

Meninjau Kembali Batas Belanja Pegawai di Pemerintah Daerah: Antara Disiplin Fiskal dan Kualitas Pelayanan Publik

Reformasi pengelolaan keuangan daerah memasuki babak penting setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Salah satu ketentuan yang paling banyak mendapat perhatian adalah kewajiban pemerintah daerah untuk membatasi belanja pegawai paling tinggi 30 persen dari total belanja APBD. Hal ini di luar tunjangan guru yang bersumber dari Transfer ke Daerah (TKD). Kebijakan ini diberikan masa transisi selama 5 tahun hingga tahun 2027 dengan tujuan menciptakan struktur APBD yang lebih sehat dan memberikan ruang yang lebih besar bagi belanja pembangunan serta pelayanan publik. Di tengah semangat memperkuat disiplin fiskal tersebut, muncul pertanyaan penting mengenai bagaimana kebijakan ini akan berinteraksi dengan kebutuhan riil pelayanan publik di daerah. Pertanyaan tersebut semakin relevan ketika pemerintah secara bersamaan mendorong penguatan birokrasi melalui pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam jumlah besar.

Diskusi mengenai belanja pegawai selama ini cenderung berfokus pada besaran anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah. Semakin tinggi proporsi belanja pegawai, semakin besar pula kekhawatiran bahwa APBD akan kehilangan kapasitas untuk membiayai pembangunan. Pandangan tersebut tidak sepenuhnya keliru karena belanja pegawai yang terlalu dominan memang dapat mengurangi fleksibilitas fiskal daerah. Namun, pendekatan yang hanya menekankan aspek persentase berpotensi mengabaikan fungsi utama aparaturnya sebagai penyedia layanan publik. Oleh sebab itu, diperlukan perspektif yang lebih komprehensif untuk menilai apakah batas 30 persen tersebut benar-benar mampu menghasilkan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif.

Tabel 1. Pemetaan Pemerintah Daerah Terkait Komposisi Belanja Pegawai Pada APBD Tahun Anggaran 2026

| Pemerintah Daerah | Kriteria | Total | % Jumlah | % Total Daerah |
|-------------------|-------------|---------------|----------|----------------|
| 38 Provinsi | Diatas 30% | 21 Provinsi | 55,26% | 3,85% |
| | Dibawah 30% | 17 Provinsi | 44,74% | 3,11% |
| 415 Kabupaten | Diatas 30% | 367 Kabupaten | 88,43% | 67,21% |
| | Dibawah 30% | 48 Kabupaten | 11,57% | 8,79% |
| 93 Kota | Diatas 30% | 91 Kota | 97,85% | 16,67% |
| | Dibawah 30% | 2 Kota | 2,15% | 0,37% |

Sumber: SIPD. Ditjen. Bina Keuangan Daerah Kemendagri, 2026

Tabel 1 merupakan data SIPD dari Ditjen Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri terkait Pemetaan Pemerintah Daerah. Komposisi belanja pegawai pada APBD Tahun Anggaran 2026 menunjukkan adanya ketimpangan di beberapa wilayah (TVR Parlemen, 2026). Berdasarkan Tabel 1 tersebut, jumlah pemerintah daerah yang komposisi belanja pegawainya telah melampaui 30% mencapai 479 daerah atau sekitar 87,73% dari total 546 pemerintah daerah yang dianalisis. Adapun pemerintah daerah yang masih berada di bawah 30% terdiri atas 17 provinsi, 48 kabupaten, dan 2 kota, dengan total 67 daerah atau sekitar 12,27%.

Data tersebut menunjukkan bahwa mayoritas pemerintah daerah masih memiliki proporsi belanja pegawai yang relatif tinggi dalam struktur APBD. Kondisi ini paling dominan terjadi pada pemerintah kota, di mana 97,85% atau 91 dari 93 kota memiliki komposisi belanja pegawai di atas 30%. Pada tingkat kabupaten, persentase daerah yang melampaui 30% juga cukup besar, yaitu mencapai 88,43% atau 367 dari 415 kabupaten. Sementara itu, pada tingkat provinsi, persentase daerah yang berada di atas 30% tercatat sebesar 55,26% atau 21 dari 38 provinsi.

