

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Hasil-Hasil Penelitian Terdahulu

Hairunisya (2008) menggunakan sampel penelitian APBD Kabupaten Probolinggo Tahun Anggaran 2003-2004. Rasio yang digunakan adalah rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio keserasian, rasio belanja rutin terhadap APBD, DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) dan rasio pertumbuhan. Hasilnya menyimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Probolinggo Tahun Anggaran 2003-2004 tidak baik bila dinilai dengan rumus rasio keuangan yang digunakan karena hanya satu rasio yang memenuhi standar keuangan yaitu rasio efisiensi.

Fresti, dkk (2009) menggunakan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio kontribusi, DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) dan rasio pertumbuhan untuk menganalisis kinerja keuangan Kota Batu Tahun Anggaran 2006-2009. Hasilnya menyimpulkan bahwa kinerja keuangan pada pemerintah Kota Batu dari tahun 2006-2009 secara umum termasuk dalam kategori baik.

Lutfia (2011) menggunakan rasio kemandirian, rasio efektivitas PAD, rasio efektivitas pajak daerah, rasio keserasian belanja, DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*), rasio pertumbuhan, rasio ketergantungan, derajat desentralisasi, rasio efisiensi belanja daerah, derajat kontribusi BUMD dan rasio belanja terhadap PDRB untuk menganalisis kinerja keuangan Kota Blitar Tahun Anggaran 2005-

2009. Hasilnya menyimpulkan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Kota Blitar yang baik rata-rata terjadi pada tahun 2005, sedangkan kinerja yang kurang baik rata-rata terjadi pada tahun 2007.

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu

NO	PENELITI	JUDUL	TUJUAN	ANALISIS	HASIL
1.	Lutfia Hidayatul Husna (2011)	Analisis Rasio Keuangan untuk menilai Kinerja Keuangan Kota Blitar Tahun Anggaran 2005-2009	Untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Blitar dengan menggunakan analisis rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) tahun 2005-2009	Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efektivitas Pajak Daerah, Rasio Keserasian Belanja, DSCR, Rasio Pertumbuhan, Rasio Ketergantungan, Derajat Desentralisasi, Rasio Efisiensi Belanja Daerah, Derajat Kontribusi BUMD dan Rasio Belanja Terhadap PDRB	Kinerja keuangan Pemerintah Kota Blitar yang baik rata-rata terjadi pada tahun 2005, sedangkan kinerja yang kurang baik rata-rata terjadi pada tahun 2007. Ditunjukkan dengan Rasio Kemandirian 14,23% tahun 2005, 12,43% tahun 2006, 10,23% tahun 2007, 11,68% tahun 2008 dan 10,18% tahun 2009. Rasio Efektivitas PAD 129,98% tahun 2005, 120,68% tahun 2006, 96,36% tahun 2007, 102,71% tahun 2008 dan 119,19% tahun 2009. Rasio Efektivitas Pajak Daerah 107,22% tahun 2005, 109,89% tahun 2006, 104,20% tahun 2007, 113,53% tahun 2008 dan 116,11% tahun 2009. Rasio Belanja Rutin terhadap APBD 77,80% tahun 2005, 73,03% tahun 2006, 71,53% tahun 2007, 70,42% tahun 2008 dan 71,15% tahun 2009. Rasio Belanja Pembangunan 17,31% tahun 2005, 25,89% tahun 2006, 28,25% tahun 2007, 29,50% tahun 2008 dan 28,78% tahun 2009. DSCR 23,71 tahun 2005, 125,57 tahun 2006, 6,86 tahun 2007, 2,08 tahun 2008 dan -113,81 tahun 2009. Derajat Desentralisasi 12,45% tahun 2005,

					11,05% tahun 2006, 9,28% tahun 2007, 11,68% tahun 2008 dan 10,18% tahun 2009. Rasio Ketergantungan 84,38% tahun 2005, 88,91% tahun 2006, 90,71% tahun 2007, 88,28% tahun 2008 dan 86,99% tahun 2009. Rasio Derajat Kontribusi BUMD 0,72% tahun 2005, 0,33% tahun 2006, 0,67% tahun 2007, 0,86% tahun 2008 dan 1,04% tahun 2009. Rasio Efisiensi Belanja 94,62% tahun 2005, 93,62% tahun 2006, 95,51% tahun 2007, 99,09% tahun 2008 dan 99,51% tahun 2009. Rasio Belanja Daerah terhadap PDRB 31,25% tahun 2005, 39,89% tahun 2006, 46,31% tahun 2007, 51,84% tahun 2008 dan 53,12% tahun 2009.
2.	Fresti Yulita Sari, dkk (2009)	Analisis Kinerja Keuangan Kota Batu Tahun Anggaran 2006-2009	Untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan Kota Batu Tahun Anggaran 2006-2009	Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD, Rasio Pertumbuhan, Rasio Kontribusi dan DSCR	Kinerja keuangan pada Pemerintah Kota Batu dari tahun 2006-2009 secara umum termasuk dalam kategori baik. Ditunjukkan dengan Rasio kemandirian Kota Batu 5,18% tahun 2006, 5,08% tahun 2007, 4,80% tahun 2008 dan 5,60% tahun 2009. Rasio efektivitas 99,38% tahun 2006, 103,76% tahun 2007, 73,50 tahun 2008 dan 77% tahun 2009. Rasio efisiensi 3,81% tahun 2006, 4,16% tahun 2007, 4,68% tahun 2008 dan 4,08% tahun 2009. DSCR 4,54% tahun 2006, 13,98% tahun 2007 dan 8,17% tahun 2008. Secara keseluruhan rasio pertumbuhan dari tahun 2006-2008 menunjukkan pertumbuhan yang negative, sedangkan tahun 2009

					menunjukkan pertumbuhan yang positif. Rasio kontribusi secara keseluruhan mengalami fluktuasi dari tahun 2006-2009.
3.	Nanis Hairunisya (2008)	Penilaian Kinerja Bagian Keuangan Pemkab Probolinggo Menggunakan Analisis Rasio Keuangan APBD Tahun Anggaran 2003-2004	Untuk mengetahui kinerja bagian keuangan Pemerintah Kabupaten Probolinggo bila dinilai dengan menggunakan Analisis Rasio Keuangan APBD	Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas dan Efisiensi, Rasio Kekeragaman dan DSCR	Kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten Probolinggo dari tahun 2003-2004 secara umum termasuk dalam kategori kurang baik. Karena dari 6 rasio yang digunakan, hanya 2 rasio yang baik untuk mengukur kinerja bagian keuangan. Hal ini ditunjukkan dengan Rasio kemandirian Pemda Probolinggo terlalu rendah yaitu 6,32% tahun 2003, kemudian turun menjadi 5,52% tahun 2004. Rasio efektivitasnya mengalami penurunan dari 111,87% tahun 2003 menjadi 90,6% tahun 2004. Rasio efisiensi 10,14% tahun 2003 dan turun menjadi 8,87% tahun 2004. Persentase belanja rutin mencapai 61,54% tahun 2003 dan naik menjadi 78,01% tahun 2004, sedangkan persentase belanja pembangunan mencapai 38,46% tahun 2003 dan kemudian turun menjadi 21,99% tahun 2004. DSCR sebesar 1006,42 tahun 2003 dan 849,85 tahun 2004. Secara keseluruhan rasio pertumbuhan dari tahun 2003-2004 menunjukkan pertumbuhan yang negatif.

