



Research Article

Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintahan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Asep Hikmat¹, Ismanudin²

1. Bappeda Kabupaten Sukabumi
2. Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Wiralodra; ismanudin@unwir.ac.id

Copyright © 2024 by Authors, Published by **Public Service: Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan**. This is an open access article under the CC BY License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Received : June 12, 2024

Revised : July 24, 2024

Accepted : August 15, 2024

Available online : September 02, 2024

How to Cite: Asep Hikmat, & Ismanudin. (2024). Accountability for the Performance of Government Apparatus in Regional Financial Management. *Public Service: Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan*, 1(1), 30-47. <https://doi.org/10.61166/service.v1i1.2>

Accountability for the Performance of Government Apparatus in Regional Financial Management

Abstract. Accountability for the performance of government officials plays an important and decisive role in achieving organizational goals in regional government, both in the fields of service, empowerment and development. This article attempts to discuss or explain several things related to accountability for the performance of government officials in regional financial management with the focus being APBD management. The aim is to develop insight, both normatively, theoretically and empirically related to the quality of the APBD, especially shopping issues and the integration of planning and budgeting (the process of preparing and determining the APBD) as well as the quality of the apparatus' human resources (competence and character) as implementers or managers of the

APBD. The results of this study show that the quality of regional spending in the APBD can determine whether the performance of government officials is good or bad in managing regional finances. The quality of spending in this APBD includes optimal fulfillment of 6 (six) quality elements, namely economic values, efficiency, effectiveness, equity, accountability and responsibility. The existence of a larger proportion of public spending than personnel/apparatus spending and the integration of planning and budgeting in the process of preparing/determining APBD can also be a determining factor in the quality of this spending. The realization of good and adequate quality of the apparatus' human resources which is built from high competence and good character is the main factor and determines the optimal implementation of administrative reform in general, especially in terms of realizing accountability for the performance of government officials in regional financial management (APBD).

Keywords: Accountability, Performance of Government Apparatus, Management, Regional Finance (APBD).

Abstrak. Akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan berperan penting dan menentukan dalam pencapaian tujuan organisasi di pemerintahan daerah, baik di bidang pelayanan, pemberdayaan maupun pembangunan. Tulisan ini berupaya membahas atau menguraikan beberapa hal terkait akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam pengelolaan keuangan daerah dengan fokusnya adalah pengelolaan APBD. Adapun tujuannya adalah mengembangkan wawasan, baik secara normatif, teoritik maupun empirik terkait dengan kualitas APBD, khususnya masalah belanja dan integrasi perencanaan dan penganggaran (proses penyusunan dan penetapan APBD) serta kualitas SDM aparatur (kompetensi maupun karakternya) sebagai pelaksana atau pengelola APBD. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa kualitas belanja daerah dalam APBD dapat menentukan baik atau buruknya akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam mengelola keuangan daerah. Kualitas belanja dalam APBD ini meliputi pemenuhan secara optimal 6 (enam) unsur kualitas yakni nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, equiti, akuntabilitas dan responsibilitas. Adanya proporsi belanja publik yang lebih besar dari pada belanja pegawai/aparatur dan terintegrasinya perencanaan dan penganggaran dalam proses penyusunan/penetapan APBD, juga dapat menjadi faktor penentu kualitas belanja tersebut. Terwujudnya kualitas sumber daya manusia aparatur yang baik dan memadai yang dibangun dari kompetensi tinggi dan karakter yang baik, merupakan faktor utama dan menentukan terselenggaranya secara optimal reformasi administrasi secara umum, khususnya dalam hal mewujudkan akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD).

Kata Kunci : Akuntabilitas, Kinerja Aparatur Pemerintahan, Pengelolaan, Keuangan Daerah (APBD).

PENDAHULUAN

Sebagaimana kita maklumi, bahwa ada tiga (3) tugas pokok yang harus diijalankan oleh pemerintahan yakni pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Pelayanan kepada masyarakat dalam perspektif administrasi publik adalah bagaimana memperlakukan warga negara sebagai "warga" yang tidak perlu melihat mereka kaya atau miskin tetapi semuanya wajib mendapatkan pelayanan yang baik, hal ini karena sesungguhnya masyarakat (rakyat) adalah pemegang kedaulatan tertinggi yang sewaktu-waktu berhak meminta pertanggung jawaban pemerintahan. Ketika masyarakat melihat bahwa semakin hari tugas dan fungsi pemerintahan semakin meningkat dan kekuasaan pemerintahan juga semakin besar, maka demikian pula semakin hari masyarakat semakin kritis menilai kinerja

pemerintahan dan melihat keterlambatan bahkan mungkin kegagalan dalam mengimplementasikan program-programnya yang semakin bertambah. Selanjutnya, mereka segera mempertanyakan apa yang diperbuat oleh pemerintahan sebagai suatu badan/organisasi publik yang menyelenggarakan administrasi publik di mana birokrat-birokrasi sebagai aktornya menjadi penentu dan penyebabnya (Thoha, 2008).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), khususnya Pasal 7, menyebutkan adanya asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian, untuk lembaga/instansi pemerintah secara teknis hal tersebut diatur dengan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Seiring dengan dinamika dan kompleksnya tuntutan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah tidak lagi dapat mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sumber kekuatan yang sah. Paradigma pemerintah dalam praktek pemerintahannya dapat juga didasarkan pada konsensus-konsensus/kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi/diskursus yang berlangsung dalam ruang publik. Pada konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik memerlukan keterlibatan seluruh elemen (*stakeholders*), baik internal birokrasi, kelompok-kelompok masyarakat maupun Perguruan Tinggi dan pihak swasta.

Dampak reformasi politik dan pemerintahan di Indonesia adalah terjadinya pergeseran paradigma dan sistem pemerintahan yang bercorak monolitik sentralistik di pemerintah pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik di pemerintahan daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri atas dasar pemerataan dan keadilan serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerah.

