

Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap Pengendalian Belanja Pegawai Kabupaten dan Kota Se Sumatera Barat

Hamdani^{1*}, Zaenudin²

¹ Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Andalas

² Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang

*Korespondensi: hamdani.kemendagri@gmail.com

Tanggal Masuk:

6 Maret 2023

Tanggal Revisi:

22 Mei 2023

Tanggal Diterima:

27 Mei 2023

Keywords: *Employee Spending; Financial Relations; Central Government; Personnel Expenditure; and Regional Governments.*

How to cite (APA 6th style)

Hamdani, H. & Zaenudin, Z. (2023). Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap Pengendalian Belanja Pegawai Kabupaten dan Kota Se Sumatera Barat. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi (JEA)*, 5 (2), 816-832.

DOI:

<https://doi.org/10.24036/jea.v5i2.836>

Abstract

One of the hot issues regulated in Law Number 1 of 2022 Concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (UU HKPD) is the limitation of regional employee spending outside of teacher allowances allocated through Transfers to Regions (TKD) of a maximum of 30% of budget spending. The HKPD Law provides for a transitional deadline of the next five years for the maximum employee spending obligations to be met. This condition is faced by West Sumatra Province which has 12 regencies and 7 cities. The portion of personnel expenditure to total APBD spending in 2019 was 38%, in 2020 it was 43%, soaring in 2021 to 40%. The interesting research questions are what are the factors that trigger the trend of increasing the share of personnel spending to APBD spending, can district and city governments in West Sumatra be able to fulfill the obligation to share personnel spending to APBD spending at a maximum of 30% in the next five years and what strategic policies should be done. The results of the study show that the portion of personnel expenditure to total APBD expenditure in the next five years is projected to be unable to meet the maximum percentage of personnel expenditure to total expenditure. Research data shows that the average portion of personnel spending to district/city regional spending is 43% in 2023, 44% in 2024, 46% in 2025, 48% in 2026, and 49% in 2027. For this reason, efforts are needed to reduce the portion of personnel expenditure to total regional expenditure which can be carried out with two strategies at once, namely not increasing the component of personnel expenditure, the amount of which is under the authority of the center and not adding employee formations within a certain period of time.



PENDAHULUAN

Latar Belakang dan Permasalahan Penelitian

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tanggal 5 Januari 2022 setelah sebelumnya disetujui oleh DPR RI. Penyusunan Undang-Undang ini juga didasarkan pada pemikiran perlunya menyempurnakan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang selama ini dilakukan berdasarkan Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang perlu disesuaikan sebagai tindak lanjut Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini juga sejalan dengan perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi pasangan Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004, dimana bab keuangan daerah pada UU Nomor 32 Tahun 2004 sudah terlebih dahulu disesuaikan.

Salah satu isu hangat yang diatur dalam UU HKPD ini adalah pembatasan Belanja Pegawai daerah sebesar maksimal 30% dari belanja APBD. UU HKPD memberi transisi selama lima tahun ke depan harus dijalankan oleh daerah hingga akhirnya kebijakan ini 100% diimplementasikan. Jika kita membaca pernyataan Menteri Keuangan dalam beberapa media, tujuan dari kebijakan pembatasan ini untuk memastikan belanja daerah ke arah yang sifatnya produktif salah satunya agar daerah dapat memenuhi alokasi belanja infrastruktur 40% dari belanja APBD. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan garis kewajiban Pemda memenuhi urusan wajib pelayanan dasar dalam prosentasi tertentu, agar besarnya beban belanja pegawai tidak menekan ruang fiskal daerah untuk memberikan pelayanan publik.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Pasal 146 (1) Daerah wajib mengalokasikan belanja pegawai Daerah di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui Transfer ke Daerah (TKD) paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD. Pemerintah daerah yang memiliki persentase belanja pegawai melebihi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD, harus menyesuaikan porsi belanja pegawai dimaksud paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal Undang-Undang Nomor 1 ini diundangkan. Apabila ternyata Daerah tidak melaksanakan ketentuan alokasi Belanja Daerah tersebut, Daerah dapat dikenai sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana TKD yang tidak ditentukan penggunaannya.

Kekuatiran ini tentunya bukan tanpa alasan yang jelas karena terkait hajat hidup PNS daerah. Berdasarkan data APBD TA 2021, porsi Belanja Pegawai terhadap Belanja APBD secara nasional adalah 33,4%. Meski secara nasional porsi Belanja Pegawai masih pada kisaran 30%, namun jika diamati per daerahnya, maka porsi tersebut sangat bervariasi antar daerah dan antar tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota. Dari data yang ada, terdapat sekitar 40% dari 542 daerah yang masih memiliki porsi belanja daerah di atas 30%, sehingga perlu mendapat perhatian khusus.

Kondisi seperti ini dihadapi oleh Provinsi Sumatera Barat yang memiliki 12 kabupaten dan 7 kota. Porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD Tahun 2019 sebesar 43,67 %, Tahun 2020 sebesar 44,20 % melonjak tahun 2021 menjadi 46,28 %. Sedang belanja modal mengalami penurunan yang cukup signifikan dalam periode yang sama Tahun 2019 sebesar 51,65 %, Tahun 2020 sebesar 44,54 % dan tahun 2021 menjadi 33,26 %. Keadaan ini diperparah dengan pendapatan asli daerah (PAD) yang relative rendah, sehingga dalam jangka waktu 5 tahun memerlukan langkah-langkah strategis sebagai upaya pengendalian terhadap belanja pegawai untuk memenuhi ketentuan UU Nomor 1 Tahun 2022 ini. Kualitas belanja APBD menjadi isu penting dalam beberapa tahun.

Kebijakan pembatasan belanja pegawai 30% dari total belanja APBD pada UU HKPD tersebut, menjadi komitmen pemerintah untuk memberikan porsi lebih besar kepada belanja daerah yang lebih berdampak pada kesejahteraan masyarakat dan pengungkit ekonomi daerah sehingga visi Indonesia Emas Tahun 2045 dapat tercapai. Namun demikian, kebijakan pembatasan Belanja Pegawai ini tentunya harus memperhatikan kesejahteraan PNS daerah, karena bagaimanapun juga, mereka adalah manusia yang membutuhkan penghidupan yang layak, agar terjaga integritasnya dalam memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakat. Pengendalian belanja pegawai perlu memperhatikan karakteristik belanja APBD yang bersifat mengikat yang pembayaran dapat dilakukan melebihi ketersediaan anggaran dalam APBD apabila terjadi kenaikan gaji pegawai setelah penetapan Perda APBD.