2.2. Perbedaan dan Persamaan dengan Penelitian Terdahulu

Adapun perbedaan dan persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.2.
Perbedaan dan Persamaan dengan Penelitian Terdahulu

Perbedaan	Persamaan
Periode amatan, obyek penelitian dan rasio yang digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan.	Bertujuan untuk menganalisis kinerja keuangan dari tiap-tiap obyek dengan menggunakan analisis rasio keuangan APBD.

2.3. Kajian Teoritis

2.3.1. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan Keuangan merupakan pertanggungjawaban manajemen atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya kepada para pemilik perusahaan atas kinerja yang telah dicapainya serta merupakan laporan akuntansi utama yang mengkomunikasikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam membuat analisa ekonomi dan peramalan untuk masa yang akan datang. Laporan Keuangan juga menggambarkan dampak keuangan dari transaksi dan peristiwa lain yang diklasifikasikan dalam beberapa kelompok besar menurut karakteristik ekonominya.

Laporan Keuangan Sektor Publik menggambarkan dampak keuangan dari transaksi dan peristiwa lain yang diklasifikasikan dalam beberapa kelompok besar menurut karakteristik ekonominya. Kelompok besar ini merupakan elemen Laporan Keuangan sektor publik.

Menurut Mahmudi (2007: 7) dengan menganalisis Laporan Keuangan akan dapat diketahui posisi keuangan dan perkembangan terhadap modal yang terjadi, juga dapat menimbulkan rasa percaya kepada instansi/perusahaan dari berbagai pihak. Berbagai pihak yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tersebut antara lain:

1. Masyarakat pembayar pajak daerah;
2. Pemberi dana bantuan (donatur);
3. Investor;
4. Masyarakat pengguna jasa pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah;
5. Karyawan/pegawai Pemda;
6. Penyedia barang dan jasa (pelaku bisnis di daerah);
7. DPRD;
8. Masyarakat pemilih;
9. Badan pengawas dan advokasi;
10. Lembaga perating (*rating agencies*), analisis ekonomi dan keuangan;
11. Pemerintah pusat;
12. Pemerintah daerah lain;
13. Lembaga-lembaga internasional;
14. Manajemen.

Setiap pemangku kepentingan tersebut memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda terhadap informasi keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Bagi lingkungan internal, Laporan Keuangan mempunyai arti

tersendiri, karena dari sinilah akan dapat diketahui jumlah laba yang diterima atau sebaliknya yaitu berapa jumlah yang harus ditanggung instansi/perusahaan jika mengalami kerugian dalam suatu periode tertentu.

Kebutuhan informasi pemakai laporan keuangan pemerintah tersebut dapat diringkas sebagai berikut:

1. Masyarakat pengguna pelayanan publik membutuhkan informasi atas biaya, harga dan kualitas pelayanan yang diberikan.
2. Masyarakat pembayar pajak dan pemberi bantuan ingin mengetahui keberadaan dan penggunaan dana yang telah diberikan. Publik ingin mengetahui apakah pemerintah telah melakukan ketaatan fiskal dan ketaatan pada peraturan perundangan atas pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan.
3. Kreditor dan investor membutuhkan informasi untuk menghitung tingkat risiko, likuiditas dan solvabilitas.
4. Parlemen dan kelompok politik memerlukan informasi keuangan untuk melakukan fungsi pengawasan, mencegah terjadinya laporan yang bias atas kondisi keuangan pemerintah dan penyelewengan keuangan negara.
5. Manajer publik membutuhkan informasi akuntansi sebagai komponen sistem informasi manajemen untuk membantu perencanaan dan pengendalian organisasi, pengukuran kinerja dan membandingkan kinerja organisasi antar kurun waktu dan dengan organisasi lain yang sejenis.
6. Pegawai membutuhkan informasi atas gaji dan manajemen kompensasi.

Terdapat asumsi makro ekonomi yang mendasari Penyusunan Laporan Keuangan Disperindag Pasar Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2010 antara lain sebagai berikut:

1. Tingkat Inflasi
2. Pertumbuhan Ekonomi
3. Nilai Kurs
4. Tarif
5. Volume Penjualan

Penyusunan Laporan Keuangan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar Kabupaten Malang dimaksud untuk memenuhi kebutuhan akan informasi akuntansi keuangan yang lazim, yang dimaksud dengan pengguna adalah masyarakat, legislatif, lembaga pengawas, pemeriksa, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi dan pinjaman serta pemerintah pusat. Laporan Keuangan meliputi Laporan Keuangan yang disajikan dalam dokumen publik lainnya seperti laporan tahunan.

Penulis juga mengangkat pernyataan menurut Likierman dan Taylor dalam Indra Bastian (2005: 76), ada beberapa perbedaan laporan keuangan sektor publik dengan laporan keuangan sektor swasta, antara lain sebagai berikut:

1. Laporan unit pemerintah sangat dipengaruhi oleh proses keuangan dan politik;
2. Laporan keuangan sektor swasta sangat terikat dengan aturan dan kriteria keuangan;

3. Pertanggungjawaban laporan unit pemerintah ke DPRD dan masyarakat luas;
4. Kriteria pertanggungjawaban laporan keuangan sektor swasta ditentukan oleh para pemegang saham dan kreditor;
5. Laporan unit pemerintah seharusnya dikembangkan sebagai pengembangan akuntabilitas publik;
6. Laporan keuangan sektor swasta hanya diungkap di tingkat organisasi secara keseluruhan;
7. Laporan unit pemerintahan dan pemerintahan secara keseluruhan dijadikan dasar analisis prospek pemerintahan; dan
8. Laporan unit pemerintah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan laporan keuangan sektor swasta diperiksa oleh auditor independen.

Penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2005 sesuai SAP dapat dilakukan dengan teknik memetakan atau konversi ketentuan-ketentuan di Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 ke dalam ketentuan-ketentuan SAP. Konversi mencakup (KSAP: 2006):

1. Jenis Laporan

Laporan Keuangan menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 terdiri atas Laporan Perhitungan APBD, Nota perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca Daerah. Laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 terdiri atas Laporan

Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

2. Basis Akuntansi

Basis akuntansi yang digunakan dalam Laporan Keuangan Daerah menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 adalah basis kas modifikasi. Maksudnya transaksi penerimaan dan pengeluaran kas dibukukan pada saat uang diterima atau dibayar (dasar kas) dan pada akhir periode dilakukan penyesuaian untuk mengakui transaksi dan kejadian dalam periode berjalan meskipun penerimaan atau pengeluaran kas dari transaksi dan kejadian yang dimaksud belum terealisasi. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 adalah basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*). Maksudnya basis kas untuk pendapatan dan beban, sedangkan basis akrual untuk aktiva, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.

3. Penilaian pos-pos laporan keuangan, khususnya aktiva.

4. Struktur APBD, terutama struktur belanja.

5. Klasifikasi anggaran pendapatan dan belanja, serta klasifikasi aset, kewajiban, ekuitas, arus kas.

6. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan merupakan komponen Laporan Keuangan yang baru yang kedudukannya menggantikan Nota Perhitungan APBD. Catatan atas Laporan Keuangan merupakan penjelasan secara lebih rinci atas elemen-elemen dalam Laporan Keuangan, baik elemen Neraca,

Laporan Realisasi Anggaran maupun Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan sebagaimana diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 4 belum memperoleh porsi pengaturan secara cukup dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Oleh karena itu, Penyusunan Catatan atas Laporan Keuangan dapat langsung mengacu kepada PSAP Nomor 4 sedangkan materi dari Nota Perhitungan Anggaran digunakan sebagai salah satu bahan.

2.3.2. Unsur Laporan Keuangan Pemerintahan

Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan paragraf 57-77 menjelaskan tentang unsur laporan keuangan pemerintahan. Menurut kerangka tersebut, laporan keuangan pemerintahan mencakup:

1. Laporan Realisasi Anggaran,
2. Neraca,
3. Laporan Arus Kas dan
4. Catatan atas Laporan Keuangan.

Keempat jenis laporan keuangan tersebut akan lebih baik jika didukung laporan kinerja keuangan dan laporan perubahan ekuitas. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Laporan Arus Kas menyajikan

informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset nonkeuangan, pembiayaan dan transaksi nonanggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca dan Laporan Arus Kas. Laporan Kinerja Keuangan adalah laporan realisasi pendapatan dan belanja yang disusun berdasarkan basis akrual. Laporan lainnya yang diperkenankan adalah Laporan Perubahan Ekuitas, yakni laporan yang menunjukkan kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Jenis-jenis laporan keuangan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam PP 24/2005 di atas cukup lengkap untuk tujuan pemberian informasi bagi pihak yang mau mengambil keputusan ekonomi. Unsur yang dicakup mirip dengan laporan keuangan organisasi privat (kecuali laporan realisasi anggaran). Penyusunan laporan keuangan entitas pemerintahan juga dimaksudkan untuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah secara vertikal maupun secara horizontal. Kondisi ini menuntut bentuk laporan keuangan yang berbeda dengan unsur laporan keuangan perusahaan komersial.

2.3.3. Pentingnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara adalah adanya akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan. Istilah lain dari akuntabilitas tersebut adalah amanah yang berarti pemangku kekuasaan yang akuntabel atau amanah

adalah mereka yang terpercaya dan bertanggungjawab dalam mengelola sumber daya publik yang dipercayakan kepadanya.

Dalam masyarakat yang maju peradabannya, pertanggungjawaban tersebut tidak cukup dengan laporan lisan saja, namun perlu didukung dengan laporan pertanggungjawaban secara tertulis. Penyajian laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban tertulis atas kinerja keuangan yang telah dicapai (Mahmudi, 2007: 2-3).

Terkait dengan tugas untuk menegakkan akuntabilitas keuangan, khususnya di daerah, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya. Terdapat dua alasan utama mengapa pemerintah daerah perlu mempublikasikan laporan keuangan, yaitu:

1. Dari sisi internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah secara keseluruhan maupun unit-unit kerja di dalamnya (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban internal (*internal accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah kepada pegawai pemda dan DPRD.
2. Dari sisi pemakai eksternal, laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal (*external accountability*), yaitu pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain

yang berkepentingan dengan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik.

Karena laporan keuangan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, maka laporan keuangan pemerintah daerah harus disajikan secara tepat waktu dan dapat diandalkan. Selain itu laporan keuangan tersebut juga perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan.

2.3.4. Tujuan Laporan Keuangan

Secara garis besar tujuan penyajian laporan keuangan bagi pemerintah daerah adalah:

1. Untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik;
2. Untuk alat akuntabilitas publik;
3. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

Dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan yang merupakan salah satu bagian dari Standar Akuntansi Pemerintahan, dijelaskan mengenai tujuan pelaporan keuangan pemerintah. Tujuan pelaporan keuangan tersebut adalah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat bagi pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan, baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan selama periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran,

2. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundangan,
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai,
4. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya,
5. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman,
6. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

2.3.5. Manfaat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Secara spesifik, manfaat penyajian laporan keuangan adalah:

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitasnya,
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu pemerintahan dan perubahan-perubahan yang telah dan akan terjadi,

3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati dan ketentuan lain yang disyaratkan,
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran,
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan operasional.

2.3.6. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

Standar Akuntansi Pemerintah adalah fondasi penting bagi perjalanan reformasi keuangan negara di Indonesia. SAP akan menciptakan akuntabilitas, transparansi dan kepastian hukum dalam praktek pengelolaan keuangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Standar akuntansi diperlukan agar laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah pusat dan daerah dapat dibandingkan, dipahami sama antara penyaji laporan dengan pembaca laporan. Sementara itu, sistem akuntansi diperlukan guna menjamin bahwa proses akuntansi dilakukan dengan sistem pengendalian internal yang memadai sehingga laporan akuntansi yang dihasilkan dapat diandalkan, valid, relevan dan dapat dipercaya untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, standar akuntansi dan sistem akuntansi keuangan daerah, keduanya harus dimiliki pemerintah. Namun perlu juga diperhatikan bahwa semestinya tidak perlu dipertentangkan antara peraturan perundangan yang mengatur tentang standar akuntansi dengan peraturan perundangan yang mengatur tentang sistem akuntansi, karena keduanya harus saling mengisi dan melengkapi.

