



FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS RIAU



I.S.E.I CABANG PEKANBARU
KOORDINATOR PROVINSI RIAU

PROCEEDING

SEMINAR NASIONAL

"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM
MENDUKUNG SISTEM KEUANGAN DAERAH
BERBASIS KINERJA"

Pekanbaru, 18 Juli 2009



PEMERINTAH PROVINSI RIAU



BANKO PEKANBARU



Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Pendahuluan	v
Pembangunan Ekonomi, Kebijakan Fiskal Dan Optimalisasi Pajak.. Ahmad Erani Yustika 1	1
Optimalisasi Pad Sebagai Sarana Untuk Meningkatkan Pelayanan Dan Fasilitas Pada Masyarakat Oleh: Hendro Widjanarko	13
Kajian Potensi Beberapa Sektor Penerimaan Daerah (Pengalaman Empiris Kabupaten Indragiri Hilir Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah) Oleh : Dr. H. Indra Mukhlis, Sh., Mh., Mm	21
Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Berbasis Potensi Ekonomi (Aplikasi Strategi Di Kota Pekanbaru)..... Oleh : Dr. H. Zulkarnain, Se.,Mm	27
Studi Beberapa Sektor Penerimaan Daerah (Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum, Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal, Dan Pajak Hotel Dan Restoran) Di Kabupaten Bengkalis..... Oleh :Errin Yani Wijaya, Se.,Mm	33
Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkuat Perekonomian Daerah Sri Nawangsari dan Hendro Widjanarko	41
Perencanaan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Dan Pengelolaan Keuangan Daerah Berbasis Kinerja..... Oleh: Didit Herlianto	49



Strategi Pengembangan Ekonomi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Keunggulan Kompetitif	63
Maat Pono	
Optimalisasi Perencanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd) Berbasis Kinerja	73
Idayanti Nursyams	
Analisis Kemandirian, Efektifitas Dan Efisiensi Keuangan Daerah Menuju Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (Pad)	85
Triani Pujiastuti	



Makalah Pendamping V

PERENCANAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH BERBASIS KINERJA

**OLEH:
DIDIT HERLIANTO***

I. PENDAHULUAN

Dengan pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar.

Perubahan paradigma pemerintahan melalui undang-undang tersebut diatas, maka pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut otonomi daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat

* Dosen Fakultas Ekonomi UPN "Veteran" Yogyakarta



harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBD nya yang semakin meningkat. Hal ini diharapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat hendaknya diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah, karena PAD merupakan sumber penerimaan murni daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah. Menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dijelaskan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri dari : a. Pendapatan Asli Daerah (PAD); b. Dana Perimbangan, dan c. Lain-Lain Pendapatan. Ketentuan yang diklasifikasikan kedalam sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) ialah: 1) Pajak Daerah; 2) Retribusi Daerah; 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4) Lain-lain PAD yang sah. Dari U.U. tersebut maka terdapat dua faktor dominan yang mempengaruhi penerimaan PAD, yaitu: faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal disebabkan oleh elemen di luar dinas penghasil sedangkan faktor internal lebih kepada penataan birokrasi di dinas penghasil dan peninjauan Perda-perda. Usaha optimalisasi PAD dimulai dari proses intensifikasi kemudian ekstensifikasi.

Upaya yang dapat dilakukan Pemda Riau untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi, antara lain secara intensifikasi usaha yang dapat dilakukan adalah (1) Memberlakukan/ melaksanakan sistem pungutan sesuai dengan petunjuk yang ada; (2) Diadakan penyempurnaan administrasi sarana/prasarana kerja dengan menggunakan sistem komputerisasi; (3) Diadakan pendekatan kepada masyarakat/wajib retribusi melalui penyuluhan-penyuluhan; (4) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan membentuk Tim Penagihan