Dari uraian diatas diajukan pertanyaan penelitian, faktor-faktor apa yang memicu kenaikan tren porsi belanja pegawai terhadap belanja APBD, apakah pemerintah kabupaten dan kota se Sumatera Barat dapat memenuhi kewajiban porsi belanja pegawai terhadap belanja APBD maksimal 30 % dalam lima tahun kedepan dan apa kebijakan strategi yang harus dilakukan dalam menekan porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD.

Tujuan dan Urgensi Penelitian

- a. Untuk melakukan analisis penyebab meningkatnya porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD.
- b. Untuk mengetahui apakah penurunan belanja APBD pada masa dan sesudah COVID diikuti dengan penurunan belanja pegawai secara proposional.
- c. Menemukan strategi kebijakan pengendalian belanja pegawai secara sistematis.
- d. Untuk mengetahui kebijakan penataan kepegawaian dan organisasi yang dapat menekan porsi belanja pegawai.
- e. Urgensi penelitian ini untuk menghindari pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten dan kota se Sumatera Barat dari pengenaan sanksi berupa sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana TKD yang tidak ditentukan penggunaannya.

Manfaat Penelitian

- a. Untuk Kementerian Dalam Negeri dalam upaya pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten dan kota se Indonesia.
- b. Untuk Kementerian Keuangan kebijakan pemberian *reward* dan *punishment* kepada pemerintah kabupaten dan kota.
- c. Untuk Pemerintah Provinsi dalam upaya pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten dan kota se Sumatera Barat dalam evaluasi APBD dan Perubahan APBD serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.
- d. Untuk Pemerintah Kabupaten dan Kota memberi rekomendasi berupa *policy brief* yang dapat mereka implementasikan untuk memenuhi ketentuan pengendalian belanja pegawai.

Ruang Lingkup Penelitian

- a. Analisis Terhadap Komponen Belanja Pegawai gaji, tunjangan yang melekat pada gaji dan tambahan penghasilan pegawai.
- b. Analisis terhadap korelasi jumlah penduduk dengan jumlah ASN Daerah dan belanja pegawai.
- c. Analisis terhadap komposisi pejabat struktural dengan jumlah ASN untuk membandingkan rasio pejabat struktural terhadap jumlah ASN pada masing-masing Kabupaten dan Kota.

TINJAUAN LITERATUR

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda. APBD merupakan bentuk pengelolaan keuangan daerah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang antara lain menyatakan bahwa APBD yang terdiri dari pos pendapatan belanja dan pembiayaan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa Perda tentang APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan berarti bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan, sedangkan fungsi pengawasan terlihat dari digunakannya APBD sebagai standar dalam penilaian penyelenggaraan pemerintah daerah.

Menurut Abdul dan Muhammad (2019: 222), APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan daerah. Menurut UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara, APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD.

Belanja Daerah

Belanja daerah bertujuan atau diharapkan untuk memajukan daerah dan mensejahterakan masyarakatnya, semakin banyak pendapatan daerah yang mampu diperoleh maka daerah akan semakin mampu dan mandiri sebuah daerah dalam membiayai belanja daerahnya. Indikator kemandirian dan kualitas suatu daerah terlihat dari kesadaran masyarakatnya untuk ikut serta menyumbang pendapatan asli daerah melalui membayar pajak daerah hingga membayar retribusi. Belanja aparatur daerah atau yang sering pula disebut dengan belanja pegawai adalah semua pengeluaran daerah yang menjadi beban daerah dalam satu Tahun anggaran yang Sebagian besar manfaatnya relatif lebih banyak dinikmati oleh aparatur daerah (Ratminto, 2005).

Selanjutnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah, yang mengurangi ekuitas dana lancar, dimana merupakan kewajiban daerah dalam satu Tahun anggaran. Belanja daerah juga dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi program dan kegiatan dan pemerintah daerah dan dianggarkan pada belanja Perangkat Daerah. Belanja yang termasuk dalam belanja operasi diantaranya adalah: belanja pegawai (upah dan honorarium), belanja barang dan jasa; belanja modal dan belanja tak tersangka.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Daerah mewajibkan Pemerintah Daerah mengalokasikan belanja untuk mendanai Urusan Pemerintahan Daerah tertentu yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Daerah tidak melaksanakan ketentuan alokasi Belanja Daerah dimaksud, Daerah dapat dikenai sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana TKD yang tidak ditentukan penggunaannya.

Belanja daerah dapat diklasifikasikan atas dua kelompok yaitu berdasarkan urusan dan karakteristik penggunaannya. Dari sisi urusan belanja APBD terdiri atas belanja urusan wajib pelayanan dasar, belanja urusan wajib bukan pelayanan dasar, dan belanja urusan pilihan. Sedangkan berdasarkan karakteristik penggunaannya belanja daerah terdiri atas belanja mengikat dan belanja wajib. Ketentuan terkait belanja yang bersifat wajib dan

mengikat diatur pada PP 12 Tahun 2019. Belanja yang bersifat wajib adalah belanja yang harus dikeluarkan dalam rangka pemenuhan pelayanan dasar masyarakat, sedangkan belanja yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran yang berkenan.

Belanja Pegawai

Terkait belanja pegawai, Daerah wajib mengalokasikannya di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD. Dalam hal persentase belanja telah melebihi 30% (tiga puluh persen), Daerah harus menyesuaikan porsi belanja pegawai paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal Undang-Undang ini diundangkan.

Pengertian belanja pegawai diatur secara jelas karakteristiknya dalam regulasi kebijakan anggaran. Jenis belanja pegawai pada saat APBD ditetapkan ditentukan kriteria dan komponen apa saja dan besarnya. Belanja pegawai antara lain berupa gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan Pegawai ASN, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah, insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, dan honorarium. Belanja pegawai merupakan belanja yang bersifat mengikat dan harus dialokasikan sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.

Sebagai belanja yang bersifat mengikat, maka dalam kondisi tertentu belanja pegawai dapat dibayarkan dari kas daerah yang tersedia apabila belum dianggarkan. Beberapa contoh yang dapat dikemukakan adalah kenaikan gaji pegawai akibat kebijakan pemerintah dan kebijakan pemberian tunjangan hari raya dan gaji yang ke tiga belas yang belum teranggarkan pada APBD dapat direalisasikan terlebih dahulu dan selanjutnya dialokasikan pada APBD.