Sistem akuntansi yang diimplementasikan pemerintah daerah memiliki keterkaitan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan. Antara sistem akuntansi pemerintahan dengan standar akuntansi harus terdapat sinkronisasi dan harmonisasi. Sistem akuntansi merupakan alat untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah, sedangkan standar akuntansi merupakan pedoman yang mengatur tentang bagaimana laporan keuangan tersebut seharusnya disajikan. Standar akuntansi pemerintah mengatur tentang bagaimana suatu transaksi diakui atau dicatat, kapan harus diakui, bagaimana mengukurnya, serta bagaimana melaporkannya. Apa saja yang harus dilaporkan, bagaimana format pelaporannya, dan kebijakan akuntansi lainnya diatur dalam standar akuntansi tersebut. Terkait dengan standar akuntansi ini, pemerintah pada bulan Juni 2005 telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah yang akan menjadi pedoman bagi pemerintah pusat dan daerah dalam menyajikan laporan keuangan.

Apabila laporan keuangan yang dihasilkan dari sistem akuntansi pemerintah daerah tidak sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, maka laporan keuangan tersebut menjadi kurang berkualitas. Tujuan utama standar akuntansi adalah agar laporan keuangan bisa lebih mudah dipahami bagi para pengguna laporan, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara pihak penyaji laporan dengan pembaca laporan, serta agar terdapat konsistensi dalam pelaporan sehingga laporan keuangan dapat memiliki daya banding (*comparability*).

Dengan adanya standar akuntansi, maka pelaporan keuangan menjadi lebih berkualitas. Selain itu dengan adanya standar akuntansi, maka dapat dilakukan

perbandingan kinerja antar kurun waktu dan dengan pemerintah daerah lainnya. Bagi auditor pun dengan adanya standar akuntansi akan mempermudah proses audit, karena pada dasarnya audit adalah memeriksa laporan keuangan yang merupakan asersi manajemen dikaitkan kesesuaiannya dengan standar akuntansi yang telah ditetapkan.

2.3.7. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD.

Menurut Mardiasmo (2002: 42-43) penilaian kinerja merupakan bagian dari sistem pengendalian. Penilaian kinerja dilakukan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam tahap penilaian kinerja, akuntansi manajemen berperan dalam pembuatan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) dan satuan ukur untuk masing-masing aktivitas yang dilakukan.

Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai berdasarkan laba yang diperoleh, karena organisasi pemerintah bukan entitas bisnis yang mencari laba. Laba bukan merupakan ukuran kinerja yang relevan bagi unit pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan alat ukur kinerja yang lain yang lebih tepat. Sampai saat ini belum

terdapat alat ukur kinerja yang standar di sektor publik. Akuntansi sektor publik berfungsi untuk memfasilitasi terciptanya alat ukur kinerja sektor publik yang memadai. Akuntan sektor publik bertanggungjawab untuk menetapkan biaya program dan menghitung tingkat efisiensi dan efektivitas program. Pengukuran efisiensi memerlukan informasi biaya sehingga biaya pelayanan dapat dijadikan sebagai salah satu ukuran kinerja. Ukuran kinerja yang kemudian dikembangkan adalah pengukuran efektivitas. Karena sulitnya mengukur secara tepat kinerja di sektor publik, maka analisis terakhir adalah dengan mempertimbangkan seberapa jauh suatu program dan pelayanan memenuhi kebutuhan masyarakat relatif terhadap biaya yang dikeluarkan. Laporan keuangan pemerintah dapat digunakan oleh kelompok-kelompok yang berkepentingan untuk mengevaluasi apakah pemerintah telah melakukan distribusi beban biaya secara adil (Mardiasmo, 2002:166).

Menurut Mohamad Mahsun (2006: 31), pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek antara lain:

1. Kelompok masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
2. Kelompok proses (*process*) adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.
3. Kelompok keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berujud (*tangible*) maupun tidak berujud (*intangible*).

4. Kelompok hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung.
5. Kelompok manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Kelompok dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

2.3.8. Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran kinerja yang digunakan secara umum oleh perusahaan yang berorientasi pada pencapaian laba antara lain melalui penetapan rasio keuangan. Rasio yang dimaksud dalam laporan keuangan adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan antara suatu unsur dengan unsur yang lainnya. Suatu rasio tersebut diperbandingkan dengan rasio perusahaan lainnya yang sejenis, sehingga adanya perbandingan ini maka perusahaan tersebut dapat mengevaluasi situasi perusahaan dan kinerjanya. Berikut adalah rasio keuangan yang akan digunakan sebagai alat analisis kinerja keuangan pemerintahan.

2.3.8.1. Rasio Kemandirian Daerah

Rasio kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

Pendapatan Asli Daerah

$$\text{Rasio Kemandirian Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{(Transfer Pusat + Propinsi + Pinjaman)}}$$

(Mahmudi, 2007: 128)

2.3.8.2. Rasio Ketergantungan Daerah

Rasio ketergantungan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Ketergantungan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 128)

2.3.8.3. Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 128)

2.3.8.4. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD (dianggarkan). Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Kemampuan memperoleh PAD dikategorikan efektif apabila rasio ini mencapai minimal 1 atau 100%. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 129)

Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD, indikator rasio efektivitas PAD saja belum cukup, sebab meskipun jika dilihat dari rasio efektivitasnya sudah baik tetapi bila ternyata biaya untuk mencapai target tersebut sangat besar, maka berarti pemungutan PAD tersebut tidak efisien. Oleh karena itu perlu pula dihitung rasio efisiensi PAD. Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memperoleh PAD dengan realisasi penerimaan PAD.

Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan asli daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 100% (semakin kecil rasio ini semakin baik). Untuk dapat menghitung rasio efisiensi PAD ini diperlukan data tambahan yang tidak tersedia di Laporan Realisasi Anggaran, yaitu data tentang biaya pemungutan PAD. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya Pemerolehan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 129)

2.3.8.5. Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pajak Daerah

Rasio efektivitas pajak daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang ditargetkan. Rasio efektivitas pajak daerah dianggap baik apabila rasio ini mencapai angka minimal 1 atau 100%. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas Pajak Daerah} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}{\text{Target Penerimaan Pajak Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 129)

Sementara itu rasio efisiensi pajak daerah dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi Pajak Daerah} = \frac{\text{Biaya Pemungutan Pajak Daerah}}{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 130)

Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pajak daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 100% (semakin kecil rasio ini semakin baik). Sama halnya dengan analisis efisiensi PAD, untuk dapat menghitung rasio efisiensi pajak daerah diperlukan data tentang biaya pemungutan pajak. Data ini dapat diperoleh dari Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) atau Kantor Pelayanan Pajak Daerah (KPPD).