Dari sisi kontribusi terhadap total pemerintah daerah, kabupaten merupakan kelompok yang memberikan porsi terbesar terhadap jumlah daerah dengan komposisi belanja pegawai di atas 30%, yaitu sebesar 67,21% dari seluruh pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa tingginya belanja pegawai secara nasional terutama dipengaruhi oleh kondisi pada pemerintah kabupaten yang jumlahnya paling banyak dibandingkan jenis pemerintah daerah lainnya.

Perdebatan mengenai belanja pegawai tidak dapat dilepaskan dari perubahan besar yang sedang terjadi dalam struktur Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia. Berdasarkan data Badan Kepegawaian Negara (2025), jumlah Pegawai Negeri Sipil mencapai 3.557.697 orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 995.088 orang bekerja pada instansi pusat, sedangkan 2.562.609 orang berada di instansi daerah. Pada saat yang sama, jumlah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah mencapai 2.040.965 orang, terdiri atas 402.755 pegawai instansi pusat dan 1.638.210 pegawai instansi daerah. Data tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar aparatur negara berada pada level pemerintahan daerah dan menjadi ujung tombak pelayanan publik di Indonesia.

Komposisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah memikul tanggung jawab yang sangat besar dalam memastikan pelayanan publik berjalan secara efektif. Guru, tenaga kesehatan, penyuluh pertanian, tenaga teknis, hingga petugas administrasi pemerintahan sebagian besar berada dalam struktur kepegawaian daerah. Dengan jumlah aparatur daerah yang melampaui empat juta orang jika PNS dan PPPK digabungkan, kebijakan mengenai belanja pegawai tidak lagi semata-mata menjadi persoalan akuntansi anggaran. Kebijakan tersebut memiliki implikasi langsung terhadap kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu, pembahasan mengenai rasio belanja pegawai perlu ditempatkan dalam konteks yang lebih luas, yaitu hubungan antara kapasitas fiskal dan kualitas layanan kepada masyarakat.

Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah pusat secara aktif mendorong pengangkatan PPPK untuk memenuhi kebutuhan tenaga pelayanan dasar. Langkah tersebut merupakan respons terhadap kebutuhan riil di lapangan sekaligus bagian dari penyelesaian persoalan tenaga non-ASN yang telah lama mengabdikan pada berbagai instansi pemerintah. Pengangkatan PPPK di sektor pendidikan, kesehatan, dan teknis diharapkan mampu memperkuat kapasitas birokrasi daerah dalam melayani masyarakat. Dari perspektif pelayanan publik, kebijakan tersebut merupakan investasi jangka panjang untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia pemerintahan.

Namun, di sinilah muncul paradoks kebijakan yang menarik untuk dikaji. Di satu sisi, pemerintah daerah didorong untuk memperkuat pelayanan publik melalui penambahan aparatur yang kompeten. Di sisi lain, pemerintah daerah juga dituntut menurunkan rasio belanja pegawai hingga maksimal 30 persen dari total APBD pada tahun 2027. Bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi, dua tujuan tersebut mungkin dapat dicapai secara bersamaan. Akan tetapi, bagi daerah yang masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat, situasi tersebut berpotensi menciptakan tekanan fiskal yang tidak ringan.

Paradoks ini menunjukkan bahwa terdapat ketegangan antara tujuan disiplin fiskal dan kebutuhan menjaga kualitas pelayanan publik. Apabila fokus pemerintah daerah hanya

diarahkan pada pencapaian angka 30 persen, maka terdapat risiko bahwa upaya efisiensi dilakukan tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap pelayanan masyarakat. Sebaliknya, apabila kebutuhan pelayanan publik menjadi satu-satunya pertimbangan, maka risiko pembengkakan belanja pegawai juga perlu diantisipasi. Dengan demikian, tantangan utama bukan memilih salah satu tujuan, melainkan menemukan titik keseimbangan yang memungkinkan keduanya berjalan secara bersamaan.

Penggunaan rasio belanja pegawai sebagai indikator kesehatan fiskal memiliki sejumlah kelebihan karena mudah diukur dan mudah dibandingkan antardaerah. Namun, pendekatan tersebut juga memiliki keterbatasan yang perlu diperhatikan. Rasio yang sama belum tentu menggambarkan kondisi yang sama karena setiap daerah memiliki karakteristik fiskal, geografis, dan kebutuhan pelayanan yang berbeda. Daerah perkotaan dengan basis ekonomi yang kuat tentu memiliki kapasitas fiskal yang berbeda dibandingkan daerah kepulauan atau daerah tertinggal yang masih bergantung pada dana transfer.

Selain itu, rasio belanja pegawai hanya menggambarkan besaran *input* yang digunakan pemerintah. Rasio tersebut tidak menjelaskan apakah anggaran yang dikeluarkan mampu menghasilkan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat. Suatu daerah bisa saja memiliki rasio belanja pegawai yang rendah, tetapi kualitas pelayanannya juga rendah karena minimnya tenaga profesional. Sebaliknya, daerah dengan rasio yang lebih tinggi mungkin mampu memberikan layanan pendidikan dan kesehatan yang lebih baik karena memiliki sumber daya manusia yang memadai. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan kebijakan fiskal seharusnya tidak berhenti pada aspek *input*, tetapi juga memperhatikan *outcome* yang dihasilkan.

Dalam paradigma administrasi publik modern, keberhasilan pemerintahan semakin banyak diukur melalui konsep *public value* atau nilai publik. Fokus utama bukan lagi pada berapa besar anggaran yang dibelanjakan, melainkan manfaat yang diterima masyarakat. Pertanyaan yang lebih relevan adalah apakah belanja pegawai mampu meningkatkan kualitas pendidikan, memperluas akses kesehatan, mempercepat pelayanan administrasi, dan memperkuat kehadiran negara di tengah masyarakat. Tanpa ukuran *outcome* yang jelas, rasio belanja pegawai berisiko menjadi target administratif yang kehilangan makna substantif.

Pencapaian disiplin fiskal tetap merupakan tujuan yang penting dan tidak dapat diabaikan. Pemerintah daerah perlu menghindari kondisi ketika sebagian besar APBD hanya digunakan untuk membiayai birokrasi tanpa menghasilkan peningkatan pelayanan publik yang signifikan. Oleh karena itu, semangat pembatasan belanja pegawai tetap relevan dalam mendorong efisiensi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Namun, implementasinya perlu mempertimbangkan kapasitas fiskal dan kebutuhan pelayanan yang berbeda antar daerah.

Strategi yang lebih berkelanjutan adalah memperkuat kapasitas pendapatan daerah sekaligus meningkatkan produktivitas aparatur. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), digitalisasi pelayanan publik, reformasi kelembagaan, serta penerapan sistem kinerja yang lebih efektif dapat menjadi solusi jangka panjang. Pemerintah daerah juga harus menerapkan inovasi sebagai faktor penting untuk mendorong peningkatan daya saing dan kemakmuran daerah (Sinurat & Sumanti, 2020). Dengan pendekatan tersebut, rasio belanja pegawai dapat menurun secara alami karena meningkatnya kapasitas fiskal daerah, bukan karena pengurangan pelayanan kepada masyarakat. Di sisi lain, investasi pada kompetensi ASN dan PPPK tetap dapat dilakukan untuk menjaga kualitas pelayanan publik.

Ketentuan batas maksimal belanja pegawai sebesar 30 persen merupakan langkah penting dalam mendorong disiplin fiskal daerah. Namun, keberhasilan kebijakan tersebut tidak dapat diukur hanya dari tercapainya angka tertentu dalam dokumen APBD. Di tengah

perubahan besar struktur ASN dan meningkatnya jumlah PPPK di daerah, pemerintah perlu memastikan bahwa kebijakan fiskal tetap sejalan dengan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan, yaitu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu, evaluasi terhadap belanja pegawai seharusnya tidak hanya berfokus pada besaran anggaran, tetapi juga pada kualitas layanan yang dihasilkan. Pada akhirnya, ukuran keberhasilan sebuah daerah bukanlah seberapa kecil belanja pegawainya, melainkan seberapa besar manfaat yang dirasakan masyarakat dari setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah (Henri Sinurat).

DAFTAR PUSTAKA

- BKN. (2025). Buku statistik Aparatur Sipil Negara Per 31 Desember 2025. Badan Kepegawaian Negara.
- Sinurat, H. P., & Sumanti, R. (2020). Tantangan penerapan inovasi di Kota Sabang. *Spirit Publik*, 15(1), 39–49.
- TVR Parlemen. (2026, 8 Juni). Komisi II DPR RI Raker, RDP dan RDPU dengan pemerintah terkait permasalahan PPPK dan honorer [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=YHopMHILHMs>.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).