Retribusi melalui penyuluhan-penyuluhan; (5) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan membentuk Tim Penagihan Retribusi, sehingga Wajib Retribusi dapat membayar kepada petugas penagih yang ditunjuk dengan Surat Perintah Tugas; (6) Terus menerus/secara berkesinambungan diadakan pencairan tunggakan; (7) Peningkatan koordinasi dengan instansi terkait terutama yang berkenaan dengan perubahan data; 8) Penyampaian Surat Ketetapan Retribusi tepat pada waktunya; (9) Mengadakan monitoring terhadap pelaksanaan pemungutan di lapangan; (10) Meningkatkan kualitas aparatur dengan mengikut sertakan karyawan untuk mengikuti kursus-kursus/penataran mengenai Pendapatan Daerah. Sedangkan secara ekstensifikasi adalah (1) Mendata ulang obyek-obyek Retribusi yang ada dengan cara menertibkan administrasi; (2) Penyesuaian Tarif Retribusi melalui perubahan Peraturan Daerah. Intinya optimalisasi PAD dengan intensifikasi merupakan peningkatan penerimaan melalui cara pemungutan yang lebih giat, ketat dan teliti. Sedangkan ekstensifikasi adalah usaha untuk menggali sumber-sumber PAD yang baru. Diharapkan dengan langkah-langkah tersebut Pemerintah Daerah Riau lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disisi lain Pemda Riau perlu juga mengupayakan imbal balik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang selalu meningkat dan memperbaiki pelayanan masyarakat. Untuk dapat mencapai itu semua maka diperlukan adanya perencanaan PAD dan pengelolaan keuangan daerah berbasis kinerja.

II. PENTINGNYA PERENCANAAN PAD

Perencanaan dapat dipandang sebagai tolok ukur dari keberhasilan dan kegagalan suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa suatu kegiatan yang gagal bisa disebabkan karena perencanaan yang tidak baik. Dalam kaitannya dengan penerimaan PAD diperlukan penentuan sasaran, prediksi hasil dengan berbagai alternatif pencapaian sasaran serta memutuskan bagaimana mencapai sasaran yang diinginkan. Sebagai contoh Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) Provinsi Riau mengungkapkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) sepanjang 2009 dipatok Rp 1,03 triliun. Maka untuk mencapai target PAD tersebut penyusunan rencana PAD dapat dihubungkan dengan beberapa indikator pokok yang ingin dicapai pemda Riau (dinas atau unit kerja pengelola sumber PAD). Untuk mewujudkan tujuan penerimaan PAD yang ingin dicapai maka pihak manajemen perlu mengambil dan menentukan langkah-langkah tindakan sesuai komponen penerimaan daerah yang



menjadi tanggung jawabnya. Dalam menentukan berbagai langkah yang diambil oleh pihak manajemen dapat dikelompokkan dalam tiga langkah:

1. Langkah strategis: untuk mewujudkan pihak manajemen perlu mengambil kebijakan yang bersifat komprehensif dengan sasaran utamanya membangkitkan spirit dan eksistensi organisasi melalui strategi sosialisasi misi organisasi, strategi koordinasi maupun pembentukan dan pemberdayaan institusi penunjang.
2. Langkah administrasi: sangat diperlukan dalam mendukung pencapaian tujuan dengan penyiapan perangkat, baik perangkat lunak maupun perangkat keras. Penyiapan personil selain memenuhi standar kualitas juga kuantitas. Sehingga dapat digerakkan secara efektif dalam mewujudkan tujuan. Kegiatan ini dapat dilakukan melalui rekrutmen yang memenuhi standar tertentu serta upaya training bagi personil yang tersedia.
3. Langkah operasional: berkaitan dengan sarana dan prasarana penunjang baik langsung maupun tidak langsung. Kesiapan perangkat operasional di kantor seperti ketersediaan dan pendayagunaan komputer maupun sarana lapangan untuk operasional seperti kendaraan operasional dan lain-lain perlu mendapat perhatian. Apabila ketersediaannya sekarang ini terbatas maka perlu pengadaan sehingga proporsional dalam mewujudkan pencapaian tujuan ke depan.

Disisi lain pentingnya perencanaan dapat dipandang sebagai tolok ukur keberhasilan dan kegagalan suatu kegiatan. Tolok ukur dimaksud tentunya dilakukan melalui kegiatan membandingkan rencana penerimaan PAD yang telah ditetapkan dengan implementasinya (tercermin dalam realisasi penerimaan PAD). Penilaian berhasil atau gagalnya pencapaian tujuan rencana penerimaan PAD oleh suatu dinas atau unit kerja bukanlah merupakan persoalan sederhana yang semata-mata melihat pencapaian target, melainkan diperlukan pertimbangan lain yang berkaitan dengan prinsip ekonomi, efisien maupun efektif dalam kegiatannya. Untuk pihak manajemen membutuhkan instrumen pengendali yang tersusun secara sistematis dan terstruktur. Pengendalian dimaksud terstruktur sedemikian rupa mulai dari pengendalian tahunan, semesteran, triwulanan maupun mingguan. Dan pada setiap struktur didukung oleh instrumen akuntansi manajemen yang benar dengan menghasilkan laporan mingguan, bulanan, triwulanan, semesteran maupun tahunan, guna mengantisipasi dan mengambil tindakan-tindakan tertentu bila terdapat permasalahan dalam pencapaian target. Apabila upaya pengendalian telah dilakukan secara optimal oleh dinas atau unit kerja pengelola sumber penerimaan PAD dan hasilnya sesuai dengan target yang



ditetapkan, maka kinerja dinas atau unit kerja yang bersangkutan dalam pengelolaan penerimaan PAD diklasifikasikan berhasil dan sepantasnya mendapatkan *reward* atas prestasi yang dicapai. Pemberian *reward* (penghargaan) atas prestasi dapat diberikan dalam bentuk pemberian insentif (berupa bonus pencapaian target misalnya 1-5% dari realisasi tahunan) atau penghargaan dalam bentuk lain yang relevan yang ditetapkan oleh pihak manajemen pemda Riau. Ini dimaksudkan untuk memberi spirit serta membangkitkan semangat kompetitif diantara dinas atau unit kerja pengelola sumber penerimaan PAD. Dan sebaliknya apabila upaya pengendalian telah dilakukan dengan optimal tetapi hasil yang dicapai tidak sesuai dengan apa yang direncanakan, maka dapat dilakukan tindakan revisi terhadap rencana setelah terlebih dahulu mengidentifikasi secara seksama faktor-faktor penyebabnya. Apabila terjadi adanya dinas atau unit kerja yang sungguh-sungguh tidak mengambil upaya optimal dalam mewujudkan pencapaian penerimaan sumber PAD yang menjadi tanggungjawabnya sehingga target tidak tercapai, maka pihak manajemen pemda Riau dapat memberikan peringatan tertulis kepada dinas atau unit kerja yang bersangkutan. Tindakan pemberian *reward* bagi yang berprestasi dan peringatan atau teguran kepada dinas/unit kerja yang tidak melakukan upaya dalam mengoptimalkan PAD yang menjadi tanggung jawabnya sudah saatnya untuk diterapkan.

III. PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH BERBASIS KINERJA

Pasca reformasi banyak muncul tuntutan daerah untuk meminta kewenangan lebih besar dalam mengelola keuangan di daerahnya masing – masing. Hal ini terjadi sebagai efek dari desentralisasi berbagai macam urusan pemerintahan yang selama ini dipegang oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah, termasuk dalam hal keuangan. Untuk itu diperlukan sebuah standar yang baku dalam pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan semangat baru dalam masyarakat modern yaitu transparansi, kewajaran, bertanggung jawab dan efisiensi. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) dalam pengelolaan keuangan daerah sudah harus mulai diterapkan sebagai bagian dari penerapan *Good Governance* pada pemerintahan daerah. Namun masih banyak kendala dalam pelaksanaan, antara lain disebabkan oleh buruknya birokrasi di daerah dan kurangnya kemampuan SDM daerah dalam menerapkan ABK. Padahal dengan penerapan ABK manajemen keuangan daerah akan lebih profesional dan efisien.

Penerapan ABK pada bidang pemerintahan sendiri mulai dipopulerkan sejak Osborne dan Gaebler yang mengemukakan pandangannya tentang reformasi di



bidang pemerintahan dengan menggunakan *Reiventing Government* persepektif baru yang diantaranya adalah *Mission Driven Budgeting*, atau anggaran yang digerakan oleh tujuan. Jadi dengan perspektif ini yang jadi pokok dari anggaran adalah tujuannya atau misi anggaran tersebut dimanfaatkan. Dalam konsep ini, bahwa setiap output dan outcome sebuah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah akan dihitung kelayakan penggunaan anggarannya. Hal ini akan menimbulkan efisiensi dan rasionalitas dalam pengelolaan anggaran. Ini sesuai dengan konsep *Reiventing Government*, yang melihat adanya keunggulan penerapan *Mission Driven Budgeting*, yaitu:

- Anggaran yang digerakan oleh misi memberikan dorongan pada setiap pekerja menghemat uang. Maksudnya dalam pengelolaan keuangan daerah setiap pegawai di pelbagai instansi akan didorong untuk menghemat pemakaian anggaran dalam menjalankan kegiatan apapun
- Anggaran yang digerakan oleh misi membebaskan sumber – sumber daya untuk menguji gagasan baru. Maksudnya dalam pengelolaan keuangan daerah, setiap pegawai di berbagai instansi diberikan kebebasan dalam menuangkan gagasannya yang bermanfaat untuk kemajuan pelayanan publik dan hal ini akan layak untuk dibiayai oleh pemerintah.
- Anggaran berbasis kinerja memberikan kebebasan pada para manejer yang diperlukan merespons setiap kondisi lingkungan yang berubah. Maksudnya dalam pengelolaan keuangan daerah setiap pegawai diberi keleluasaan untuk memilih kegiatan apa yang paling cocok atau baik dalam meningkatkan pelayanan publik
- Anggaran yang digerakan oleh misi menciptakan lingkungan yang dapat diramalkan. Para pegawai akan merasa tenang karena anggaran telah disediakan untuk mengerjakan pelayanan publik tanpa harus takut akan dipotong anggarannya secara mendadak, karena yang dibiayai adalah kinerjanya, bukan inputya.
- Anggaran yang digerakan oleh misi akan sangat menyederhanakan proses anggaran. Selama ini proses dalam menyusun anggaran sangat rumit dan memakan waktu lama. Harus melewati Departemen Keuangan dan Badan Legislatif agar dapat disahkan. Dan harus melewati perdebatan yang alot. Dengan Anggaran yang digerakan oleh misi ini, proses itu bisa disimpelkan, karena anggaran bisa disetujui hanya harus sesuai dengan standar kinerja yang diharapkan



- Anggaran yang digerakan oleh misi bisa menghemat jutaan dolar untuk auditor dan pegawai anggaran. Tidak perlu menghabiskan waktu untuk melakukan audit atau penyelidikan bahwa pegawai menghabiskan anggaran sesuai dengan aturan, karena yang dibiayai hanya kinerja atau outcome-nya saja.
- Akhirnya, anggaran yang digerakan oleh misi membebaskan para anggota legislatif untuk memfokuskan pada isu – isu penting. Selama ini anggota legislatif cenderung banyak menghabiskan waktu dalam penyusunan anggaran. Yang banyak disertai perdebatan yang alot sehingga banyak permasalahan yang penting terabaikan. Untuk itu dengan anggaran yang digerakan oleh misi, maka anggota dewan hanya perlu mengawasi kinerja yang ingin dicapai oleh penggunaan anggaran tersebut.

Berdasarkan sumber dari Dirjen Anggaran Depkeu, dijelaskan bahwa sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metode tradisional atau *item line budget*. Cara penyusunan anggaran tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolok ukur keberhasilan hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya, muncullah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan.

Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal: pertama mencerminkan maksud dan tujuan permintaan dana; kedua mencerminkan biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini; dan yang ketiga mencerminkan data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program. Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau



didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif. Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi output. Jadi, apabila kita menyusun anggaran dengan pendekatan kinerja, maka *mindset* kita harus fokus pada "apa yang ingin dicapai". Kalau fokus ke "output", berarti pemikiran tentang "tujuan" kegiatan harus sudah tercakup di setiap langkah ketika menyusun anggaran. Sistem ini menitikberatkan pada segi penatalaksanaan sehingga selain efisiensi penggunaan dana juga hasil kerjanya diperiksa. Jadi, tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Siklus anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang. Siklus anggaran berbeda dengan tahun anggaran. Tahun anggaran adalah masa satu tahun untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran atau waktu di mana anggaran tersebut dipertanggungjawabkan. Jelaslah, bahwa siklus anggaran bisa mencakup tahun anggaran atau melebihi tahun anggaran karena pada dasarnya, berakhirnya suatu siklus anggaran diakhiri dengan perhitungan anggaran yang disahkan oleh undang-undang. Siklus anggaran terdiri dari beberapa tahap (fase) yaitu :

1. Tahap penyusunan anggaran
2. Tahap pengesahan anggaran
3. Tahap pelaksanaan anggaran
4. Tahap pengawasan pelaksanaan anggaran
5. Tahap pengesahan perhitungan anggaran

Untuk dapat menyusun Anggaran Berbasis Kinerja terlebih dahulu harus disusun perencanaan strategik (Renstra). Penyusunan Renstra dilakukan secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan dan masyarakat. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu standar harga, tolok ukur kinerja dan Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengukuran kinerja (tolok ukur) digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan



dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (input) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (output) yang dihasilkan, peran Analisa Standar Biaya (ASB) sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Ruang lingkup ABK meliputi empat hal:

1. Menentukan Visi dan misi (yang mencerminkan strategi organisasi), tujuan, sasaran, dan target. Penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target merupakan tahap pertama yang harus ditetapkan suatu organisasi dan menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai sehingga setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan komponen tersebut. Oleh karena itu, penentuan komponen-komponen tidak hanya ditentukan oleh pemerintah tetapi juga mengikutsertakan masyarakat sehingga dapat diperoleh informasi mengenai kebutuhan publik.
2. Menentukan Indikator Kinerja. Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan suatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahapan perencanaan, tahap pelaksanaan maupun tahap setelah kegiatan selesai dan bermanfaat (berfungsi). Indikator kinerja meliputi :
 - a. Masukan (Input) adalah sumber daya yang digunakan dalam suatu proses untuk menghasilkan keluaran yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Indikator masukan meliputi dana, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, data dan informasi lainnya yang diperlukan.
 - b. Keluaran (Output) adalah sesuatu yang terjadi akibat proses tertentu dengan menggunakan masukan yang telah ditetapkan. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu aktivitas atau tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dengan baik dan terukur.



"OPTIMALISASI PERENCANAAN ANGGARAN DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM Mendukung SISTEM KEUANGAN DAERAH BERBASIS KINERJA"

- c. Hasil (Outcome) adalah suatu keluaran yang dapat langsung digunakan atau hasil nyata dari suatu keluaran. Indikator hasil adalah sasaran program yang telah ditetapkan.
 - d. Manfaat (Benefit) adalah nilai tambah dari suatu hasil yang manfaatnya akan nampak setelah beberapa waktu kemudian. Indikator manfaat menunjukkan hal-hal yang diharapkan dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi secara optimal.
 - e. Dampak (Impact) pengaruh atau akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan. Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian.
3. Evaluasi dan pengambilan keputusan terhadap pemilihan dan prioritas program. Kegiatan ini meliputi penyusunan peringkat-peringkat alternatif dan selanjutnya mengambil keputusan atas program/kegiatan yang dianggap menjadi prioritas. Dilakukannya pemilihan dan prioritas program/kegiatan mengingat sumber daya yang terbatas.
 4. Analisa Standar Biaya (ASB). ASB merupakan standar biaya suatu program/kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional. Dilakukannya ASB dapat meminimalisir kesepakatan antara eksekutif dan legislatif untuk melonggarkan alokasi anggaran pada tiap-tiap unit kerja sehingga anggaran tersebut tidak efisien. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, perolehan data dalam membuat keputusan anggaran, siklus perencanaan anggaran daerah, struktur APBN/D, dan penggunaan ASB. Dalam menyusun ABK yang perlu mendapat perhatian adalah memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Perolehan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pemahaman berbagai program yang menghasilkan output dan outcome yang diharapkan serta menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis. Berdasarkan data kuantitatif tersebut dilakukan pemilihan dan prioritas program yang melibatkan tiap level dari manajemen pemerintahan.



Terkait dengan keuangan daerah dalam mengukur pengelolaan keuangan daerah, Abdul Halim (2001) mengungkapkan bahwa prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas
2. *Value for money*
3. Kejujuran dalam pengelolaan keuangan daerah
4. Tranparansi
5. Pengendalian
6. Disiplin anggaran
7. Efisien dan efektivitas anggaran
8. Format anggaran

Sejalan dengan pemikiran tersebut di atas Tjahjanulin Domai (2002) mengatakan ada beberapa prinsip dalam mengelola keuangan daerah yaitu :

1. Akuntabilitas : adalah kewajiban bagi pengelola keuangan daerah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya.
2. Tranparansi : yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai pengelolaan keuangan daerah dengan kata lain segala tindakan dan kebijakan harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui oleh umum.
3. Keterbukaan pemberian informasi secara terbuka baik terhadap saran maupun kritik dari masyarakat.
4. Aturan Hukum : pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Peraturan Daerah yang telah ditetapkan.

Sebagai bagian dari otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi, pengelolaan anggaran daerah tentu menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya. Otonomi luas yang dinikmati daerah dewasa ini tentu harus mampu memberikan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan yang baik bagi rakyat di daerahnya. Penerapan manajemen keuangan daerah harus sesuai dengan prinsip – prinsip *Good Governance*.

Sistem anggaran berbasis kinerja menuntut pemda untuk kreatif dalam memanfaatkan dan menggali potensi daerah masing – masing. Anggaran berbasis kinerja juga mengisyarakan perlunya pengendalian anggaran secara efektif dan efisien agar tercapai tujuan, sasaran, manfaat, dan indikator kinerja yang jelas bagi penggunaan anggaran tersebut. Oleh karena itu diperlukan perilaku pelaksana yang memahami



pentingnya efektif dan efisien dalam pengelolaan anggaran, serta menetapkan dan menjelaskan standar – standar baku dalam menyusun dan melaksanakan anggaran berbasis kinerja.

IV. PENUTUP

Optimalisasi Perencanaan Anggaran dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Mendukung Sistem Keuangan Daerah Berbasis Kinerja tidak terlepas dari keberhasilan pengembangan otonomi daerah. Keberhasilan bisa dilihat dari perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBD nya yang semakin meningkat. Hal ini di harapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat hendaknya diminimalisasi guna menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan pembangunan. Relevan dengan masalah tersebut maka Pemda Riau perlu membuat perencanaan PAD yang baik. Perencanaan yang baik dapat dipandang sebagai tolok ukur keberhasilan dan kegagalan suatu kegiatan. Tolok ukur dimaksud tentunya dilakukan melalui kegiatan membandingkan rencana penerimaan PAD yang telah ditetapkan dengan implementasinya (tercermin dalam realisasi penerimaan PAD). Penilaian berhasil atau gagalnya pencapaian tujuan rencana penerimaan PAD oleh suatu dinas atau unit kerja bukanlah merupakan persoalan sederhana yang semata-mata melihat pencapaian target, melainkan diperlukan pertimbangan lain yang berkaitan dengan prinsip ekonomi, efisien maupun efektif dalam kegiatannya. Dan untuk mencapai itu semua diperlukan sistem anggaran berbasis kinerja, dan menuntut pemda Riau untuk kreatif dalam memanfaatkan dan menggali potensi daerah masing – masing. Anggaran berbasis kinerja juga mengisyarakan perlunya pengendalian anggaran secara efektif dan efisien agar tercapai tujuan, sasaran, manfaat, dan indikator kinerja yang jelas bagi penggunaan anggaran tersebut. Oleh karena itu diperlukan perilaku pelaksana yang memahami pentingnya efektif dan efisien dalam pengelolaan anggaran, serta menetapkan dan menjelaskan standar – standar baku dalam menyusun dan melaksanakan anggaran berbasis kinerja.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin; Putra, Fadillah; Arif, Saiful, 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah* (Kajian Sosial, Ekonomi, dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah). Penerbit SIC. Surabaya.
- Arsyad, Lincoln, 2005. *Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah*. BPFY-Yogyakarta.
- Astuti, Esther Sri dan Joko Tri Haryanto, 2005. "Analisis Dana Alokasi Umum (DAU) dalam Era Otonomi Daerah Studi Kasus 30 Provinsi", *Jurnal Manajemen Usahawan*, Nomor 12 Th XXXIV Desember 2005, Lembaga Manajemen FE-UI, Jakarta, hal. 38.
- Ahmad Sofwani, dkk, 2008. *The Mobilization of source of district original revenue (PAD) in order to district development (Study in the District of Muara Enim)*, Unibraw Malang.
- Bastian, Indra, 2006. *Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar*. Erlangga . Jakarta.
- Halim, Abdul dan Syukriy Abdullah. 2003. Pengaruh DAU dan PAD Terhadap Belanja Pemerintah Daerah : Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. *Simposium Nasional Akuntansi VI*, 1140-1159.
- Halim, Abdul, 2004. *Manajemen Keuangan Daerah*. UPP AMP YKPN. Yogyakarta.
- Munir, Dasril H. 2005. *Kebijakan & Manajemen Keuangan Daerah*. YPAP Yogyakarta.
- Osborne, David; Geabler, Ted, 1995. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Terjemahan Abdul Rasyid. Pustaka Binamon. Persindo. Jakarta.
- Pemerintah Propinsi Riau, Kabupaten dan Kota di Propinsi Riau, 2008, www.riau.go.id.
- Septiana, Dwi Astutu, 2008. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal, Belanja Operasional dan Pemeliharaan Pada Pemerintah Kabupaten/ Kota di Indonesia". *Tesis*. Universitas Gajah Mada.
- Situs internet yang relevan.*
- Yani, Ahmad. 2008. *Hubungan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Edisi Ketiga, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.