2.3.8.6. Derajat Kontribusi BUMD

Rasio ini bermanfaat untuk mengetahui tingkat kontribusi perusahaan daerah dalam mendukung pendapatan daerah. Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan penerimaan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dengan total penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Derajat Kontribusi BUMD} = \frac{\text{Penerimaan Bagian Laba BUMD}}{\text{Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 131)

2.3.8.7. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

Rasio DSCR sangat diperlukan apabila pemerintah daerah berencana untuk mengadakan utang jangka panjang. DSCR merupakan rasio untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar kembali pinjaman daerah. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{DSCR} = \frac{\{\text{PAD} + (\text{DBH} - \text{DBHDR}) + \text{DAU}\} - \text{Belanja Wajib}}{\text{Angsuran Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{Biaya Lain}}$$

Keterangan:

PAD : Pajak Asli Daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

DBH : Dana Bagi Hasil yang merupakan bagian dari PBB, BPHTB dan bagi hasil SDA

DBHDR : Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

Belanja Wajib : Belanja Pegawai dan Belanja Anggota DPRD

Biaya Lain : Biaya terkait pengadaan pinjaman antara lain Biaya Administrasi, Biaya Provisi, Biaya Komitmen, Asuransi dan Denda

(Mahmudi, 2007: 131)

Berdasarkan rasio ini, pemerintah dinilai layak untuk melakukan pinjaman daerah apabila nilai DSCR-nya minimal sebesar 2,5. Jika nilai DSCR kurang dari 1, maka hal itu mengindikasikan terjadinya arus kas negatif yang berarti pendapatan tidak cukup untuk menutupi seluruh beban utang berupa angsuran

pokok dan bunga. Misalnya nilai DSCR sebesar 0,95 berarti pemerintah daerah hanya memiliki pendapatan setelah dikurangi belanja wajib yang hanya cukup untuk menutup 95% beban utang pada tahun tersebut.

2.3.8.8. Rasio Utang terhadap Pendapatan Daerah

Selain dilihat dari rasio DSCR, kinerja pinjaman daerah juga dapat dilihat dari rasio utang terhadap pendapatan (*debt to income ratio*). Rasio DSCR lebih cenderung digunakan oleh pihak internal manajemen pemerintah daerah, sedangkan rasio utang terhadap pendapatan daerah sangat bermanfaat bagi pihak eksternal terutama calon kreditor untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan pinjaman. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Utang terhadap Pemerintah Daerah} = \frac{\text{Total Utang Pemerintah Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

(Mahmudi, 2007: 134)

2.3.8.9. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Kita hanya dapat mengatakan bahwa tahun ini belanja pemerintah daerah relatif lebih efisien dibandingkan tahun lalu. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio

efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran. Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}}$$

(Mahmudi, 2007: 152)

2.3.9. Keuangan Publik dalam Kajian Islam

Keuangan publik meliputi setiap sumber keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat, baik yang dikelola secara individual, kolektif ataupun oleh pemerintah.

Sejarah pada masa Rasulullah Saw. menunjukkan bahwa keuangan publik tertumpu untuk mempertahankan eksistensi ajaran dan umat Islam dalam masyarakat. Alokasi untuk pertahanan dan keamanan serta syiar Islam merupakan prioritas utama sebelum alokasi pembangunan ekonomi dilakukan. Sumber-sumber keuangan publik dalam sejarah Islam selain zakat, mayoritas adalah bersifat sukarela, yaitu dalam bentuk infaq, waqof dan sedekah (P3EI, 2009: 516).

Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau meniadakan insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan

pemerintah (melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan terhadap pengeluaran pemerintah).

Menurut Nuruddin (2006: 151) dalam hal kebijakan fiskal, zakat memainkan peranan penting dan signifikan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan, bahkan berpengaruh nyata pada tingkah laku konsumsi. Zakat berpengaruh pula terhadap pilihan konsumen dalam hal mengalokasikan pendapatannya untuk tabungan atau investasi dan konsumsi. Pengaruh-pengaruh baik dari zakat pada aspek sosial ekonomi memberikan dampak terciptanya keamanan masyarakat dan menghilangkan pertentangan kelas karena ketajamannya perbedaan pendapatan.

Kebijakan fiskal dalam islam bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang didasarkan pada keseimbangan distribusi kekayaan dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual secara seimbang. Kebijakan fiskal lebih banyak peranannya dalam ekonomi Islam dibandingkan dengan ekonomi konvensional. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Peranan moneter relatif lebih terbatas dalam ekonomi Islam dibanding dalam ekonomi konvensional yang tidak bebas bunga.
2. Dalam ekonomi Islam, pemerintah harus memungut zakat dari setiap muslim yang memiliki kekayaan melebihi jumlah tertentu (nisab) dan digunakan untuk tujuan-tujuan sebagaimana tercantum dalam QS. Al-Taubah ayat 60.
3. Ada perbedaan substansial antara ekonomi Islam dan non-islam dalam peranan pengelolaan utang publik. Hal ini karena utang dalam Islam

adalah bebas bunga (*interest free*), sebagian besar pengeluaran pemerintah dibiayai pajak atau (dalam kasus proyek-proyek produktif) berdasarkan atas bagi hasil. Dengan demikian, ukuran utang publik jauh lebih sedikit dalam ekonomi Islam dibanding ekonomi konvensional.

Peranan pemerintah di bidang moneter telah banyak membantu perkembangan ekonomi syariah. Namun dari sektor kebijakan fiskal masih belum terasa. Selama ini zakat masih belum dianggap sebagai sumber pendanaan yang potensial oleh pemerintah. Padahal, dalam ekonomi syariah, peranan kebijakan fiskal lebih besar daripada kebijakan moneter karena ekonomi syariah tidak mengenal konsep bunga untuk mengatur kondisi makro ekonomi. Terlebih lagi, zakat pada masa Rasulullah Saw dan masa awal Islam menjadi sumber pendapatan negara yang utama dan terbukti sukses dalam mensejahterakan masyarakat. *Fay'i* merupakan harta rampasan yang diperoleh dari musuh tanpa adanya pertempuran yang mana harta itu juga tergolong penghasilan dari internal pemerintah itu sendiri yang diklaim sebagai PAD dalam sumber pendapatan negara saat ini. Sudah saatnya juga sekarang pemerintah mulai mengagas konsep kebijakan fiskal yang islami untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat Muslim di bidang keuangan publik.