Implikasi reformasi tersebut, diikuti dengan perubahan kebijakan pemerintah di berbagai bidang, antara lain pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah, perimbangan keuangan, KKN, pelayanan masyarakat serta akuntabilitas yaitu seperti UU Nomor 28 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun kondisi nyata saat ini setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini berjalan yang juga “masih” menjadi permasalahan dalam implementasinya adalah bahwa kita masih dalam tahap konsolidasi yang konsentrasinya pada penataan urusan/kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, aset, keuangan dan penyesuaian-penyesuaian beragam bentuk regulasi. Reformasi hukum ini (perbaikan dan penyesuaian berbagai regulasi) harusnya mencakup tiga aspek yaitu institusi (kelembagaan), substansi (perundang-undangan) dan legal kultur (budaya hukum) sebagai landasan aksi pelaksanaan reformasi di bidang – bidang lainnya (Alamsyah, 2009:126)

Kondisi saat ini terkait dengan reformasi birokrasi yang akan dan sedang dilakukan, berpijak dari gambaran/fenomena bahwa reformasi yang telah dilakukan tahun 1998 yang telah berhasil meletakkan landasan politik, hukum dan ekonomi bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Hal ini diwarnai dengan berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan negara, revitalisasi lembaga-lembaga tinggi negara dan pemilihan umum dilakukan dalam rangka *good governance*. Reformasi ekonomi seharusnya membawa kondisi ekonomi semakin baik, mengantarkan Indonesia kembali ke jajaran *Middle Income Countries (MICs)* dan dipandang sebagai negara yang berhasil melalui masa krisis dengan baik.

Seiring waktu pasca reformasi digulirkan, masih banyak yang harus diselesaikan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, masih ada masalah-masalah terkait penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, banyak juga peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan multi tafsir. Selain itu pula kita merasakan bahwa pelayanan yang berkualitas belum sepenuhnya tersedia dan dapat dilakukan, sementara perkembangan kebutuhan bangsa semakin maju serta beragam. kemudian, persaingan global pun semakin ketat. Posisi daya saing dan pemerintahan yang baik Indonesia belum sejajar dengan negara-negara maju baik di Asia Tenggara maupun di Asia, kapasitas kelembagaan/efektivitas pemerintahan di Indonesia juga tertinggal jika dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh negara-negara tetangga. Dalam hal kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi masih banyak dikeluhkan masyarakat, walaupun diakui di sisi lain terdapat fakta bahwa jaminan kesejahteraan aparatur birokrasi pun belum sepadan. Oleh karena itu diperlukan pembenahan kualitas akuntabilitas di berbagai aspek termasuk dan terutama dalam hal pengelolaan keuangan negara / keuangan daerah.

Dari banyak hal yang sering dikritisi publik terkait pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah, beberapa masalah yang sering menjadi sorotan publik di antaranya adalah :

- a) Masih lemahnya *kualitas* belanja daerah dalam APBD yang indikasinya adalah selalu lebih besarnya alokasi belanja tidak langsung (terutama belanja pegawai) ketimbang belanja langsung (belanja publik) dan belum terintegrasinya antara perencanaan dengan penganggaran serta transparansi dan keterbukaan sejak proses penyusunan hingga pertanggung jawaban (akuntabilitasnya).
- b) Relatif rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur, baik faktor kompetensi maupun karakternya yang sering dikaitkan dengan buruknya kinerja pelayanan publik.

Tulisan ini berupaya untuk membahas atau menguraikan beberapa hal terkait akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam pengelolaan keuangan daerah dengan fokusnya adalah pengelolaan APBD. Adapun tujuannya adalah mengembangkan wawasan, baik secara normatif, teoritik maupun empirik terkait hal-hal yang berkaitan dengan kualitas APBD khususnya masalah belanja dan integrasi perencanaan dan penganggaran (proses penyusunan dan penetapan APBD) serta kualitas SDM aparatur (kompetensi maupun karakternya) sebagai pelaksana atau pengelola APBD.

PEMBAHASAN

Akuntabilitas Kinerja (*Performance Accountability*) Dimensi Strategis Administrasi Publik

Frederick A. Cleveland (dalam Keban, 2008:11) menyebutkan ada enam (6) dimensi strategis administrasi publik, yaitu dimensi kebijakan, dimensi struktur organisasi, dimensi manajemen, dimensi etika, dimensi lingkungan dan dimensi akuntabilitas kinerja. Administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan mewujudkan demokrasi, administrasi publik juga diadakan untuk memberikan pelayanan publik yang manfaatnya harus dapat dirasakan masyarakat. Pada konteks ini, birokrasi pemerintah sebagai pemberi layanan publik harus mampu meningkatkan profesionalismenya, mampu menerapkan teknologi yang efisien dan efektif serta mendorong masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian tanggung jawab administrasi publik tersebut.

Untuk menjalankan tugas dan fungsi administrasi publik, khususnya dalam konteks pelayanan yang baik (*prima*), maka sangat dibutuhkan sosok-sosok administrator publik yang handal guna tercapainya tujuan organisasi publik. Sosok tersebut tidak cukup hanya memiliki kapasitas dan kapabilitas yang standar, tetapi juga diimbangi dengan tingkat rasionalitas yang tinggi, responsif, kompeten dalam menggunakan prinsip, metode dan teknik-teknik sesuai kebutuhan serta memiliki etika yang baik. James L.Perry (dalam Keban, 2008:22) menggambarkan administrator yang ideal yakni yang memiliki :*Technical skill, Human skill, Conceptual skill*, responsif terhadap institusi-institusi yang demokratis, berorientasi pada hasil, mampu mengembangkan jaringan kerja, memiliki kemampuan melakukan komunikasi dan menjaga keseimbangan antara keputusan dan kegiatan.