Postur belanja daerah tercermin dari porsi belanja daerah terhadap pembayaran gaji pegawai PNS daerah. Kinerja dan kualitas belanja daerah terlihat dari rasio belanja pegawai terhadap total belanja APBD. Semakin besar rasionya maka semakin besar belanja daerah yang dibelanjakan untuk membayar gaji pegawai daerah. Sebaliknya pula, semakin kecil angka rasionya maka semakin kecil belanja daerah yang dipergunakan untuk membayar gaji pegawai daerah.

Alokasi belanja pegawai pada APBD ditentukan oleh tiga faktor yaitu jumlah pegawai, jumlah pejabat struktural, dan besaran tambahan penghasilan PNS. Jumlah pegawai sangat ditentukan dengan analisis kebutuhan pegawai dan analisis beban kerja. Jumlah pejabat struktural ditentukan oleh analisis jabatan dan analisis kelembagaan dan organisasi. Sedangkan besaran tambahan penghasilan PNS ditentukan oleh kesepakatan pemerintah daerah dengan DPRD berdasarkan kriteria pertimbangan objektif yang ditentukan.

Rasionalitas belanja pegawai pada belanja APBD harus mempertimbangkan beberapa aspek berikut ini. Pertama, jumlah penduduk dan luas wilayah serta kondisi geografis daerah, dimana pemda yang jumlah penduduk banyak dan wilayahnya luas serta kondisi geografisnya kompleks membutuhkan pegawai relatif lebih banyak. Kedua, jumlah pendapatan asli daerah serta tinggi rendahnya rasio pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah, dimana pemda yang memiliki ketergantungan dari dana transfer khususnya DAU dan DAK memiliki keterbatasan untuk mengalokasikan belanja pegawainya pada APBD. Ketiga, postur kelembagaan daerah dikaitkan dengan jumlah belanja APBD, dimana pemerintah daerah yang memiliki jumlah APBD terbatas seharusnya menyederhanakan kelembagaan dan organisasi perangkat daerah sesuai dengan besaran APBD yang dikelola.

Walaupun belanja pegawai salah satu komponen belanja operasi, pada kenyataannya porsi belanja pegawai seringkali lebih besar dari pada jenis belanja modal. Padahal belanja modal berpengaruh langsung terhadap tingkat perkembangan perekonomian daerah dan

masyarakat, sehingga seharusnya porsi belanja modal lebih besar daripada porsi belanja pegawai. Kondisi ini adalah disebabkan dengan semakin besarnya jumlah PNS dan/atau honorer yang digunakan sebagai aparatur pelaksana di daerah.

Penganggaran belanja secara efektif dan efisien akan menjadi kunci keberhasilan pembangunan di daerah. Apabila tidak dilakukan dengan baik akan terjadi ketidakadilan dan kesenjangan yang berdampak pada pencapaian keberhasilan pembangunan. Hal ini karena tidak jarang belanja pegawai sebagai anggaran belanja terbesar yang menyerap dana APBD, lebih besar dari belanja modal yang secara langsung digunakan untuk kepentingan publik.

Pengendalian Belanja Pegawai

Pengendalian belanja pegawai dimulai dari tataran kebijakan mengenai penentuan ASN Daerah yang ideal, beban kerja ASN dan kelembagaan daerah. Pada tataran implementasi bagaimana penerapannya pada masing-masing daerah sebagai penjabaran kebijakan. Ada kebijakan yang berkontribusi terhadap peningkatan belanja pegawai dan kebijakan yang dapat mengurangi belanja pegawai.

PP 12 Tahun 2019 mengatur Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai ASN dengan memperhatikan kemampuan Keuangan Daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tambahan penghasilan diberikan berdasarkan pertimbangan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, dan/atau pertimbangan objektif lainnya. Pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai ASN daerah ditetapkan dengan Perkada dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dikatakan dalam hal belum adanya Peraturan Pemerintah, Kepala Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan bagi Pegawai ASN setelah mendapat persetujuan Menteri. Dalam hal Kepala Daerah menetapkan pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai ASN tidak sesuai dengan ketentuan, Menteri Keuangan melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum atas usulan Menteri Dalam Negeri. Walaupun sudah diatur kriteria pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai ASN, namun karena belum ditetapkan Peraturan Pemerintah variasi pemberian tambahan penghasilan sangat beragam pada semua daerah.

Dalam kaitan dengan pengendalian belanja pegawai berikut ini beberapa hal yang menjadi pemenuhan. Pertama, analisis kebutuhan ASN Daerah baik PNS maupun P3K berdasarkan formasi yang rasional dimana apabila dalam analisa kebutuhan tersebut terdapat kelebihan maka pemda melakukan langkah koordinasi dengan pemerintah pusat.

Kerangka Penelitian

Penelitian ini dibangun untuk mengetahui kebijakan strategi yang dilakukan para Kepala Daerah dalam rangka mengendalikan belanja pegawai sesuai amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dimana dalam kurun waktu 5 tahun sejak Undang-Undang ini berlaku daerah harus menekan belanja pegawai di bawah 30% terhadap total belanja daerah. Untuk itu penelitian ini mencoba menganalisis hubungan antara belanja pegawai dengan jumlah pegawai dan belanja pegawai dengan jumlah penduduk. Hipotesis yang dibangun dalam kerangka penelitian ini:

- a. Jumlah pegawai dan jumlah penduduk berbanding lurus, artinya semakin banyak jumlah penduduk suatu daerah maka semakin banyak ASN yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan publik kepada warganya.
- b. Jumlah belanja daerah dan jumlah ASN berbanding lurus artinya semakin besar jumlah belanja daerah suatu daerah maka semakin banyak ASN yang dibutuhkan untuk melaksanakan program dan kegiatan terkait pelayanan publik kepada warganya.
- c. Belanja pegawai merupakan belanja mengikat dan belanja tetap, dalam arti kenaikan dan penurunan belanja pegawai tidak ditentukan oleh kenaikan atau penurunan APBD,

dengan demikian kenaikan APBD menyebabkan terjadinya penurunan porsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah.

- d. Belanja daerah kenaikannya dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah, semakin besar penerimaan PAD, semakin besar belanja daerah.
- e. Kenaikan belanja APBD menyebabkan penurunan porsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah, karena kenaikan belanja daerah tidak diikuti dengan kenaikan belanja pegawai.