Ada beberapa alasan mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat. *Pertama*, zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf dan hibah. Zakat hukumnya wajib (*imperatif*) sementara *charity* atau donasi hukumnya sunnah. Pemungutan zakat dapat dipaksakan berdasarkan firman Allah surat al-Taubah (9:103). Padahal satu-

satunya lembaga yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti itu adalah negara melalui perangkat pemerintahan, seperti halnya pengumpulan pajak. Apabila hal ini disepakati, maka zakat akan menjadi salah satu sumber penerimaan negara.

Kedua, potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. Menurut sebuah sumber, potensi zakat di Indonesia mencapai hampir 20 triliun pertahun. Pada kenyataannya, dana zakat yang berhasil dihimpun dari masyarakat masih jauh dari potensi yang sebenarnya. Potensi yang sangat besar itu akan dapat dicapai dan disalurkan jika pelaksanaannya dilakukan oleh negara melalui departemen teknis pelaksana.

Ketiga, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional. Dana zakat yang sangat besar sebenarnya cukup berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat jika disalurkan secara terprogram dalam rencana pembangunan nasional.

Keempat, agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisien dan efektif sehingga mencapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat. *Kelima*, memberikan control kepada pengelola negara. Salah satu penyakit yang masih menggerogoti keuangan Indonesia adalah korupsi atau penyalahgunaan uang negara. Padahal sebagian besar pengelolaan negara ini mengaku beragama Islam. Masuknya dana zakat ke dalam perbendaharaan negara diharapkan akan menyadarkan mereka bahwa diantara uang yang dikorupsi itu terdapat dana zakat yang tidak sepatasnya dikorupsi juga.

Mengembalikan zakat ke dalam sistem negara tentu bukan pekerjaan mudah. Akan banyak pihak yang berkeberatan dengan berbagai alasan yang dikemukakan. Mereka yang berpotensi menolak terutama berasal dari kelompok yang phobia dengan masuknya institusi-institusi keagamaan ke dalam sistem kenegaraan atau spiritualitas anggota masyarakat. Menurut mereka, zakat tidak dapat masuk dalam sistem fiskal negara karena hanya eksklusif untuk umat Islam dan kalau dipaksakan akan memicu disintegrasi bangsa. Alasan lainnya adalah bahwa negara ini bukan negara Islam dan institusi-institusi keislaman seperti zakat tidak dapat diadopsi dalam sistem kenegaraan.

Terdapat beberapa persamaan pokok antara zakat dengan pajak, sebagaimana diungkapkan Didin Hafidhuddin antara lain:

1. Unsur Paksaan

Seorang muslim yang memiliki harta telah memenuhi persyaratan zakat, jika melalaikan atau tidak mau menunaikannya, penguasa yang diwakili oleh para petugas zakat wajib memaksanya. Demikian pula halnya seorang yang sudah termasuk kategori wajib pajak, dapat dikenakan tindakan paksa padanya, baik secara langsung maupun tidak langsung, jika wajib pajak melalaikan kewajibannya. Tindakan paksa tersebut dilakukan secara bertingkat mulai dari peringatan, teguran, surat paksa, sampai dengan penyitaan.

2. Unsur Pengelola

Pengelolaan pajak jelas harus diatur oleh negara. Hal ini sejalan dengan pengertian pajak itu sendiri, yaitu iuran kepada negara (yang dapat

dipaksakan) yang terutang oleh wajib pajak menurut peraturan-peraturan dan tidak mendapat imbalan secara langsung. Gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

3. Unsur Tujuan

Sjechul Hadi Permono mengemukakan bahwa terdapat kesamaan dalam tujuan zakat dan pajak, yaitu sebagai sumber dana untuk mewujudkan suatu masyarakat adil makmur yang merata dan berkesinambungan antara kebutuhan material dan spiritual.

Sedangkan menurut Sudirman (2007: 113-114) terdapat beberapa perbedaan pokok antara zakat dengan pajak antara lain sebagai berikut:

1. Dari segi istilah, zakat mengandung arti suci, tambah, dan berkah. Orang yang mengeluarkan zakat akan memiliki jiwa yang suci dan bersih dari sifat kikir dan tamak. Sedangkan pajak dalam bahasa arab disebut *al-dharibah*, yang artinya utang, pajak tanah yang wajib dilunasi.
2. Zakat adalah ibadah yang diwajibkan kepada umat sebagai tanda syukur kepada Allah dan mendekatkan diri kepada-Nya. Sedangkan pajak adalah kewajiban atas warga negara, baik muslim maupun non-muslim, yang tidak dikaitkan dengan ibadah.
3. Ketentuan zakat berasal dari Allah dan Rasul-Nya, baik masalah nisab, kadar atau penyalurannya, sedangkan pajak bergantung pada kebijakan pemerintah.

4. Zakat adalah kewajiban yang permanen yang tak akan berubah selamanya, tak terhapus oleh siapapun dan dimanapun, sedangkan pajak bisa berkurang, bertambah, atau bahkan dihapus sesuai kebijakan sang penguasa.

Pajak memang tidak sama dengan zakat, namun membayar zakat yang dibebankan oleh negara pada warganya bukan sekedar kebolehan, tetapi merupakan kewajiban. Hal ini dikarenakan:

1. Taat pada ulul amri adalah kewajiban. Dengan catatan ulul amri yang taat pada ajaran Islam. Jika pemerintah mewajibkan pajak, maka sebagai warga negara harus menaatinya.
2. Solidaritas sesama muslim dan sesama manusia dalam kebaikan dan ketakwaan adalah sebuah kewajiban. Jika dana pajak digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum seperti pendidikan, rumah sakit, sarana transportasi, dan lainnya, maka wajib hukumnya membayar pajak.

Menurut Sudirman (2007: 108), beberapa pemikiran dan langkah strategis yang perlu diajukan dalam kaitan antara zakat dan pajak antara lain: *Pertama*, perlu dibuat undang-undang khusus yang mengatur pemungutan pajak (termasuk zakat) untuk umat Islam. Upaya ini tentu membawa implikasi yang cukup radikal, yaitu perlunya merekonstruksi secara menyeluruh ajaran Islam tentang materi dan jenis yang dikenai kewajiban zakat, misalnya kadar kewajiban hewan ternak, perniagaan, dan jasa atau tenaga profesional yang persentasenya disesuaikan dengan penghasilan masing-masing. Dengan demikian berarti bahwa zakat yang mereka bayarkan sudah terhitung dan/atau sama dengan pajak.