Urgensi terwujudnya pelayanan yang baik kepada masyarakat pada dasarnya merupakan implementasi dari tujuan administrasi publik yakni memenuhi “ *public interest*” artinya memenuhi apa yang secara kolektif diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu pula, upaya memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat (rakyat) harus didasarkan pada pemahaman yang mendalam bahwa mereka adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara di mana pada akhirnya rakyat juga akan menuntut pertanggung jawaban pemerintah yang telah disertai amanat. Kewajiban untuk mempertanggungjawabkan inilah yang kemudian dikenal dengan istilah akuntabilitas yang dalam tulisan ini menjadi tema sentral, lengkapnya topik bahasan yang dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai fokus pengelolaan keuangan daerah dengan lokus tentu saja di pemerintahan daerah yakni Kabupaten / Kota pada umumnya.

Pengertian Akuntabilitas

Berikut ini diketengahkan beberapa pendapat ahli tentang akuntabilitas, diantaranya:

- 1) J.B Gharthey, yang menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa,siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana dan bagaimana.

- 2) Ledvina V.Carino, menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada jauh di luar tanggung jawab dan kewenangannya. Dengan demikian dalam setiap tingkah lakunya, seorang pejabat pemerintah mutlak harus selalu memperhatikan lingkungannya. Ada empat (4) dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu siapa yang melaksanakan akuntabilitas, kepada siapa dia berakuntabilitas, apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitasnya dan nilai akuntabilitasnya itu sendiri.
- 3) Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik (1985) menetapkan definisi bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercaya untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggung jawaban fiskal, manajerial dan program.
- 4) LAN RI dan BPKP (2001:22) menjelaskan bahwa akuntabilitas berasal dari kata 'accountability' yang artinya keadaan untuk dipertanggung jawabkan, keadaan dapat diminta pertanggung jawaban.

Selanjutnya, mengenai pengertian kinerja itu sendiri adalah "prestasi kerja yakni hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya seseuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya" (Mangkunegara, 2000:67). Analog dalam konteks akuntabilitas kinerja organisasi publik (pemerintahan), maka kinerja ini dapat berarti hasil kerja baik secara kualitas maupun kuantitas atas pelaksanaan tugas dan fungsinya sesuai ketentuan yang mendasarinya untuk kemudian harus dipertanggung jawabkan kepada yang memberi amanat (yaitu publik atau rakyat).

Berdasarkan hal tersebut yang dimaksud dengan akuntabilitas kinerja adalah akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan yang melaksanakan tugas dan fungsi dalam mengelola keuangan daerah atau APBD.

Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Tujuan dan Target Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Pada *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, terdapat empat (4) misi yang salah satunya (misi yang ke-2) adalah 'Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set dan culture set*'. Selanjutnya, dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 pada tahap pelaksanaannya di tingka makro, terdapat juga enam (6) program di mana salah satu programnya (program yang ke-5) adalah " Program Penguatan Akuntabilitas Kinerja" yang bertujuan meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi dengan target program meningkatnya kinerja instansi pemerintah dan meningkatnya akuntabilitas instansi pemerintah.

Untuk efektifnya pelaksanaan program penguatan akuntabilitas kinerja ini, maka sangat tidak mungkin kalau tidak didukung atau diperkuat dengan program-program lain secara sinergis. Program-program tersebut adalah penataan

organisasi, penataan tatalaksana, penataan manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan dan penguatan kualitas pelayanan publik. Penguatan kualitas pelayanan publik inilah sebenarnya yang menjadi sasaran pokok atau inti dari segala bentuk kebijakan publik dan implementasi administrasi publik.

Peningkatan kualitas pelayanan publik ini bertujuan meningkatkan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan publik/masyarakat. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik atau prima, maka acuan utamanya ada pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, adanya kepastian hukum, tertibnya penyelenggaraan negara, berorientasi kepada kepentingan umum, adanya keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas, yang diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsip pelayanan dijadikan acuan dalam mewujudkan pelayanan publik prima.

Standar pelayanan publik harus dibuat oleh penyelenggara bersama masyarakat pengguna layanan, sampai pada kesepakatan penetapan dan dituangkan dalam maklumat pelayanan. Biaya/tarif pelayanan harus jelas, dibuat dengan mempertimbangan kemampuan dan daya beli masyarakat, nilai/harga barang dan jasa yang berlaku, rincian biaya yang jelas dan transparan dan prosedur sesuai peraturan perundang-undangan. Adapun targetnya adalah

- (1) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dengan terwujudnya asas-asas transparan, cepat, tepat, sederhana, aman, terjangkau dan memiliki kepastian;
- (2) Meningkatnya jumlah unit pelayanan yang memperoleh standarisasi pelayanan internasional
- (3) Meningkatnya Indeks Kepuasan Masyarakat.

Anggaran Daerah Sebagai Piranti Pemenuhan Hak-Hak Dasar Rakyat Hak-hak Rakyat sebagai Warga Negara terhadap Anggaran Daerah (APBD)

Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur secara jelas hubungan antara negara dan warga negara (rakyat) yang keduanya memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi. Rakyat sebagai warga negara memiliki hak-hak dasar yang harus dipenuhi negara seperti hak mendapatkan pendidikan, kesehatan, kehidupan yang layak dan sebagainya. Negara berkewajiban untuk memenuhi hak-hak dasar tersebut yang apabila negara dianggap gagal maka warga negara tersebut berhak menuntut pertanggung jawabannya. Untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut, negara (dalam hal ini pemerintahan) menggunakan beberapa alat / piranti materil maupun yuridis. Salah satu piranti tersebut adalah melalui integrasi perencanaan dan penganggaran yakni APBD.

Ada tiga (3) hal yang menjadi dasar mengapa rakyat sebagai warga negara memiliki hak yang secara yuridis dijamin:

- (1) Amanat UUD 1945 di mana rakyat berhak dalam pengambilan keputusan dan penyusunan keputusan anggaran.
- (2) Rakyat merupakan target utama untuk disejahterakan sebagaimana fungsi utama anggaran
- (3) Rakyat merupakan penyumbang (kontributor) utama dari anggaran pemerintah / pemerintah daerah (APBN / APBD)

Berdasarkan hal tersebut, hak-hak rakyat sebagai warga negara terhadap anggaran (APBD) pada dasarnya ada tiga (3) yaitu mendapat alokasi anggaran yang memadai untuk meningkatkan kesejahteraan, terlibat dalam proses penganggaran dan melakukan pengawasan terhadap APBD untuk memastikan bahwa anggaran berpihak kepada rakyat dan tidak dikorupsi.