METODE PENELITIAN

Rancangan Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Penelitian dengan menggunakan metode ini bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda atau gambaran tentang kondisi, situasi ataupun fenomena tertentu (Bungin, 2007:68). Pendekatan yang digunakan adalah fenomenologi, dimana penelitian ini dilakukan dengan situasi yang alami, sehingga tidak ada batasan dalam memaknai atau memahami fenomena yang dikaji.

Dalam penelitian ini, peneliti mengawali desain penelitian dari fenomena data APBD terkait pendapatan, belanja daerah, dan belanja pegawai selama periode 2018 sampai dengan 2022. Berdasarkan tren analisis dapat diketahui perilaku belanja pegawai terhadap perubahan pendapatan dan total belanja. Selanjutnya dilakukan analisis terhadap kebijakan mengenai belanja pegawai dari regulasi yang ada.

Metode Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono (2014:62), teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dalam penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka tidak mungkin akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang ditempuh dalam penelitian ini adalah melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), pengamatan/observasi (*observation*) dan dokumentasi (*documentation*).

Langka pertama peneliti mengumpulkan data sekunder dari APBD perubahan selama periode 2018 sampai dengan 2021 dan APBD murni tahun 2022 dengan pertimbangan selama periode penelitian pemerintah daerah belum melakukan perubahan APBD Tahun 2022. Data ini ditabulasi dalam matrik yang menggambarkan perkembangan pendapatan asli daerah, belanja daerah, belanja pegawai dan belanja modal untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kenaikan atau penurunan pendapatan dan belanja yang dimaksud.

Langkah kedua peneliti melakukan analisis terhadap regulasi yang ada untuk mengetahui konten kebijakan terkait belanja pegawai. Dari analisis ini dapat ditentukan pengaruh kebijakan terhadap belanja pegawai.

Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data kualitatif berupa analisis terhadap konten regulasi mengenai belanja pegawai. Sumber data yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari analisis kebijakan dan dikonfirmasi langsung kepada informan kunci yaitu Pejabat pada Badan Pengelola Keuangan dan Badan Kepegawaian Daerah.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen APBD yang berkaitan dengan pembahasan, literatur, serta sumber lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

Analisis data sekunder dikaitkan regulasi yang ada

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang 23 Tahun 2015 terdapat kebijakan pengalihan ASN yang semula milik pemerintah kabupaten/kota menjadi pemerintah provinsi yaitu pendidikan menengah, sehingga pemerintah kabupaten/kota hanya mengelola jenjang pendidikan dasar 9 tahun. Pengalihan tersebut secara efektif dilakukan pada tahun anggaran 2018 sehingga pada APBD Kabupaten/Kota tahun anggaran tidak lagi mengalokasikan alokasi belanja termasuk belanja pegawai untuk kebutuhan pendidikan menengah atas. Dengan demikian seharusnya terjadi penurunan belanja pegawai pada kabupaten/kota akibat pengalihan personil kelengkapan dan aset dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi. Apabila dalam kenyataannya tidak terjadi penurunan alokasi belanja tersebut maka dapat dilakukan analisis penyebabnya.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 mengatur kualitas belanja APBD dari sisi pengalokasian belanja dalam APBD. Dimensi pengalokasian anggaran belanja dalam APBD merupakan salah satu dimensi yang diukur dalam IPKD. Indikator-indikator yang terdapat dalam dimensi Pengalokasian anggaran belanja dalam APBD merupakan beberapa amanat peraturan perundang-undangan (*mandatory spending*). Indikator-indikator yang digunakan terdiri dari:

- a. Alokasi jumlah belanja untuk fungsi pendidikan sebesar minimal 20% dari APBD.
- b. Alokasi jumlah belanja untuk urusan Kesehatan sebesar minimal 10% dari APBD di luar gaji.
- c. Alokasi jumlah belanja untuk infrastruktur yang langsung dalam alokasi dana transfer sebesar minimal 25% dari Dana Transfer Umum
- d. Alokasi belanja untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal.

Dari ketentuan diatas, pengendalian belanja pegawai berkontribusi besar dalam upaya peningkatan kualitas belanja daerah

HASIL PENELITIAN

Analisis Belanja APBD dan Belanja Pegawai

Belanja pegawai sebagai belanja mengikat mendapat prioritas alokasi terlebih dahulu. Belanja pendidikan dan kesehatan masing-masing 20% dan 10% terhadap total belanja APBD wajib dialokasikan. Belanja yang bersumber dari DAK telah ditentukan penggunaannya sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan mengenai Alokasi DAK. Belanja badan layanan umum daerah (BLUD) dianggarkan pada APBD dan realisasinya tidak melalui bendahara umum daerah. Belanja tenaga kontrak bersifat mengikat dan dialokasikan dalam penyebaran berbeda dengan ASN P3K. Berikut ini merupakan tabel belanja daerah di luar tunjangan guru yang bersumber dari DAK kabupaten/kota di Provinsi Sumatra Barat tahun 2018-2022.

Tabel 1
Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2018-2022 (dalam ribuan rupiah)

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	1,335,512,024	1,432,405,111	1,309,195,148	1,370,255,673	1,367,248,654
Dharmasraya	904,022,075	904,086,726	850,301,994	924,632,723	873,009,486
Kep. Mentawai	1,014,450,900	1,065,816,534	883,904,550	881,240,920	855,193,476
Lima Puluh Kota	1,198,722,045	1,324,176,018	1,173,818,361	1,212,231,754	1,192,157,119
Padang Pariaman	1,340,224,097	1,363,756,367	1,089,539,538	1,265,655,123	1,269,189,417
Pasaman	1,017,204,070	1,046,989,458	1,002,859,393	1,064,777,222	997,935,511
Pasaman Barat	1,239,694,957	1,237,790,326	1,021,960,928	1,114,365,898	1,071,829,100
Pesisir Selatan	1,583,348,173	1,696,524,802	1,312,166,577	1,601,912,722	1,515,188,522
Sijunjung	1,008,772,098	1,056,780,860	1,012,671,133	1,008,793,142	1,000,923,040
Solok	1,115,810,760	1,190,307,425	1,081,114,574	1,147,637,446	1,126,636,794
Solok Selatan	775,571,340	936,084,687	877,568,615	862,825,288	871,926,108
Tanah datar	1,248,799,152	1,351,421,743	1,156,941,655	1,200,954,589	1,090,049,845
Bukittinggi	809,908,514	861,444,803	766,584,301	752,413,788	812,622,391
Kota Padang	2,299,891,230	2,569,629,507	2,238,808,102	2,413,133,158	2,622,692,043
Padang panjang	681,631,037	651,557,294	576,465,802	603,043,662	582,111,849
Pariaman	682,143,710	718,553,886	577,967,888	640,584,220	615,264,631
Payakumbuh	755,107,806	837,064,245	713,451,999	706,976,127	709,408,957
Sawahlunto	614,196,947	673,913,216	581,376,927	623,931,347	648,759,550
Kota Solok	691,773,370	668,752,186	576,599,866	639,764,602	708,654,063
Jumlah	20,316,784,305	21,587,055,194	18,803,297,352	20,035,129,402	19,930,800,554

Berikut ini pada Tabel 2 menyajikan belanja pegawai kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2018-2021.

Tabel 2
Belanja Pegawai Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2018-2022 (dalam ribuan rupiah)

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	546,987,600	556,210,300	538,089,817	543,440,258	575,513,419
Dharmasraya	301,217,407	385,353,396	369,555,184	328,028,478	330,488,236
Kep. Mentawai	223,462,635	262,644,874	256,745,336	267,444,754	295,583,190
Lima Puluh Kota	477,021,070	511,005,409	499,442,592	523,805,314	533,445,458
Padang Pariaman	528,981,762	579,216,383	533,267,620	588,326,610	611,101,770
Pasaman	411,524,824	404,575,860	400,631,226	429,469,505	392,713,076
Pasaman Barat	401,266,857	431,155,008	419,321,842	440,117,885	442,183,063
Pesisir Selatan	569,113,922	590,548,593	618,470,808	645,711,939	626,240,734
Sijunjung	389,246,235	386,146,983	405,570,542	412,709,298	394,568,803
Solok	501,995,321	536,831,637	528,581,189	506,441,600	507,297,039
Solok Selatan	269,534,444	298,328,686	315,874,001	323,661,949	318,831,963
Tanah datar	453,317,730	492,058,332	471,541,957	501,652,962	485,221,919
Bukittinggi	350,825,795	351,544,194	350,390,946	291,318,583	288,310,164
Kota Padang	965,160,282	1,105,411,112	985,156,089	980,514,754	1,094,501,075
Padangpanjang	242,820,593	249,226,082	243,525,056	266,659,587	263,034,108
Pariaman	212,888,725	242,871,623	229,412,433	252,565,311	255,364,302
Payakumbuh	308,618,210	315,286,198	309,062,343	301,818,248	305,082,697
Sawahlunto	209,921,454	217,899,573	269,211,835	223,511,981	240,458,867
Kota Solok	234,050,221	248,518,544	264,941,026	253,960,135	270,211,239
Jumlah	7,597,955,088	8,164,832,787	8,008,791,840	8,081,159,151	8,230,151,122

Tabel berikut ini menyajikan porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah periode 2018-2022.

Tabel 3
Porsi Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah
Kabupaten/Kota se Sumatera Barat Tahun 2018-2022

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	41%	39%	41%	40%	42%
Dharmasraya	33%	43%	43%	35%	38%
Kep. Mentawai	22%	25%	29%	30%	35%
Lima Puluh Kota	40%	39%	43%	43%	45%
Padang Pariaman	39%	42%	49%	46%	48%
Pasaman	40%	39%	40%	40%	39%
Pasaman Barat	32%	35%	41%	39%	41%
Pesisir Selatan	36%	35%	47%	40%	41%
Sijunjung	39%	37%	40%	41%	39%
Solok	45%	45%	49%	44%	45%
Solok Selatan	35%	32%	36%	38%	37%
Tanah datar	36%	36%	41%	42%	45%
Bukittinggi	43%	41%	46%	39%	35%
Kota Padang	42%	43%	44%	41%	42%
Padangpanjang	36%	38%	42%	44%	45%
Pariaman	31%	34%	40%	39%	42%
Payakumbuh	41%	38%	43%	43%	43%
Sawahlunto	34%	32%	46%	36%	37%
Kota Solok	34%	37%	46%	40%	38%
Rata-Rata	37%	38%	43%	40%	41%

Dari tabel belanja daerah, dan belanja pegawai di atas dapat dilakukan analisis sebagai berikut:

- a. Analisis belanja daerah dan belanja pegawai pada APBD Tahun 2020 yaitu:
 - 1) Terdapat penurunan nominal belanja daerah pada semua Kabupaten/Kota se Sumatera Barat akibat penurunan pendapatan daerah sebagai dampak dari COVID-19.
 - 2) Terdapat penurunan belanja pegawai pada pada semua Kabupaten/Kota Pemerintah kecuali Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Solok Selatan dan Pemerintah Kota Sawahlunto dan Kota Solok padahal belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota tersebut mengalami penurunan yang cukup signifikan.
 - 3) Sebanyak 18 Kabupaten/Kota memiliki porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah berada di atas 30% dengan rata-rata sebesar 43%. Dari 19 Kabupaten/Kota sebanyak 12 Pemerintah Kabupaten dan Kota porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD berada di atas 40%.
- b. Analisis belanja daerah dan belanja pegawai pada APBD Tahun 2021 yaitu:
 - 1) Terdapat kenaikan belanja daerah yaitu Pemerintah Kabupaten Agam, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, Kabupaten Tanah Datar dan Pemerintah Kota Padang, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Sawahlunto dan Kota Solok karena

- kenaikan pendapatan daerah akibat pemulihan ekonomi dari dampak dari COVID-19.
- 2) Tidak terdapat kenaikan belanja pegawai pada Pemerintah Kabupaten Dhamasraya dan Kota Payakumbuh, Kota Sawahlunto dan Kota Solok, walaupun belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota mengalami kenaikan yang cukup signifikan.
 - 3) Porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah rata-rata sebesar 40%. Dari 19 Kabupaten/Kota sebanyak 17 Pemerintah Kabupaten dan Kota porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD berada di atas 40%.
- c. Analisis belanja daerah dan belanja pegawai pada APBD Tahun 2022 yaitu:
- 1) Terdapat penurunan belanja daerah dibandingkan tahun 2021 yaitu Pemerintah Kabupaten Agam, Dhamasraya, Kep. Mentawai, Lima Puluh Kota, Padang Pariaman, Pasaman, Pasaman Barat, Pesisir Selatan, Sijunjung, Solok, Tanah Datar dan Pemerintah Kota Padang Panjang, Pariaman akibat penurunan pendapatan daerah. Namun demikian, hal yang kontradiksi tidak terjadi penurunan belanja pegawai pada Pemerintah Kabupaten Agam, Kep. Mentawai, Lima Puluh Kota, Padang Pariaman, Pasaman Barat dan Pemerintah Kota Pariaman.
 - 2) Terdapat kenaikan belanja APBD pada Pemerintah Kabupaten Solok Selatan dan Pemerintah Kota Bukittinggi, Padang, Payakumbuh, Sawahlunto dan Solok diikuti kenaikan belanja modal.
 - 3) Porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah rata-rata sebesar 41%. Dari 19 Kabupaten/Kota sebanyak 16 Pemerintah Kabupaten dan Kota porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD berada di atas 40%.

Analisis Hubungan Belanja Pegawai dengan Jumlah Penduduk dan Jumlah ASN.

Tabel 4 berikut ini menggambarkan jumlah penduduk pada masing-masing kabupaten/kota dalam periode tahun 2018 sampai dengan tahun 2022.

Tabel 4
Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota se Sumatera Barat
Periode 2018-2022

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	487.914	491.282	529.138	534.202	534.202
Dharmasraya	241.571	247.579	228.591	231.217	231.217
Kep. Mentawai	90.373	92.021	87.623	88.389	88.389
Lima Puluh Kota	379.514	382.817	383.525	385.634	385.634
Padang Pariaman	413.272	415.613	430.626	433.018	433.018
Pasaman	278.480	281.211	299.851	303.103	303.103
Pasaman Barat	435.612	443.722	431.672	436.313	436.313
Pesisir Selatan	460.716	463.923	504.418	509.618	509.618
Sijunjung	233.810	237.376	235.045	237.313	237.313
Solok	371.105	373.414	391.497	394.237	394.237
Solok Selatan	168.411	171.075	182.027	184.854	184.854
Tanah datar	347.407	348.219	371.704	373.693	373.693
Bukittinggi	128.783	130.773	121.028	121.588	121.588
Kota Padang	939.112	950.871	909.040	913.448	913.448
Padangpanjang	52.994	53.693	56.311	56.971	56.971
Pariaman	87.626	88.501	94.224	95.294	95.294
Payakumbuh	133.703	135.573	139.576	141.184	141.184

Sawahlunto	61.898	62524	65138	65.687	65.687
Kota Solok	69.776	71010	73438	74.469	74.469
Jumlah	5.382.077	5.441.197	5.534.472	5580232	5.580.232

Berdasarkan Tabel 2 dan Tabel 4 diperoleh belanja pegawai per penduduk se Sumatera Barat pada tabel 5 berikut ini.

Tabel 5
Belanja Pegawai per Penduduk Kabupaten/Kota se Sumatera Barat
Periode 2018-2022 dalam Rupiah

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	1,121,074	1,132,161	1,016,918	1,017,294	1,077,333
Dharmasraya	1,246,910	1,556,487	1,616,666	1,418,704	1,429,342
Kep. Mentawai	2,472,670	2,854,184	2,930,114	3,025,770	3,344,117
Lima Puluh Kota	1,256,926	1,334,856	1,302,243	1,358,297	1,383,295
Padang Pariaman	1,279,985	1,393,644	1,238,354	1,358,665	1,411,262
Pasaman	1,477,754	1,438,691	1,336,101	1,416,909	1,295,642
Pasaman Barat	921,157	971,678	971,390	1,008,721	1,013,454
Pesisir Selatan	1,235,281	1,272,945	1,226,108	1,267,051	1,228,843
Sijunjung	1,664,797	1,626,731	1,725,502	1,739,093	1,662,651
Solok	1,352,704	1,437,631	1,350,154	1,284,612	1,286,782
Solok Selatan	1,600,456	1,743,847	1,735,314	1,750,906	1,724,777
Tanah datar	1,304,861	1,413,071	1,268,595	1,342,420	1,298,451
Bukittinggi	2,724,162	2,688,202	2,895,123	2,395,948	2,371,206
Kota Padang	1,027,737	1,162,525	1,083,732	1,073,422	1,198,208
Padangpanjang	4,582,039	4,641,687	4,324,644	4,680,620	4,616,982
Pariaman	2,429,516	2,744,281	2,434,756	2,650,380	2,679,752
Payakumbuh	2,308,237	2,325,583	2,214,294	2,137,765	2,160,887
Sawahlunto	3,391,409	3,485,055	4,132,946	3,402,682	3,660,677
Kota Solok	3,354,308	3,499,768	3,607,683	3,410,280	3,628,506
Rata-Rata	1,411,714	1,500,558	1,447,074	1,448,176	1,474,876

Dari Tabel 5 di atas dapat dilakukan analisis hubungan belanja pegawai dengan jumlah penduduk sebagai berikut:

- 1) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah penduduk Tahun 2020 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah penduduk sebesar Rp1.447.074, namun sebanyak 10 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan lima Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai penduduk yang sangat tinggi yaitu Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman Kota Sawahlunto dan Kota Solok.
- 2) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah penduduk Tahun 2021 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah penduduk sebesar Rp 1,448,176, namun sebanyak 9 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan lima Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai penduduk yang sangat tinggi yaitu Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Sawahlunto dan Kota Solok.
- 3) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah penduduk Tahun 2022 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah penduduk sebesar Rp 1,474,876, namun sebanyak 9 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan lima Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai penduduk yang sangat tinggi yaitu

Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Sawahlunto dan Kota Solok.

Analisis Hubungan Belanja Pegawai dengan Jumlah ASN.

Tabel 6 berikut ini menggambarkan jumlah ASN pada masing-masing kabupaten/kota dalam periode tahun 2018 sampai dengan tahun 2022.

Tabel 6
Jumlah ASN Kabupaten/Kota se Sumatera Barat
Periode 2018-2022

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	6,565	6,494	6,286	5,931	5,931
Dharmasraya	3,481	3,618	3,556	3,407	3,407
Kep. Mentawai	2,390	2,606	2,580	2,573	2,573
Lima Puluh Kota	6,197	6,207	6,319	6,114	6,114
Padang Pariaman	6,402	6,372	6,057	5,954	5,954
Pasaman	4,458	4,427	4,266	4,123	4,123
Pasaman Barat	4,589	4,690	4,819	4,646	4,646
Pesisir Selatan	6,828	6,802	6,506	6,334	6,334
Sijunjung	3,883	3,900	3,858	3,687	3,687
Solok	5,553	5,647	5,330	5,121	5,121
Solok Selatan	3,384	3,441	3,474	3,456	3,456
Tanah datar	5,688	5,680	5,365	5,243	5,243
Bukittinggi	2,649	2,644	2,603	2,486	2,486
Kota Padang	9,178	9,260	9,030	8,522	8,522
Padangpanjang	2,016	2,005	2,005	1,938	1,938
Pariaman	2,367	2,558	2,572	2,595	2,595
Payakumbuh	3,057	3,076	2,982	2,886	2,886
Sawahlunto	2,119	2,112	2,052	2,084	2,084
Kota Solok	2,137	2,159	2,055	2,063	2,063
Jumlah	82,941	83,698	81,715	79,163	79,163

Tabel 7
Belanja Pegawai per Jumlah ASN Kabupaten/Kota se Sumatera Barat
Periode 2018-2022 dalam Rupiah

Kab/Kota	2018	2019	2020	2021	2022
Agam	83,318,751	85,649,877	85,601,307	91,627,088	97,034,803
Dharmasraya	86,531,861	106,510,060	103,924,405	96,280,739	97,002,711
Kep. Mentawai	93,499,010	100,784,679	99,513,696	103,942,773	114,878,814
Lima Puluh Kota	76,976,129	82,327,277	79,038,233	85,673,097	87,249,830
Padang Pariaman	82,627,579	90,900,248	88,041,542	98,811,994	102,637,180
Pasaman	92,311,535	91,388,267	93,912,617	104,164,323	95,249,351
Pasaman Barat	87,441,024	91,930,705	87,014,285	94,730,496	95,175,003
Pesisir Selatan	83,350,018	86,819,846	95,061,606	101,943,786	98,869,709
Sijunjung	100,243,687	99,012,047	105,124,557	111,936,343	107,016,220
Solok	90,400,742	95,064,926	99,170,955	98,895,060	99,062,105
Solok Selatan	79,649,658	86,698,252	90,925,159	93,652,184	92,254,619
Tanah datar	79,697,210	86,629,988	87,892,257	95,680,519	92,546,618
Bukittinggi	132,437,069	132,959,226	134,610,429	117,183,662	115,973,517
Padang	105,160,196	119,374,850	109,098,127	115,056,883	128,432,419

Padangpanjang	120,446,723	124,302,286	121,458,881	137,595,246	135,724,514
Pariaman	89,940,315	94,945,904	89,196,125	97,327,673	98,406,282
Payakumbuh	100,954,599	102,498,764	103,642,637	104,580,127	105,711,260
Sawahlunto	99,066,283	103,172,146	131,194,851	107,251,431	115,383,334
Kota Solok	109,522,799	115,108,172	128,925,073	123,102,344	130,979,757
Rata-Rata	91,606,746	97,551,110	98,008,834	102,082,528	103,964,619

Dari Tabel 7 di atas dapat dilakukan analisis hubungan belanja pegawai dengan jumlah ASN sebagai berikut

- 1) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah ASN Tahun 2020 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah ASN sebesar Rp 98,008,834 namun sebanyak 10 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan 4 Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai per jumlah ASN yang sangat tinggi yaitu Kota Bukittinggi, Kota Sawahlunto, Kota Padang Panjang dan Kota Solok.
- 2) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah ASN Tahun 2021 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah ASN sebesar Rp 102,082,528 namun sebanyak 9 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan satu Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai per jumlah ASN yang sangat tinggi yaitu Kota Padang Panjang.
- 3) Analisis belanja pegawai pada APBD dan jumlah ASN Tahun 2022 yaitu:
Rata-rata belanja pegawai per jumlah ASN sebesar Rp 103,964,619 namun sebanyak 8 Pemerintah Kabupaten dan Kota berada di atas rata-rata dan tiga Kabupaten/Kota memiliki belanja pegawai per jumlah ASN yang sangat tinggi yaitu Kota Padang, Kota Padang Panjang, Kota Sawahlunto.

Proyeksi Porsi Belanja Pegawai terhadap Total Belanja APBD 2023 -2027,

Dari data-data belanja pegawai dan total belanja APBD, apabila tidak ada kebijakan pemda untuk menurunkan porsi Belanja Pegawai terhadap Total Belanja APBD diperkirakan terjadi kenaikan porsi belanja pegawai tersebut atau target yang diamanatkan UU Nomor 1 Tahun 2022 sebesar 30 % tidak tercapai. Dengan menggunakan metode kuadrat terkecil (*least square method*) diperoleh porsi Belanja Pegawai terhadap Total Belanja APBD pada tabel berikut ini.

Tabel 8
Proyeksi Porsi Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah
Kabupaten/Kota se Sumatera Barat Tahun 2018-2022

Kab/Kota	2023	2024	2025	2026	2027
Agam	41%	42%	42%	42%	43%
Dharmasraya	39%	39%	39%	40%	40%
Kep. Mentawai	39%	43%	49%	55%	62%
Lima Puluh Kota	46%	48%	49%	51%	53%
Padang Pariaman	52%	55%	57%	60%	63%
Pasaman	40%	40%	40%	39%	39%
Pasaman Barat	45%	49%	52%	56%	60%
Pesisir Selatan	45%	47%	49%	51%	53%
Sijunjung	41%	42%	42%	43%	44%
Solok	45%	45%	45%	45%	45%
Solok Selatan	38%	39%	40%	41%	41%
Tanah datar	47%	50%	53%	56%	60%
Bukittinggi	35%	33%	31%	29%	27%

Kota Padang	41%	41%	41%	41%	40%
Padangpanjang	50%	53%	57%	61%	66%
Pariaman	46%	49%	53%	57%	61%
Payakumbuh	45%	46%	47%	48%	50%
Sawahlunto	40%	41%	42%	43%	43%
Kota Solok	42%	43%	44%	46%	47%
Rata-Rata	43%	44%	46%	48%	49%

Tabel 8 menyajikan perkembangan porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD periode 2023 s.d 2027. Walaupun metode ini belum merupakan metode yang tepat dan akurat, tetapi sebagai upaya memperoleh gambaran dari perilaku belanja pegawai saat ini dapat memberikan indikasi hasil perhitungan yang lebih akurat. Dari tabel tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Rata-rata porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD terjadi peningkatan dari sebesar 41 % pada tahun 2022 menjadi 43 % pada tahun 2023 dan berlanjut menjadi 49 % pada tahun 2027, sesuai batas waktu yang diberikan UU nomor 1 Tahun 2022.
- Sampai tahun 2025 tidak ada kabupaten/kota yang mampu menekan porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD dibawah 30 %.
- Untuk tahun 2026 dan 2027, hanya satu Pemerintah Kota yang mampu menekan porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD dibawah 30 % Pemerintah Kota Bukittinggi

Analisis Kebijakan Pusat dan Daerah dalam Penganggaran Belanja Pegawai

Sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja pegawai baik komponen maupun besarnya seragam pada seluruh pemerintah daerah se Indonesia. Komponen belanja pegawai meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, dan tunjangan jabatan yang besarnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sesuai pangkat dan eselon/erir jabatan serta masa kerja.

PP Nomor 58 Tahun 2005 antara lain membuat aturan yang memungkinkan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada PNS daerah sesuai kemampuan keuangan daerah. Ketentuan ini tidak ditindaklanjuti lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai petunjuk pelaksanaan besaran tambahan penghasilan PNS daerah tersebut, sehingga masing-masing Pemda membuat penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya besaran tambahan penghasilan dimaksud berkembang secara tidak wajar dan tidak proporsional.

Tambahan penghasilan seyogianya tidak lebih besar dari penghasilan yang diterima selama ini. Apabila seorang pejabat eselon II A menerima penghasilan sebesar Rp 8.250.000,00 terdiri dari gaji dan tunjangan gaji yang melekat Rp 5.000.000,00 ditambah tunjangan jabatan struktural II A Rp 3.250.000,00 tentunya tambahan penghasilan seyogianya tidak lebih besar dari komponen penghasilan yang ada. Namun dalam kenyataannya tambahan penghasilan yang dianggarkan pada APBD diantaranya melebihi dari total penghasilan yang diterima saat ini.

Analisis terhadap konten regulasi dan konfirmasi kepada pejabat pengelola keuangan daerah menunjukkan batasan kemampuan keuangan daerah tidak dijabarkan secara tegas. Mereka berpendapat sepanjang daerah mampu maka berapa besaran tambahan penghasilan dianggap sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Regulasi yang ada memberikan fleksibilitas daerah menentukannya dengan persetujuan DPRD.

Regulasi berikutnya yang mengakibatkan penambahan belanja pegawai adalah kebijakan pengalihan tenaga honorer menjadi ASN pegawai dengan perjanjian kerja (ASNP3K). Pada saat pegawai tersebut sebagai tenaga honorer, gaji yang diterima

dianggarkan dari belanja barang dan jasa. Setelah pegawai yang bersangkutan menjadi ASN P3K, maka gajinya dianggarkan dari belanja pegawai sehingga porsi belanja pegawai terhadap total belanja semakin besar.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota selama lima tahun rata-rata berada di atas 30% yakni tahun 2018 sebesar 37%, tahun 2019 sebesar 38%, tahun 2020 sebesar 43%, tahun 2021 sebesar 40%, dan tahun 2022 sebesar 41% dan diantaranya sebanyak 16 Pemerintah Kabupaten dan Kota porsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD berada di atas 40%. Terjadi peningkatan yang cukup signifikan yaitu semuanya di atas 30% dan sebagian besar berada di atas 40%. Berdasarkan data lima tahun tersebut dilakukan proyeksi lima tahun kedepan dengan hasil rata-rata porsi belanja pegawai terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota yakni tahun 2023 sebesar 43%, tahun 2024 sebesar 44%, tahun 2025 sebesar 46%, tahun 2026 sebesar 48%, dan tahun 2027 sebesar 49%.

Jumlah penduduk tidak berbanding lurus dengan rata-rata belanja pegawai per penduduk dimana lima Kabupaten/Kota yang memiliki belanja pegawai penduduk sangat tinggi yaitu Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Sawahlunto dan Kota Solok, bukan memiliki penduduk yang padat.

Pemerintah Kota Padang Panjang, Kota Sawahlunto dan Kota Solok yang memiliki rata-rata belanja pegawai penduduk yang sangat tinggi per ASN ternyata memiliki ASN tiga terendah se Sumatera Barat. Sampai tahun 2027, sesuai amanat UU nomor 1 Tahun 2022, hanya Kota Bukittinggi yang mampu menekan belanja pegawai terhadap total belanja APBD dibawah 30 %, yakni 27%.

Rekomendasi

Upaya penurunan porsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah dapat dilakukan dengan dua strategi sekaligus yaitu tidak menaikkan komponen belanja pegawai yang besarnya menjadi kewenangan pusat dan tidak menambah formasi pegawai dalam kurun waktu tertentu. Melakukan rasionalisasi terhadap tambahan penghasil pegawai (TPP) sesuai dengan kondisi keuangan daerah. Terhadap Pemerintah Daerah yang porsi belanja pegawai tinggi pilihan mutasi antara pegawai kepada pemerintah daerah yang memiliki pegawai lebih rendah perlu dipertimbangkan. Para Bupati dan Walikota agar melakukan segala macam upaya dan inovasi secara sistematis dan terencana untuk pengendalian belanja pegawai, sehingga kemungkinan sanksi pada tahun 2027 dapat dihindari. Kementerian Dalam Negeri segera menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tambahan penghasilan PNS yang mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Bank Dunia ,Kajian Belanja Publik Indonesia: Belanja untuk Hasil yang Lebih Baik, Jakarta, 2020

Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Jakarta: Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2019

Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Pengukuran Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah, Jakarta: Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2020.

- Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Jakarta: Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2020.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional
- Kementerian Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-4700 Tahun 2020 Tentang Tatacara Persetujuan Menteri Dalam Negeri Terhadap Tambahan Penghasilan Pegawai ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, 2020.
- M. P. Nasution, Risalah Sidang Perkara Nomor 48 dan 62/ PUU-XI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap UUD 1945, Jakarta: Kementerian Keuangan, 2013.
- Pemerintah RI, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara , Jakarta: Kementerian Keuangan, 2003.
- Pemerintah RI, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara , Jakarta: Kementerian Keuangan, 2004.
- Pemerintah RI, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2014.
- Pemerintah RI, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Jakarta: Kementerian Keuangan, 2022.
- Pemerintah RI, Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2022 Tentang Penghasilan Pejabat Administrasi yang Terdampak Penataan Birokrasi
- S. Anggara, Administrasi Keuangan Negara, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2016.