Kedua, bagi umat non-Islam perlu disosialisasikan bahwa istilah zakat yang masuk dalam pajak, dalam pandangan mereka adalah tetap pajak sesuai dengan kewajiban mereka sebagai warga negara.

Ketiga, perumusan anggaran dan pendapatan zakat dapat dirancang sesuai dengan mekanisme dan prosedur pajak. Namun langkah ini perlu memperhatikan kemurnian dan sakralitas zakat sebagai bagian dari ibadah sosial-keagamaan, misalnya diupayakan agar dana pajak yang dipungut dari sumber penghasilan berbau maksiat (seperti lokalisasi dan perjudian legal) dipisahkan dari dana zakat (pajak) yang halal. Setidaknya masyarakat (khususnya umat Islam) diberikan penjelasan tentang hal ini, dapat dimengerti mengapa pelaksanaan spiritualisasi pajak memang harus digalakkan demi peningkatan perekonomian masyarakat (khususnya yang lemah) dan terwujudnya distribusi kekayaan yang lebih merata dan adil.

Berdirinya Daulah Islamiyah pada wilayah semenanjung Arab di bawah kepemimpinan Rasulullah Muhammad, SAW di kota Madinah Al-Munawarah menjadi momentum awal dimulainya pelbagai upaya membersihkan *muamalah ma'aliyah* (kegiatan keuangan) dari unsur riba, segala bentuk penipuan, pembodohan, perjudian, pemerasan, monopoli, dan berbagai upaya pengambilan harta orang lain dengan cara yang batil.

Rasulullah Muhammad, SAW sangat menekankan pentingnya pencatatan keuangan. Bahkan, Rasulullah mendidik secara khusus sejumlah sahabat agar menguasai profesi tersebut. Mereka diberi sebutan khusus: "*Hafazhatul amwal*" atau pengawas keuangan.

Tujuan utama dilaksanakannya pencatatan (pembukuan) adalah guna mengetahui perkiraan hutang, piutang serta kondisi perputaran uang yang berhubungan dengan pemasukan dan pengeluaran. Selain itu, pembukuan difungsikan pula untuk merinci keuntungan dan kerugian, menghitung harta keseluruhan (aset) sebagai dasar menentukan kadar zakat yang harus dikeluarkan oleh setiap individu. Undang-undang akuntansi yang diterapkan pada waktu itu di antaranya ialah undang-undang akuntansi untuk perorangan, perserikatan, akuntansi wakaf, hak-hak pelarangan penggunaan harta (*hijir*) dan anggaran negara.

Mengutip pendapat Al-Mazenderany, salah seorang akademisi Muslim pertama yang mendokumentasikan praktek akuntansi, pengembangan akuntansi pada Daulah Islamiyah dimotivasi oleh agama dan diasosiasikan dengan kewajiban zakat pada tahun 2 Hijriyah (Berkahmadaniconsultant.com, 2009). Lebih lanjut Mazenderany mengungkapkan, implementasi akuntansi diawali dengan pendirian “*Dewans*” (kantor) guna keperluan pencatatan pendapatan dan pengeluaran pada *Baitul Maal*—lembaga keuangan negara yang bertugas menerima, menyimpan, dan mendistribusikan uang negara sesuai dengan ketentuan syariat Islam.

Pelbagai macam sistem akuntansi yang dikembangkan dan diimplementasikan oleh masyarakat Muslim merupakan bagian dari *ijtihad* dalam menjalankan syariat agama. Sistem tersebut memerlukan pendirian dan spesifikasi pencatatan serta prosedur kontrol, diperkuat dengan klasifikasi transaksi dan

pengungkapan yang sesuai. Beberapa hal tersebut menjadi bagian integral dari sistem akuntansi yang dikembangkan.

Check and balancing antara laporan keuangan yang dihasilkan pada masa akhir periode dengan *budget* (penganggaran) yang disusun pada awal periode kegiatan telah diberlakukan sebagai prosedur kontrol internal serta digunakan sebagai alat analisis dan interpretasi pernyataan keuangan secara periodik. Artinya pada masa tersebut, sistem auditing telah dijalankan dalam negara Islam.

Kajian tentang dasar-dasar, manfaat dan pentingnya pembukuan dalam setiap transaksi keuangan, terutama tentang utang-piutang, sebagaimana disinyalir dalam Firman Allah SWT dalam QS. Al-Baqoroh, 2: 282 yang berbunyi:

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ^ع
وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ^ع وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا
عَلَّمَهُ اللَّهُ^ع فَلْيَكْتُبْ وَلْيَمْلِكِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ^ع وَلَا
يَبْخَسْ مِنْهُ شَيْئًا^ع فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا
يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمِلَّ هُوَ فَلْيَمْلِكْ وَلِيُهُ بِالْعَدْلِ^ع وَأَسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ
رِجَالِكُمْ^ط فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّن تَرْضَوْنَ مِنَ
الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَى^ع وَلَا يَأْبَ
الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا^ع وَلَا تَسْأَمُوا أَنْ تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ
أَجَلِهِ^ع ذَٰلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا^ط إِلَّا أَنْ

تَكُونَ تِجْرَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا
تَكْتُبُوهَا ۗ وَأَشْهَدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ ۚ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ ۚ وَإِنْ
تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ فَسُوقٌ بِكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۖ وَيُعَلِّمُكُمُ اللَّهُ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ

شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿١٦٧﴾

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, Maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). jika tak ada dua oang lelaki, Maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa Maka yang seorang mengingatkannya. janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, Maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. jika kamu lakukan (yang demikian), Maka Sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu”.

Tidak ada yang samar pada pengertian ayat tersebut. Sejak 16 abad silam telah diperintahkan dengan tegas agar umat Islam mempelajari, mengamalkan dan menjaga kebiasaan menulis (membuat akad perjanjian serta membukukan) dalam setiap bermuamalah (melakukan jual-beli, utang-piutang, sewa-menyewa dan lain

sebagainya), yang dilakukan secara tidak tunai (kredit) dalam jangka waktu yang telah ditentukan (Suyitno, 2003).

Dengan mencermati sejarah peradaban Islam di atas, jelaslah bahwa pembelajaran tentang penerapan pencatatan (pembukuan) merupakan sunah Rasul yang telah diikuti oleh para sahabat dan generasi sesudahnya. Maka menjadi kewajiban bagi seluruh umat Muslim lah untuk terus belajar mengerti, memahami dan mempraktekkan pencatatan (pembukuan) sebagai bagian integral dari ajaran Islam.