Berkaitan dengan piranti yuridis, hal-hal yang sangat berkorelasi dengan masalah anggaran diantaranya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM, PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta beberapa ketentuan teknis lainnya dari Kementerian Keuangan maupun Kemendagri.

Pengertian dan Fungsi Utama Anggaran Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD ini juga merupakan alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai alat kesejahteraan rakyat, APBD mempunyai tiga (3) fungsi utama yaitu *fungsi distribusi*, *fungsi stabilitas* dan *fungsi alokasi* yang dalam implementasinya harus berjalan secara seimbang.

Fungsi distribusi berkaitan dengan upaya APBD yang harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Sedangkan fungsi stabilisasi menjadikan APBD sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. Adapun fungsi alokasi mensyaratkan APBD mengarah dan mewujudkan pada upaya-upaya untuk: Membuka lapangan kerja, mengurangi pengangguran, menghindari pemborosan sumber daya dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas perekonomian daerah.

Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Anggaran (APBD)

Pada konteks penyusunan dan penetapan APBD di daerah, Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- (1) APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah.
- (2) APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan.
- (3) Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Selanjutnya, dalam ketentuan umum penyusunan APBD (Pasal 17) juga ditegaskan bahwa:
 - (1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

Dalam penyusunan APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

- (2) Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
- (3) Dalam hal diperkirakan defisit, ditetapkan sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
Catatan ; Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3 % dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan. Jumlah pinjaman dibatasi 60 % dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
Surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggung jawaban antar generasi, sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan cadangan dan peningkatan jaminan sosial.

Pada tahap mekanisme penyusunan APBD, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 adalah sebagai berikut :

- (1) Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD Tahun Anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah sebagai landasan penyusunan APBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.
- (2) DPRD membahas Kebijakan Umum APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
- (3) Berdasarkan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya dalam mekanisme penyusunan APBD ini,

Selanjutnya Pasal 19 menjelaskan bahwa :

- (1) Dalam rangka penyusunan APBD, Kepada SKPD selaku Pengguna Anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD tahun berikutnya.
- (2) Rencana Kerja (Renja) SKPD disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
- (3) RKA dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.
- (4) RKA dimaksud dalam ayat (1) dan (2) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
- (5) Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun berikutnya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan RKA – SKPD diatur dengan Peraturan Daerah.

Mengenai mekanisme dan penetapan APBD ini dijelaskan dalam Pasal 20 sebagai berikut:

- (1) Pemerintah mengajukan Rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada Minggu Pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
- (2) Pembahasan Rancangan Perda tentang APBD dilakukan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan DPRD.
- (3) DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- (4) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu (1) bulan sebelum anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- (5) APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan Unit Organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja.
- (6) Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Dimensi Kualitas Apbd Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Akuntabilitas Kinerjanya

Dimensi Kualitas APBD

Pembahasan mengenai akuntabilitas kinerja APBD di suatu daerah akan menyangkut banyak hal, baik sejak proses perumusannya hingga pemantauan, evaluasi dan penyampaian laporan pertanggung jawabannya. Prinsip dasar yang harus selalu menjadi pedoman adalah bahwa APBD itu merupakan salah satu wujud kebijakan publik yang secara jelas dan tegas dirumuskan dari adanya atau terjadinya fenomena/permasalahan publik yang berlanjut kepada tuntutan kebutuhan publik, baik di bidang ekonomi, sosial budaya, pemerintahan, infrastruktur, pendidikan dan sebagainya.

Keharusan menyampaikan pertanggungjawaban secara komprehensif kepada yang memberi amanat (rakyat) dan kemudian kita istilahkan akuntabilitas kinerja, harus mencerminkan dua (2) hal pokok yaitu secara kuantitas dan kualitas. Kuantitas dalam APBD berbicara tentang keragaan besaran nilai anggaran berupa sejumlah angka / rupiah yang tertera dalam APBD meliputi ; Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan yang tidak dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

Adapun secara kualitas, APBD ini dapat diketahui dari sejauhmana pemenuhan nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, keadilan (*equity*), akuntabilitas (kelengkapan dan kebenaran dokumen), serta responsibilitas. Nilai ekonomi dalam APBD (pos belanja daerah) dan perumusan APBD berkaitan dengan jumlah pengeluaran yang cenderung selalu meningkat. Secara normatif maupun teoritis, belanja daerah yang terus meningkat atau adanya peningkatan belanja daerah seharusnya mengindikasikan bertambahnya cakupan kebutuhan publik yang dapat dipenuhi.

Dalam pengertian ini, permasalahan publik yang paling mendasar seperti terkait bidang pendidikan dasar, kesehatan dan infrastruktur penunjang, dapat teratasi. Proporsi belanja harus secara jelas tertuju pada program-program untuk

mengatasi masalah tersebut. Namun demikian, fakta yang ada di banyak daerah sering menunjukkan bahwa peningkatan belanja dalam APBD tidak secara signifikan bersentuhan dan menyelesaikan kebutuhan / masalah publik, malahan justru sering ditemukan bahwa program-program yang digulirkan malah jauh dari apa yang sebenar-benarnya dibutuhkan publik. Hal ini yang masih sering terjadi juga di masyarakat adalah sulitnya membedakan mana 'kebutuhan dan mana keinginan publik'. Konotasi 'keinginan' ini dalam banyak hal ada juga berkaitan dengan kepentingan segelintir pihak terutama dari unsur legialatif (yang kemudian dikenal dengan dana aspirasi).

Usulan program beserta besaran anggarannya khususnya yang berasal dari kegiatan reses anggota DPRD yang memang mekanismenya diluar Musrenbang (perencanaan politis), sering menimbulkan permasalahan dikemudian hari karena tidak terintegrasi dengan perencanaan yang sebelumnya sudah disusun. Fakta ini sering dikritik para pengamat dengan mengatakan bahwa integrasi perencanaan dan penganggaran lemah. Tidak terwujudnya integrasi yang baik antara perencanaan dengan penganggaran dalam APBD ini, pada dasarnya disebabkan banyak hal, antara lain faktor normatif yakni ketentuan yang mengatur tidak kondusif dalam arti kontradiktif dan multi tafsir.

Forum Musrenbang secara berjenjang dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi hingga Nasional, sering hanya dijadikan forum formalitas sebagai bahan dokumen perencanaan yakni RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), di sisi lain pihak legislatif melalui kegiatan resesnya juga menampung dan merumuskan usulan dari masyarakat khususnya dari konstituennya. Pada tahap penyusunan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPA (Penetapan Plafon Anggaran Sementara), sering daftar usulan dari hasil Musrenbang "banyak tergantikan" dengan usulan / program dari hasil reses yang secara substansif kurang bahkan tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan kebutuhan nyata / mendesak / prioritas untuk mengatasi masalah publik. Namun demikian, adanya kenaikan belanja pada APBD yang dipicu adanya kenaikan pendapatan, mencirikan daerah tersebut berkembang secara ekonomi.

Efisiensi, dilihat dari belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan apa yang dihasilkan dari belanja tersebut baik luarannya (out put) maupun hasilnya (out come), lebih jauh impact dan benefitnya. Tingkat efisiensi sejatinya (idealnya) dapat diketahui dari seberapa besar nilai tambah ekonomi (added value) yang dihasilkan atas sejumlah biaya / belanja daerah yang dikeluarkan, apakah setiap belanja dalam APBD mampu menghasilkan 'pendapatan kembali (return) untuk menambah kas daerah. Program-program yang dijalankan seharusnya berorientasi pada penggunaan sumber daya input yang serendah-rendahnya tetapi dapat menghasilkan output yang optimal. Pada prakteknya hal-hal demikian belum mampu dilakukan atau terjadi, baik faktor normatifnya yang kurang mendorong maupun (utamanya) faktor kompetensi SDM aparaturnya. Memang pada prinsipnya pemerintahan itu bukan badan usaha yang profit oriented tetapi lebih ke benefit oriented, namun demikian dengan mendasarkan pada prinsip *Reinventing Government*, seharusnya benefit yang dijadikan orientasi ini mampu menumbuhkan-kembangkan potensi profit hingga pada akhirnya benar-benar terwujud. Program-

program pemberdayaan UMKMK (Usaha Mikro Kecil Menengah dan Koperasi) dapat dijadikan skala prioritas untuk mewujudkan hal tersebut. Adapun nilai efisiensi yang berkaitan dengan perumusan APBD berkaitan dengan penggunaan alokasi waktu yang disediakan secara normatif dapat digunakan secara tepat atau dengan kata lain *tidak terjadi keterlambatan* sejak perumusan hingga penetapan APBD.

Efektivitas, dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan apa yang dihasilkan dari belanja tersebut dan apakah yang dihasilkan tersebut “memuaskan” bagi para pemangku kepentingan (stakeholders) yang ada. Opini publik yang berkembang saat ini terhadap belanja daerah harus diakui masih relatif “kurang bahkan tidak puas”. Banyak pihak yang menyoroti bahwa kualitas belanja cenderung relatif stagnan, bersifat rutin, skema perencanaan sering tidak terintegrasi dengan kebutuhan nyata publik dan tidak berjalan sebagaimana mestinya, malah di kebanyakan daerah (Kabupaten / Kota), pos belanja pegawai masih mendominasi atau menggunakan porsi alokasi belanja daerah yang lebih besar ketimbang pos belanja lainnya di belanja daerah. Fakta tersebut diakui masih menjadi masalah di banyak Kabupaten / Kota dan relatif masih sulit mengatasinya serta diperlukan kebijakan-kebijakan operasional yang bersifat terobosan dari pimpinan pemerintahan baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Hal lainnya tentang mekanisme pengaturan belanja aparatur saat ini dan ke depan terus dievaluasi dan diperbaiki sehingga secara konkrit diharapkan mampu merubah tatanan belanja pegawai yang lebih efektif, efisien dan cost-competitive dalam banyak hal termasuk dalam setiap poskegiatan (proyek) dalam APBD.

Keadilan (*equity*), berkaitan dengan alokasi anggaran yang memihak pada masyarakat yang lemah atau miskin dan melalui prosedur yang dianggap adil. Walaupun bersifat relatif, keadilan ini biasanya kalau tidak terpenuhi dapat berujung pada ketidakpuasan publik seperti halnya yang sering diungkapkan oleh kelompok masyarakat marjinal. Pada umumnya upaya penanggulangan kemiskinan di berbagai daerah (Kabupaten / Kota) merupakan prioritas belanja daerah, namun demikian besaran alokasi anggaran masih terkendala dengan terbatasnya kemampuan keuangan daerah. Dalam komposisi belanja daerah, alokasi anggaran untuk belanja pegawai masih mendominasi sehingga porsi untuk membiayai program-program yang *pro-poor* sebagian besar masih bersifat wacana bahkan kalau ada alokasinya, besarnya masih jauh dari harapan. Akibatnya dapat diduga bahwa tingkat kepuasan warga masyarakat sangat kecil dan selalu menjadi isu publik pada berbagai forum diskusi.

Alternatif solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi keterbatasan anggaran guna membiayai program penanggulangan kemiskinan adalah dengan melibatkan secara efektif peran swasta dan lembaga non pemerintah lainnya. Keterlibatan secara nyata dari komponen stakeholders lain diluar pemerintah, setidak-tidaknya dapat mendorong mereka untuk lebih peduli dan bertanggung jawab bersama-sama dalam mengentaskan atau menanggulangi masalah kemiskinan. Harapan adanya aksi nyata bersama (lintas stakeholders) yang lebih fokus untuk menanggulangi kemiskinan, adalah berkurangnya kelompok

masyarakat katagori miskin atau semakin berkurangnya tingkat ketergantungan mereka kepada pihak lain dalam mengatasi persoalan hidupnya.

Nilai akuntabilitas pada belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan kelengkapan dan kebenaran dokumen yang relevan dalam belanja dan proses perumusan APBD, termasuk kemungkinan penelusuran semua proses belanja dan perumusan APBD. Banyak dan sering bergantinya regulasi di bidang keuangan dapat berpengaruh terhadap konsistensi dan keakuratan implementasi suatu kebijakan seperti halnya proses perumusan/perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggung jawaban APBD. Proses penyusunan APBD yang secara normatif sudah ditetapkan setiap tahun anggaran, pada prakteknya sering tidak dapat dipenuhi atau tidak tepat waktu, salah satunya karena terlalu lama dan berbelitnya pembahasan anggaran antara unsur eksekutif (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dan unsur legislatif (Badan Anggaran). Keterlambatan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, akan berpengaruh signifikan terhadap tahapan proses selanjutnya terutama fase pelaksanaan program-program yang telah direncanakan dan penyusunan laporan pertanggung jawabannya. Ke depan bila nilai akuntabilitasinii tidak terjaga, dapat mengakibatkan turunnya kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintahan.

Responsivitas dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan keterbukaan dalam belanja daerah dan perumusan APBD sehingga memungkinkan semua unsur masyarakat berpartisipasi atau memberikan masukan yang relevan. Partisipasi masyarakat ini dapat terjadi melalui Musrenbang dari tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten, rapat-rapat pembahasan oleh komisi hingga sidang terbuka (paripurna) DPRD. Adanya keterbukaan (transparansi) kepada publik, diyakini dapat meningkatkan peran serta mereka untuk menyikapi sekaligus berkontribusi terhadap solusi ,mengatasi masalah yang dihadapi.

Lemahnya responsivitas pemerintah juga berkaitan dengan kemampuan pemerintah (SDM aparatur) dalam menyelesaikan permasalahan warganya. Kepekaan dan akselerasi tindakan untuk mengatasi persoalan yang terjadi di masyarakat dan disertai upaya koordinatif yang baik, merupakan faktor utama dalam renponsivitas ini. Keberadaan aparatur birokrasidi tengah-tengah masyarakat yang sedang tertimpa musibah misalnya, sering menjadi indikasi penilaian positif dari masyarakat/publik. Tingkat kepercayaan / kredibilitas bahkan legitimasi pemerintah di mata masyarakat akan menjadi sangat lemah bila pemerintah kurang atau bahkan tidak responsif terhadap tuntutan dan permasalahan publik.

Faktor Internal dan Eksternal

Setelah mengetahui kondisi beberapa dimensi dari variabel kualitas belanja APBD tersebut, maka beberapa faktor berikut ini dapat menentukan baik-buruknya akuntabilitas kinerja birokrasi dalam mengelola keuangan daerah (APBD). Faktor Internal, terdiri atas :

- a) Komitmen pemerintahan daerah baik dari unsur eksekutif maupun legislatifnya. Komitmen berisikan rasa tanggung jawab yang besar untuk mencapai tujuan yang disertai *kapasitas* memadai baik dari sisi intelektual, emosional dan

- spiritual, maupun kapabilitas (kemampuan mengelola /memanfaatkan kapasitas). Tanggung jawab yang besar ini selain biasanya diimbangi dengan kompetensi, juga kepemimpinan yang kuat ((strong leadership) para pengambil kebijakan utama baik dari unsur eksekutif (Kepala Daerah) maupun pimpinan DPRD.
- b) Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) yang merupakan komponen terpenting dari proses mencapai tujuan organisasi. Sebagian besar lemahnya SDM ini (khususnya SDM aparatur) ditenggarai dengan lemahnya kemampuan untuk mengidentifikasi potensi pendapatan daerah dan kemampuan mengidentifikasi prioritas pembangunan yang riil sesuai potensi dan kebutuhan masyarakat serta sinkron dengan prioritas pembangunan nasional. Banyaknya pegawai juga menyebabkan alokasi anggaran untuk belanja tidak langsung menjadi lebih besar, tunjangan-tunjangan atau tambahan penghasilan bagi pegawai walaupun maksudnya untuk mendorong produktivitas dan profesionalitas, dalam kenyataannya memang belum terwujud, selain itu juga rotasi dan mutasi pegawai sering tidak sejalan dengan upaya untuk menjaga konsistensi perencanaan maupun penganggaran pembangunan. Namun demikian, sejalan dengan keinginan, tuntutan publik terhadap peningkatan kompetensi dan profesionalitas aparatur, beberapa upaya untuk meningkatkan kapasitas SDM aparatur terus digulirkan dalam bingkai kerangka reformasi birokrasi. Selain aspek fisik, aspek intelektual dan spiritual pun terus ditingkatkan kapasitas dan kapabilitasnya.
- c) Faktor Sumber Daya Alam (SDA) yang dapat menjadi faktor positif maupun negatif. Menjadi negatif apabila suatu daerah terlalu luas wilayahnya dan potensi ekonominya relatif kurang, sehingga dapat menjadi beban bagi daerah dalam mengelola kepentingan dan fasilitas publiknya. Sebaliknya luas wilayah akan menjadi faktor positif apabila potensi yang terkandung di dalamnya dapat dikelola dan menghasilkan pendapatan bagi daerahnya.

Sedangkan faktor eksternal sebagai berikut:

Faktor kebijakan terutama kebijakan pemerintah pusat yang tidak memungkinkan daerah untuk menggali pendapatannya secara lebih leluasa, merupakan salah satu faktor eksternal negatif bagi pemerintahan daerah. Potensi sumber daya alam yang besar pun tidak dapat langsung dinikmati oleh daerah karena ternyata kewenangan daerah untuk itu relatif terbatas (misalnya potensi pertambangan). Hal lain dari faktor eksternal ini yang juga dapat menghambat terwujudnya kualitas akuntabilitas kinerja birokrasi di daerah dalam mengelola APBD, adalah beberapa perubahan yang sifatnya global baik yang terkait dengan masalah ekonomis maupun sosial politik yang dapat berpengaruh terhadap APBD.

Khusus yang berkaitan dengan kebijakan dari pemerintah pusat yang terkait dengan berbagai regulasi di bidang keuangan daerah, hingga saat ini masih terjadi ketidaksinkronan ketentuan yang menimbulkan multi tafsir antara produk satu kementerian dengan kementerian lainnya. Sering terjadi “kegamangan” pengelola keuangan di daerah terhadap suatu kebijakan yang bersumber dari pusat (seperti

antara lain pemberian hibah dan bansos, serta pelaksanaan kegiatan dari Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan dan infrastruktur). Konsekwensinya sering program-program yang dananya berasal dari pusat (DAK) terlambat dan atau bahkan tidak dapat dilaksanakan pada tahun anggaran berjalan. Hal tersebut antara karena ada ketidaksinkronan antara regulasi keuangan (dari Kementerian Keuangan) dengan Kementerian lain yang mengeluarkan 'Petunjuk Teknis dan atau Petunjuk Pelaksanaan' yang mengatur secara teknis untuk melaksanakan kegiatannya. Permasalahan ini tentu saja menyebabkan tersendatnya atau tidak optimalnya pelayanan publik dan masyarakat penerima manfaat jelas dirugikan.

Upaya Pemantapan Administrasi Publik Melalui Peningkatan Kualitas SDM Aparatur

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa sumber daya manusia (SDM) aparatur atau aparat birokrasi (birokrat), merupakan aktor yang dapat menentukan berhasil atau gagalnya pelaksanaan reformasi administrasi terutama untuk menyelenggarakan tugas-tugas pokok pemerintahan, khususnya dalam pelayanan publik. Oleh karenanya program peningkatan kualitas SDM aparatur ini atau membangun sumber daya aparatur yang mempunyai integritas merupakan prioritas di setiap instansi atau organisasi lingkungan pemerintahan.

Untuk mewujudkannya, harus dilakukan minimal tiga (3) hal; *Pertama*, dalam proses seleksi penerimaan pegawai selain dilakukan penilaian terhadap kompetensi teknis yang dibutuhkan sesuai formasi, juga dilakukan wawancara berbasis perilaku utama yang menjadikan integritas sebagai kompetensi perilaku utama yang menentukan kelulusan calon pegawai. *Kedua*, menjadikan integritas sebagai *core value* pada semua Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, dengan demikian diharapkan integritas akan menjadi suatu kebiasaan dan akhirnya menjadi budaya sebuah organisasi. *Ketiga*, menjadikan integritas sebagai kriteria mutlak yang harus dipenuhi oleh pegawai dalam implementasi pengembangan dan promosi pegawai pada sebuah organisasi.

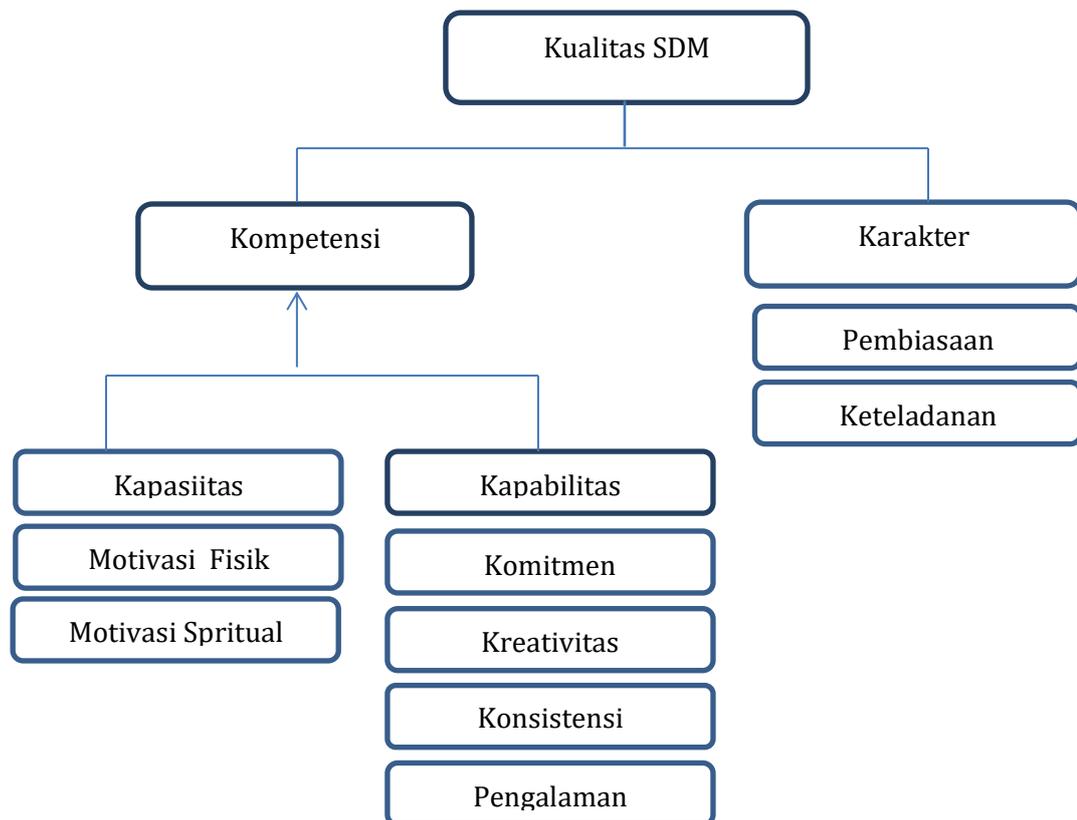
Banyak komponen masyarakat di media massa media menyoroti bahwa saat ini di lingkungan birokrasi banyak pegawai yang tidak mempunyai kompetensi ataupun jika mempunyai, maka kompetensinya itu masih jauh dari standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatannya. Untuk mendapatkan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi yang sesuai harapan, harus dilakukan langkah-langkah ; *Pertama*, melakukan pemetaan kompetensi semua pegawai sehingga diketahui profil kompetensinya seperti apa. *Kedua*, menyusun standar kompetensi jabatan untuk semua jabatan yang ada baik jabatan struktural maupun fungsional. *Ketiga*, menggunakan standar kompetensi yang dimiliki secara konsisten dalam proses seleksi, diklat dan promosi pegawai. Pada akhirnya, semua hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pelayanan publik, akan bertumpu pada seberapa baik kualitas SDM aparatur dan bagaimana implementasinya.

Kualitas SDM pada dasarnya ditentukan oleh "2 - K" yaitu kompetensi dan karakter. Kompetensi *concern* pada "peningkatan diri" yakni ada pada wilayah yang merangsang kecerdasan, mengasah keterampilan atau menempa keahlian dan profesionalitas (*hard skill*). Adapun karakter *concern* pada "perbaikan diri" yakni

ada pada wilayah yang mengedepankan kejujuran, kesetiaan, kedisiplinan, tanggung jawab, kesabaran, kerelaan berkorban dan kemauan untuk terus menerus melakukan perbaikan (*soft skill*).

Secara skematis, peningkatan kualitas SDM Aparatur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1: Skema Peningkatan Kualitas SDM Aparatur



Kompetensi dibangun oleh “kapasitas dan kapabilitas”. Kapasitas adalah daya tampung seseorang sebagai anugrah Tuhan yang diberikan kepada manusia secara berbeda-beda. Ada manusia yang diberi kapasitas intelektual tinggi (disebut pintar, cerdas, jenius), ada juga yang rendah atau normal, Ada juga kapasitas fisiknya kuat, ada yang lemah atau biasa-biasa saja. Untuk meningkatkannya, pemberian motivasi yang bersifat fisik seperti uang dan jabatan, pemberian motivasi yang bersifat spiritual (seperti kepercayaan dan keyakinan) secara benar dapat dilakukan. Beberapa contoh upaya atau kegiatan untuk meningkatkan kapasitas SDM aparatur ini antara lain ;

- Aspek Fisik; seperti pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), penyediaan layanan kesehatan (poliklinik, general check up).
- Aspek Intelektual; melalui penyelenggaraan Diklat baik diklat kepemimpinan, maupun diklat teknis dan pendidikan lanjutan baik pendidikan gelas maupun diploma melalui jalur Tugas Belajar maupun Ijin Belajar.
- Aspek Spiritual; pembinaan mental dan pengajian aparatur.

Adapun kapabilitas adalah kemampuan seseorang mengelola atau memanfaatkan kapasitasnya. Penguatan komitmen pribadi, pengembangan kreativitas, penguatan konsistensi dan pengalaman, merupakan hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat kapabilitas ini.

Dimensi lainnya dari kualitas selain kompetensi adalah “karakter” yaitu kumpulan perilaku baik dalam menjalankan peran dan fungsi seorang manusia sesuai dengan amanah dan tanggungjawabnya. Karakter adalah fondasi, dengan karakter apapun kompetensi yang dibangun di atas fondasi itu akan berdiri tegak dengan baik dan benar. Dengan kompetensi sangat mungkin pegawai bisa unggul, tetapi tanpa karakter yang baik semakin unggul dia bisa semakin jahat /arogan. Pembiasaan perilaku positif yang ditunjang adanya keteladanan pimpinan, dapat menunjang tumbuhnya karakter baik ini.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kualitas belanja daerah dalam APBD dapat menentukan baik atau buruknya akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam mengelola keuangan daerah. Kualitas belanja dalam APBD ini meliputi pemenuhan secara optimal 6 (enam) unsur kualitas yakni nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, equiti, akuntabilitas dan responsibilitas. Adanya proporsi belanja publik yang lebih besar dari pada belanja pegawai/aparatur dan terintegrasinya perencanaan dan penganggaran dalam proses penyusunan/penetapan APBD, juga dapat menjadi faktor penentu kualitas belanja tersebut.
- 2) Terwujudnya kualitas sumber daya manusia aparatur yang baik dan memadai yang dibangun dari kompetensi tinggi dan karakter yang baik, merupakan faktor utama dan menentukan terselenggaranya secara optimal reformasi administrasi secara umum, khususnya dalam hal mewujudkan akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD).

Saran yang dapat diberikan diantaranya untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja aparatur pemerintahan dalam pengelolaan APBD terutama pada pos belanja aparatur dalam Belanja Tidak Langsung, perlu dikaji ulang kewenangan yang selama ini “ *di ke-daerahkan*”, terutama gaji pegawai. Standarisasi gaji PNS dan alokasi belanjanya diharapkan tetap ada di pusat (dalam APBN). Adapun untuk terwujudnya integrasi perencanaan dan penganggaran, diharapkan adanya integrasi dan atau harmonisasi kebijakan berupa peraturan sehingga tidak tumpang tindih dan multi tafsir. *Sedangkan* untuk lebih meningkatkan kualitas SDM Aparatur, khususnya di daerah perlu ada kebijakan khusus. baik yang menyangkut reorientasi program diklat pegawai (kurikulum, metode, kriteria peserta, dan lain sebagainya) maupun kewenangan penyelenggaraan dan pembiayaannya.

REFERENSI

- Alamsyah, Kamal. 2009. *Reformasi Administrasi Republik Indonesia*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Bappenas, 2012. *Kajian Kualitas Belanja APBD*. Artikel Direktori Administrasi
- Karniwa, Iwa. 2012. *Upaya Pemerintah Daerah Dalam meningkatkan Kapasitas Aparatur Negara*. Bandung: STIA-LAN.
- Keban, T Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*.
- Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2000. *Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mangkunegara, Prabu Anwar. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan SDM*. Jakarta: Refika Aditama.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Konteporer*. Yogyakarta.
- Peraturan Perundang-Undangan:
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.