Menambah khazanah pemahaman tentang pembukuan (akuntansi) dalam perspektif Islam, maka dipandang perlu untuk memahami prinsip dasar yang terkandung dalam ajaran Islam agar memberikan hikmah dan manfaat, sekaligus sebagai referensi dalam menentukan sikap dan melakukan perubahan pola pikir terhadap pentingnya akuntansi dalam setiap gerak dan dinamika umat. Hal itu dapat diuraikan sebagai berikut.

Pertama, dalam konteks pembukuan (akuntansi), Islam menerapkan konsep penilaian berdasarkan nilai tukar yang berlaku dengan tujuan melindungi modal pokok dari aspek kemampuan produksi pada masa mendatang, agar kegiatan usaha tetap berjalan secara *sustainable*. *Kedua*, aktiva dibagi menjadi dua, yaitu aktiva berupa uang (*cash*) dan aktiva berupa barang (*stock*), selanjutnya barang dibagi menjadi barang milik sendiri dan barang dagang.

Ketiga, mata uang seperti emas, perak, dan barang lain yang sama kedudukannya, bukan tujuan dari segalanya, melainkan hanya sebagai perantara untuk pengukuran dan penentuan nilai atau harga, atau sebagai sumber harga atau

nilai. *Keempat*, Islam menerapkan teori pencadangan dan ketelitian dari menanggung semua kerugian dengan cara penentuan nilai atau harga berdasarkan nilai tukar yang berlaku serta membentuk cadangan untuk kemungkinan bahaya dan resiko.

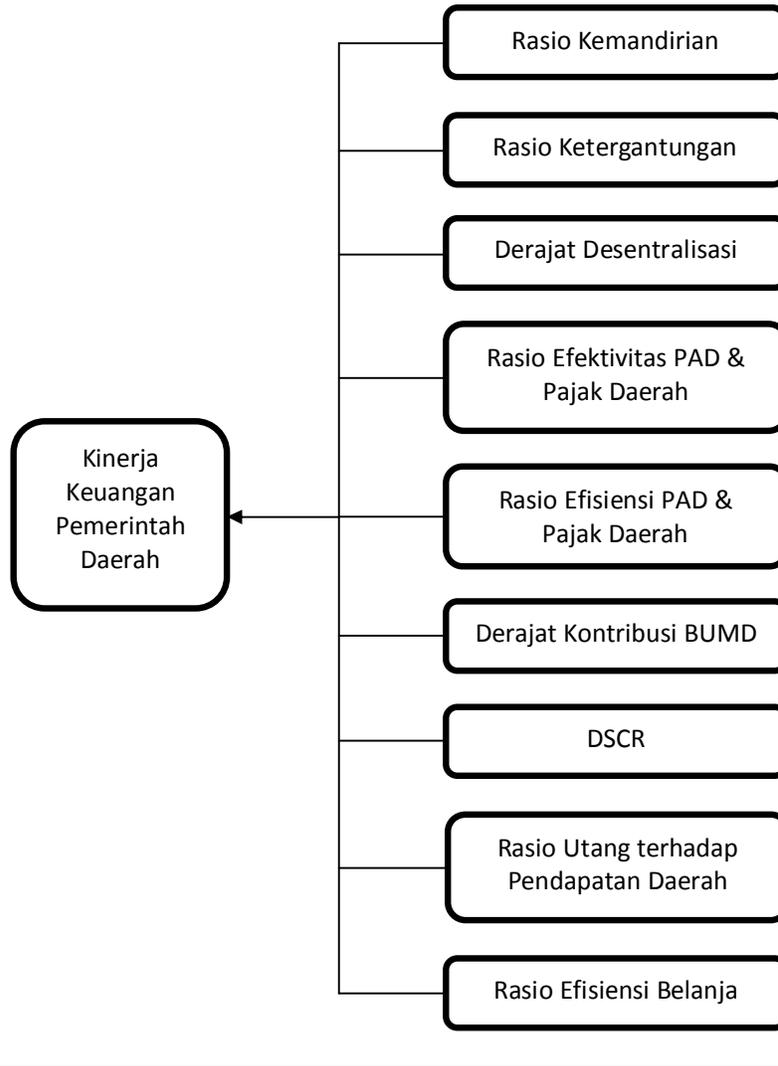
Kelima, Islam menerapkan prinsip laba dari aktivitas pokok dan laba yang berasal dari kapital (modal pokok) dengan yang berasal dari transaksi, juga wajib menjelaskan pendapatan dari sumber yang haram jika ada dan berusaha menghindari, selanjutnya menyalurkan pada tempat-tempat yang telah ditentukan oleh para ulama fiqih. Laba dari sumber yang haram tidak boleh dibagi untuk mitra usaha atau dicampurkan pada pokok modal.

Menurut Kaidah Islam, laba akan diperoleh ketika ada perkembangan dan penambahan pada nilai barang atau uang, baik yang telah terjual maupun belum. Akan tetapi, jual-beli adalah suatu keharusan untuk menyatakan laba, dan laba tidak boleh dibagi sebelum nyata laba itu diperoleh.

Akuntansi Islam sesuai dengan kecenderungan manusia, yaitu “hanief”, yang menuntut agar perusahaan juga memiliki etika dan tanggung jawab sosial, bahkan ada pertanggungjawaban di akhirat, dimana setiap orang akan mempertanggungjawabkan tindakannya di hadapan Tuhan, yang notabene memiliki “akuntan” sendiri-yakni, Rakib dan Atid-yang mencatat semua tindakan manusia bukan saja pada bidang ekonomi, tetapi juga masalah sosial dan pelaksanaan hukum syariah lainnya.

2.4. Kerangka Berfikir

Gambar 2.1.
Kerangka Berfikir



Sumber: Data diolah

Kinerja merupakan sebuah ukuran keberhasilan atas apa yang sudah direncanakan, baik oleh seseorang ataupun sebuah organisasi. Berbagai macam indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja sebuah organisasi. Salah satunya adalah dengan menggunakan rasio keuangan terhadap APBD yang

ditetapkan dan dilaksanakan untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya.

Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang telah dicapai dalam satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana keadaan yang sedang terjadi. Dengan menggunakan analisis rasio keuangan APBD ini, pemerintah daerah dapat mengetahui seberapa besar kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan kegiatan daerahnya, ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, sejauh mana pemerintah daerah mampu menyelenggarakan desentralisasi, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur seberapa besar kontribusi perusahaan daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, dapat mengetahui seberapa besar pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman kepada pihak ketiga yang dilakukan selama periode waktu tertentu, digunakan oleh pihak eksternal untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan pinjaman dan mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah.