



Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh Menerapkan 30% Belanja Pegawai Pada Tahun 2027

Riza Andriani

Badan Keuangan Daerah Kota Payakumbuh
rizaandri2205@gmail.com

*penulis korespondensi

Keywords:

HKPD Law Implementation, Employee Expenditure Proportion, Regional Fiscal Policy, Budget Control Strategy

ABSTRACT

Law No. 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law) requires regional governments to limit employee-related expenditures—excluding teacher allowances funded through Transfers to Regions (TKD)—to a maximum of 30% of total budget allocations. This regulation must be fully implemented by 2027, five years after its enactment, to ensure fiscal discipline. The Payakumbuh City Government faces a significant challenge in meeting this requirement, as employee spending accounted for 46% of the total budget in 2021, and further increased to 52% in 2025, despite the law already being in effect. This study seeks to explore the factors contributing to the rising proportion of employee expenditure in Payakumbuh City's regional budget (APBD) and to identify strategic measures for compliance. Employing a qualitative research approach, data were collected through document analysis, in-depth interviews with key stakeholders, and policy review. The research results indicate that the increase in the portion of the Payakumbuh City Government's employee expenditure budget is due to the addition of PPPK (National Civil Servant Employee Allowance), the stagnation of Additional Employee Income, and the limited growth of the Regional Budget (APBD). To address this, several strategic measures are needed, such as a moratorium on CPNS and PPPK recruitment, restrictions on ASN transfers to Payakumbuh City, a halt to PPPK contract extensions, and a streamlining of the regional apparatus organizational structure (SOTK). Furthermore, policy evaluation by the central government is crucial to supporting the successful implementation of the HKPD Law in the regions.

Kata Kunci:

Implementasi UU HKPD, Proporsi Belanja Pegawai, Kebijakan Fiskal Daerah, Strategi Pengendalian

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) menetapkan bahwa

Anggaran

belanja pegawai daerah, di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui skema Transfer ke Daerah (TKD), harus dibatasi maksimal 30% dari total belanja anggaran. Ketentuan ini wajib diterapkan paling lambat pada tahun 2027, lima tahun setelah undang-undang disahkan, sebagai upaya untuk mendorong efisiensi fiskal di tingkat daerah. Pemerintah Kota Payakumbuh menghadapi tantangan dalam memenuhi ketentuan tersebut. Pada tahun 2021, sebelum UU HKPD diberlakukan, proporsi belanja pegawai terhadap total belanja APBD tercatat sebesar 46%. Namun, pada tahun 2025, angka tersebut justru meningkat menjadi 52%, menunjukkan adanya kenaikan sebesar 6% meskipun regulasi telah berlaku. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan peningkatan tersebut serta merumuskan strategi yang dapat dilakukan untuk menurunkan proporsi belanja pegawai sesuai dengan batas yang ditetapkan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Data dikumpulkan melalui analisis dokumen anggaran, wawancara mendalam dengan pejabat terkait, serta kajian terhadap kebijakan fiskal daerah dan nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab naiknya porsi anggaran belanja pegawai pada pemerintah kota payakumbuh adalah penambahan PPPK, stagnasi Tambahan penghasilan Pegawai, dan keterbatasan pertumbuhan APBD. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan sejumlah langkah strategis, seperti moratorium penerimaan CPNS dan PPPK, pembatasan mutasi ASN ke Kota Payakumbuh, penghentian perpanjangan kontrak PPPK, serta perampingan struktur organisasi perangkat daerah (SOTK). Selain itu, evaluasi kebijakan oleh pemerintah pusat menjadi hal yang krusial untuk mendukung keberhasilan implementasi UU HKPD di daerah.

JEL CLASSIFICATION: H590

How to cite: Andriani, R. (2025). Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh Menerapkan 30% Belanja Pegawai Pada Tahun 2027. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, 9(2), 114–137.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

PENDAHULUAN

Dalam ketentuan Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD), ditegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengalokasikan belanja pegawai—tidak termasuk tunjangan guru yang bersumber dari Transfer ke Daerah (TKD)—dengan batas maksimal sebesar 30% dari total belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selanjutnya, pada ayat (2) disebutkan bahwa penyesuaian terhadap proporsi belanja pegawai tersebut harus dilakukan paling lambat dalam jangka waktu lima tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku (Pemerintah Republik Indonesia, 2022). Namun, kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum mampu memenuhi batasan tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh sejumlah faktor utama, antara lain struktur organisasi yang belum ramping, kebijakan rekrutmen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang belum dikendalikan, serta keterbatasan dalam melakukan efisiensi anggaran secara menyeluruh.

Komposisi jumlah pegawai pemerintah Kota Payakumbuh sendiri terdiri atas jumlah pegawai negeri sipil tahun 2025 berjumlah 2.489 orang ditambah jumlah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sebanyak 793 orang (P. K. Payakumbuh, 2025). Angka ini sangat mempengaruhi besaran anggaran belanja pegawai dibanding dengan total APBD. Jumlah Anggaran Belanja APBD Kota Payakumbuh Tahun 2025 yang berjumlah Rp817.599.220.873,00. (P. K. Payakumbuh, 2025)

Data awal proporsi belanja pegawai Kota Payakumbuh yang diambil dari aplikasi Sistem Informasi Keuangan Daerah Kementerian Keuangan menjelaskan bahwa proporsi belanja pegawai masih di atas 45% selama rentang waktu lahirnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 ini sampai batas waktu penerapannya oleh pemerintah daerah, yaitu: pada tahun 2027. Belum ada tren menurun hingga bisa mencapai 30% pada akhir batas waktu tersebut. Data tersebut lalu dibandingkan dengan pemerintah daerah se-Sumatera Barat, yang hasilnya tidak jauh berbeda. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut faktor-faktor yang mempengaruhi belanja pegawai serta sejauh mana kesiapan pemerintah daerah untuk mewujudkan amanat undang-undang tersebut.

Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh (Hamdani & Zaenudin, 2023), selama lima tahun terakhir, persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat di tingkat kabupaten/kota secara konsisten melampaui batas 30%. Secara rinci, proporsi tersebut tercatat sebesar 37% pada tahun 2018, 38% di tahun 2019, meningkat menjadi 43% pada tahun 2020, kemudian turun sedikit menjadi 40% di tahun 2021, dan kembali naik menjadi 41% pada tahun 2022. Dari data tersebut, diketahui bahwa terdapat 16 pemerintah daerah yang mencatatkan belanja pegawai di atas 40% dari total belanja APBD. Tren ini menunjukkan bahwa hampir seluruh daerah belum mampu menekan belanja pegawai sesuai dengan batas yang ditetapkan dalam regulasi. Bahkan, sebagian besar daerah mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Berdasarkan pola tersebut, dilakukan proyeksi untuk lima tahun ke depan, yang memperkirakan bahwa proporsi belanja pegawai akan terus meningkat: 43% pada tahun 2023, 44% di tahun 2024, 46% pada tahun 2025, 48% di tahun 2026, dan mencapai 49% pada tahun 2027.

Menariknya, beberapa kota seperti Padang Panjang, Sawahlunto, dan Solok rata-rata belanja pegawai per penduduknya relatif tinggi, meskipun jumlah ASN di ketiga kota tersebut termasuk yang paling rendah di Sumatera Barat. Hingga tahun 2027, hanya Kota Bukittinggi yang diperkirakan mampu menekan porsi belanja pegawai di bawah 30% dari belanja APBD, mendekati proporsi 27% atau mampu memenuhi amanat UU HKPD. Dari uraian tersebut, terlihat bahwa implementasi amanat UU HKPD terkait efisiensi belanja pegawai masih menghadapi tantangan besar dan belum sepenuhnya tercapai di sebagian besar daerah.

Salah satu faktor utama yang menjadi penyebab besarnya proporsi belanja pegawai adalah meningkatnya jumlah pegawai yang ada di pemerintah daerah dengan proporsi APBD yang hanya sedikit bertambah. Selain itu, kebijakan pemerintah pusat terkait penerimaan CPNS dan PPPK yang tetap harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang berdampak pada penambahan jumlah pegawai, yang akan memperbesar proporsi belanja pegawai pada APBD. Penulis mengambil narasumber dari badan keuangan daerah dan badan kepegawaian dan sumber daya manusia sebagai data primer pada penelitian ini.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada lokasi penelitian. Penelitian ini bertujuan menganalisis proporsi belanja pegawai khusus pada Pemerintah Kota Payakumbuh sejak tahun 2022 hingga 2025 sehingga bisa dilihat tren menuju kondisi ideal pada tahun 2027. Serta upaya-upaya apa yang sudah dan dapat dilakukan dalam menerapkan amanat undang-undang tersebut. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi kebijakan dalam hal keuangan maupun kebijakan kepegawaian bagi Kementerian Dalam Negeri yang sasaran utamanya adalah pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pengambilan kebijakan pemberian *reward* dan *punishment* bagi pemerintah kabupaten dan kota dalam hal pelaksanaan amanat undang-undang.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh dorongan dari Kepala Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Payakumbuh untuk merumuskan strategi yang tepat dalam menekan proporsi belanja pegawai, guna memenuhi amanat UU HKPD. Undang-undang tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk menurunkan belanja pegawai hingga di bawah 30% dari total belanja APBD, dengan batas waktu penyesuaian selama lima tahun sejak diundangkan, yaitu hingga tahun 2027. Sejalan dengan tujuan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proporsi belanja pegawai dalam APBD Kota Payakumbuh Tahun 2025, serta mengidentifikasi berbagai upaya dan strategi yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah dalam rangka penerapan kebijakan tersebut.

TINJAUAN LITERATUR

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam kerangka hukum pengelolaan keuangan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menetapkan bahwa APBD berupa dokumen rencana keuangan tahunan yang

dibuat oleh pemerintah daerah dan disahkan dengan Peraturan Daerah (Perda). APBD terdiri dari tiga komponen utama, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan, serta menjadi instrumen utama dalam pelaksanaan fiskal daerah, (Pemerintah Republik Indonesia, 2019).

Lebih lanjut, APBD memiliki sejumlah fungsi strategis, antara lain:

- Fungsi otorisasi, yang menjadikan Perda tentang APBD sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan APBD selama satu tahun anggaran.
- Fungsi perencanaan, di mana APBD menjadi pedoman bagi Tim Anggaran Pemerintah Daerah menyusun program kerja.
- Fungsi pengawasan, karena APBD menjadi tolok ukur mengevaluasi kinerja pemerintahan daerah.
- Fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi, yang mencerminkan peran APBD dalam mendukung pemerataan pembangunan dan menjaga stabilitas ekonomi daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020, APBD didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan yang disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD, serta ditetapkan dengan Perda, (Menteri Dalam Negeri, 2020). Sementara itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya pada Pasal 1 angka 8, menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan yang telah disetujui oleh DPRD, (Presiden Republik Indonesia, 2003). Sebagai dasar pelaksanaan fiskal daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa penerimaan dan pengeluaran daerah harus dilakukan melalui mekanisme yang ada dalam APBD dan dikelola dengan transparan dan akuntabel, (Pemerintah Republik Indonesia, 2004).

Belanja Daerah

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam mengelola urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing. Kebijakan ini bertujuan untuk:

1. meningkatkan kedekatan pelayanan publik dengan masyarakat, agar kebutuhan lokal dapat direspons lebih cepat dan tepat,
2. mempermudah masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana publik yang bersumber dari APBD, guna mendorong transparansi dan akuntabilitas,
3. mendorong terciptanya iklim kompetitif antar daerah, yang diharapkan mampu memacu inovasi dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan daerah.

Dengan adanya otonomi, pemerintah daerah bukan hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga sebagai pengambil keputusan strategis yang berorientasi pada kebutuhan lokal, (Anggara, 2016).

Dengan adanya alokasi belanja daerah, diharapkan pemerintah daerah mampu mendorong kemajuan wilayahnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apabila kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berhasil dihimpun semakin besar, maka tingkat kemandirian fiskal suatu daerah semakin tinggi. Hal ini memungkinkan daerah untuk tidak

terlalu bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat dalam membiayai berbagai kebutuhan belanja publik.

Tingkat kemandirian dan kualitas tata kelola daerah dapat tercermin dari partisipasi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah. Kesadaran kolektif ini menjadi fondasi penting untuk membangun sistem keuangan daerah yang sehat dan berkelanjutan. Pentingnya peran PAD dalam struktur APBD semakin ditegaskan melalui UU HKPD, yang memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk mengelola sumber penerimaan melalui pajak dan retribusi, serta mendorong efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan belanja daerah (Hamdani & Zaenudin, 2023; Pemerintah Republik Indonesia, 2022).

Salah satu komponen belanja yang diatur secara khusus dalam UU HKPD adalah belanja pegawai, atau yang dikenal juga sebagai belanja aparatur daerah. Menurut Pasal 146 ayat (1) UU HKPD, pemerintah daerah diwajibkan untuk membatasi belanja pegawai maksimal 30% dari total belanja APBD, di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui transfer ke daerah. Komponen belanja pegawai ini mencakup pengeluaran untuk gaji dan tunjangan aparatur sipil negara, kepala daerah, serta anggota DPRD (Wildan, 2021).

Kebijakan pembatasan ini bertujuan untuk mendorong efisiensi anggaran dan mengalihkan fokus belanja ke sektor yang lebih produktif, seperti infrastruktur dan pelayanan publik. Sehingga, dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah dapat terlaksana secara berkelanjutan.

Belanja pegawai adalah kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Komponen ini mencakup gaji, tunjangan, serta berbagai bentuk kompensasi lainnya bagi pegawai negeri sipil dan pejabat daerah. Meskipun belanja pegawai merupakan bagian penting dalam mendukung operasional pemerintahan, proporsinya perlu dikendalikan agar tidak menghambat alokasi anggaran untuk sektor-sektor produktif seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Oleh karena itu, UU HKPD menetapkan batasan maksimal belanja pegawai sebesar 30% dari total belanja APBD, dengan pengecualian untuk tunjangan guru yang bersumber dari transfer pusat. Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong efisiensi birokrasi dan memastikan bahwa anggaran daerah lebih berorientasi pada keberlanjutan pelayanan publik dan pembangunan. Dengan pengelolaan belanja pegawai yang proporsional, pemerintah daerah diharapkan mampu menciptakan struktur anggaran yang sehat dan responsif terhadap kebutuhan rakyat daerah.

Belanja daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, adalah seluruh pengakuan kewajiban yang menjadi pengurang nilai kekayaan bersih daerah dalam satu tahun anggaran. Pengeluaran ini berasal dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dan secara langsung menjadi pengurang ekuitas dana lancar pemerintah daerah. Belanja tersebut dilaksanakan melalui program/kegiatan yang dianggarkan pada tiap perangkat daerah, yang terdiri atas beberapa jenis, yaitu belanja operasi (seperti belanja

pegawai dan belanja barang dan jasa), belanja modal, serta belanja tidak terduga, (Pemerintah Republik Indonesia, 2019).

Lebih lanjut, UU HKPD mengatur agar pemerintah daerah menganggarkan belanja guna membiayai Urusan Pemerintahan Daerah tertentu, dengan besaran yang telah ditetapkan sesuai ketentuan peraturan, (Pemerintah Republik Indonesia, 2022). Apabila ketentuan ini tidak dipenuhi, pemerintah daerah dapat diberikan sanksi berupa penundaan/pemotongan Dana Transfer ke Daerah (TKD) yang penggunaannya tidak ditentukan secara spesifik. Hal ini menunjukkan adanya kontrol fiskal dari pemerintah pusat terhadap proporsi belanja daerah, sekaligus mendorong pengelolaan anggaran yang akuntabel dan efisien.

Dalam praktiknya, belanja daerah diklasifikasikan berdasarkan dua pendekatan utama:

1. Berdasarkan urusan pemerintahan, belanja daerah terdiri atas:
 - Belanja urusan wajib pelayanan dasar,
 - Belanja urusan wajib non-pelayanan dasar,
 - Belanja urusan pilihan.
2. Berdasarkan pola pemanfaatannya, belanja daerah dibagi menjadi:
 - Belanja wajib, yaitu belanja yang harus dialokasikan untuk pelayanan dasar masyarakat, misalnya pendidikan dan kesehatan.
 - Belanja mengikat, yaitu belanja yang bersifat rutin dan harus tersedia secara bulanan dalam satu tahun anggaran, seperti belanja listrik, air, dan gaji pegawai (DPRD Kabupaten Sumenep, 2025).

Klasifikasi untuk memastikan bahwa pengeluaran daerah dilakukan secara terstruktur sesuai dengan prioritas pembangunan serta kebutuhan masyarakat. Dengan pengelolaan belanja yang tepat, pemerintah daerah mampu meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan memperkuat kemandirian fiskal.

Belanja Pegawai

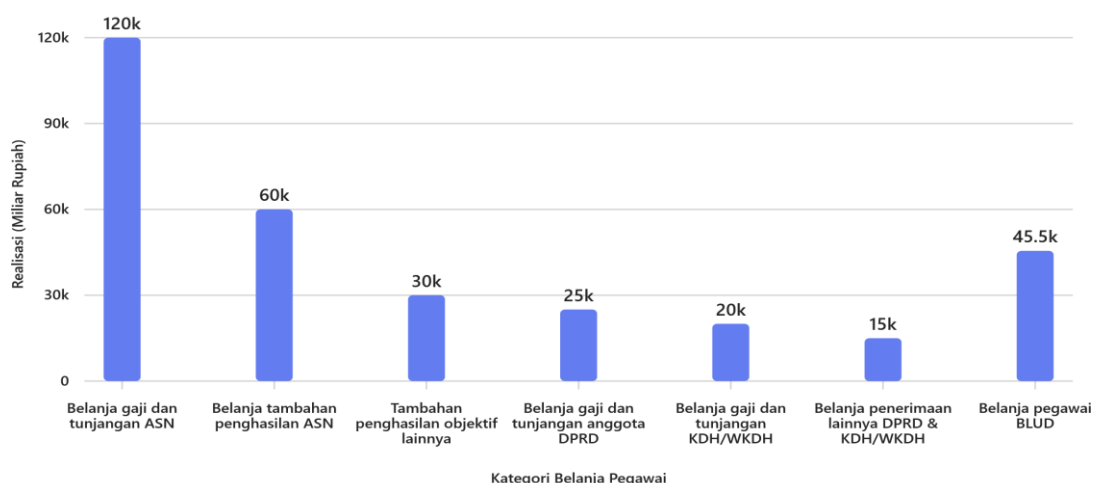
Terkait fokus pembahasan mengenai belanja pegawai, UU HKPD menetapkan bahwa pemerintah daerah wajib mengalokasikan belanja pegawai maksimal sebesar 30% dari belanja APBD, tidak termasuk tunjangan guru yang dialokasikan melalui Transfer ke Daerah (TKD). Jika proporsi belanja pegawai melebihi batas tersebut, maka pemerintah daerah diberikan waktu lima tahun sejak UU ini diundangkan, yaitu hingga tahun 2027, untuk melakukan penyesuaian (Kusumawardani, 2024).

Belanja pegawai telah diatur secara rinci dalam kebijakan anggaran, baik dari segi jenis maupun karakteristiknya. Jenis belanja pegawai yang dianggarkan dalam APBD diilustrasikan pada Gambar 1., berupa data realisasi belanja pegawai pemerintah daerah tahun 2025 berdasarkan kategori, menggunakan data dari Portal Data SIKD Kemenkeu.

Sebagai bagian dari belanja mengikat, belanja pegawai harus dialokasikan memadai dan sesuai perundang-undangan. Dalam kondisi tertentu, seperti adanya kenaikan gaji pegawai akibat kebijakan nasional atau pemberian tunjangan hari raya dan gaji ke-13, belanja pegawai dapat direalisasikan meskipun belum dianggarkan dalam APBD awal. Realisasi

tersebut kemudian dapat dimasukkan dalam APBD Pergeseran atau APBD Perubahan, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 (Pemerintah Republik Indonesia, 2019). Kebijakan ini menunjukkan fleksibilitas dalam pengelolaan belanja pegawai, namun tetap dalam koridor akuntabilitas dan efisiensi anggaran. Pemerintah daerah dituntut untuk menyusun strategi penganggaran yang adaptif, agar tidak hanya memenuhi kewajiban belanja aparatur, tetapi juga mampu mengalokasikan anggaran secara optimal untuk pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Gambar 1. Data Realisasi Belanja Pegawai Pemerintah Daerah Tahun 2025



Sumber: DJPB, (Kusumawardani, 2024)

Postur belanja daerah dapat dianalisis melalui proporsi alokasi anggaran terhadap berbagai komponen belanja, khususnya belanja pegawai, belanja operasi, belanja modal, dan belanja tak terduga. Proporsi ini mencerminkan prioritas kebijakan fiskal pemerintah daerah serta kinerja pengelolaan anggaran. Ketika belanja pegawai mendominasi struktur belanja, hal ini dapat mengindikasikan bahwa sebagian besar anggaran terserap untuk kebutuhan aparatur, dibandingkan untuk kegiatan pembangunan atau pelayanan publik. Sebaliknya, jika belanja modal dan operasi memiliki porsi yang lebih besar, maka dapat diasumsikan bahwa pemerintah daerah lebih fokus pada peningkatan infrastruktur dan layanan masyarakat.

Lebih jauh, dari proporsi belanja pegawai juga dapat dianalisis apakah tambahan penghasilan ASN menempati porsi yang signifikan, ataukah belanja pegawai hanya didominasi oleh gaji pokok dan tunjangan reguler. Hal ini penting untuk mengevaluasi efisiensi dan keadilan dalam pemberian kompensasi kepada aparatur daerah.

Anggaran belanja pegawai dalam APBD dipengaruhi oleh tiga komponen utama:

1. Jumlah pegawai, yang ditentukan berdasarkan analisis kebutuhan dan beban kerja. Semakin banyak pegawai yang dibutuhkan, semakin besar alokasi anggaran yang diperlukan.
2. Jumlah pejabat struktural, yang berpengaruh langsung terhadap besaran tunjangan jabatan. Struktur organisasi yang kompleks cenderung meningkatkan belanja pegawai.

3. Besaran tambahan penghasilan ASN, yang ditentukan berdasarkan kemampuan keuangan daerah dan kebijakan internal masing-masing pemerintah daerah.

Dalam menyusun proporsi belanja pegawai, pemerintah daerah perlu mempertimbangkan beberapa faktor penting:

1. Jumlah penduduk, sebagai dasar untuk menghitung rasio antara jumlah pegawai dan jumlah penduduk. Rasio ini membantu menilai apakah struktur organisasi dan jumlah ASN sudah proporsional dengan kebutuhan pelayanan masyarakat.
2. Tingkat kemandirian fiskal daerah, yang diukur dari rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan. Semakin tinggi PAD, semakin besar fleksibilitas daerah dalam mengatur belanja pegawai tanpa bergantung pada dana transfer dari pusat.
3. Struktur organisasi pemerintahan daerah, di mana organisasi yang efisien dan sederhana cenderung menghasilkan belanja pegawai yang lebih terkendali, terutama dalam hal tunjangan jabatan dan tambahan penghasilan.

Pengendalian Belanja Pegawai

Untuk menjaga agar belanja pegawai tetap dalam batas yang wajar dan tidak membebani APBD secara berlebihan, diperlukan kebijakan pengendalian baik dari pemerintah pusat maupun daerah. Beberapa kebijakan strategis yang berpengaruh langsung terhadap belanja pegawai antara lain:

1. Kebijakan pengangkatan PNS dan/atau PPPK, yang harus disesuaikan dengan kebutuhan riil dan kemampuan anggaran.
2. Kebijakan penyederhanaan struktur organisasi, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi birokrasi dan mengurangi beban belanja pegawai.
3. Kebijakan penetapan besaran tambahan penghasilan ASN, yang harus mempertimbangkan asas keadilan, transparansi, dan kemampuan fiskal daerah.
4. Kebijakan penerimaan dan belanja daerah, yang secara langsung mempengaruhi besaran APBD dan ruang fiskal untuk belanja pegawai.

Dengan pengendalian yang tepat, belanja pegawai dapat dikelola secara efisien tanpa mengorbankan kualitas pelayanan publik. Pemerintah daerah dituntut untuk terus melakukan evaluasi dan penyesuaian agar struktur belanja tetap sehat dan berorientasi pada pembangunan serta kesejahteraan masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 secara eksplisit memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menetapkan tambahan penghasilan bagi ASN, dengan syarat mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Tambahan penghasilan tersebut dapat diberikan berdasarkan berbagai pertimbangan, antara lain: (Mohamad Djasuli, 2019)

1. beban kerja,
2. tempat bertugas,
3. kondisi kerja,
4. kelangkaan profesi,

5. prestasi kerja, dan/atau
6. pertimbangan objektif lainnya.

Contoh implementasi kebijakan ini dapat dilihat pada Pemerintah Kota Payakumbuh, yang menetapkan Peraturan Walikota Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai ASN, dan kemudian disempurnakan melalui Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2024. Dalam peraturan tersebut, komponen tambahan penghasilan ASN (TPP) dibagi berdasarkan kehadiran (30%) dan kinerja (70%), yang mencakup pencapaian SKP bulanan dan penilaian perilaku kerja (W. K. Payakumbuh, 2024; Walikota, 2022).

Dalam konteks pengendalian belanja pegawai, terdapat beberapa langkah strategis yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah.

Pertama, evaluasi dan analisis terhadap kebutuhan aparatur sipil negara, baik PNS maupun PPPK, dilakukan dengan mempertimbangkan formasi yang logis dan sesuai dengan kebutuhan organisasi. Jika hasil analisis menunjukkan adanya kelebihan pegawai, maka pemerintah daerah wajib melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat untuk penyesuaian formasi.

Kedua, kebijakan pengadaan PPPK juga turut memengaruhi struktur belanja pegawai. Peraturan Menteri PANRB Nomor 14 Tahun 2023 mengatur secara rinci tentang pengadaan PPPK untuk jabatan fungsional, yang dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil, dan pengangkatan. Pengadaan ini dapat dilakukan secara nasional maupun lokal (masing-masing instansi) untuk memenuhi kebutuhan ASN yang dinamis serta mendukung pelayanan publik yang berkualitas (Reformasi & Republik, 2023).

Dengan adanya kebijakan pengadaan PPPK dan pemberian tambahan penghasilan ASN, pemerintah daerah dituntut untuk menyusun strategi anggaran yang efisien, adil, dan berkelanjutan, agar belanja pegawai tidak membebani APBD secara berlebihan, namun tetap mampu mendukung kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

METODE PENELITIAN

Metode deskriptif kualitatif digunakan dalam penelitian ini, dengan pendekatan wawancara mendalam terhadap narasumber yang relevan, serta analisis data faktual yang diperoleh dari dokumen anggaran dan regulasi terkait. Pendekatan ini diharapkan memberikan gambaran komprehensif terkait kondisi aktual belanja pegawai dan rencana kebijakan strategis yang dapat diambil untuk peningkatan efisiensi anggaran sesuai perundang-undangan.

Metode deskriptif kualitatif juga menginterpretasikan dan menyimpulkan kondisi serta fenomena sosial yang terjadi di masyarakat, utamanya dalam konteks pengelolaan belanja pegawai di Pemerintah Kota Payakumbuh. Metode ini memungkinkan peneliti untuk

mengangkat realitas sosial ke permukaan sebagai bentuk karakteristik, pola, atau gambaran dari situasi tertentu yang menjadi objek kajian (Bongdan & Biklen, 1982)

Pendekatan yang digunakan adalah naturalistik, di mana peneliti tidak melakukan manipulasi terhadap setting penelitian, melainkan berupaya memahami peristiwa dan gejala yang terjadi secara alami dalam konteksnya. Dengan pendekatan ini, proses pengumpulan data dilakukan secara langsung melalui wawancara yang *intens* dengan narasumber yang memiliki relevansi terhadap isu belanja pegawai, serta melalui analisis dokumen dan data faktual yang tersedia.

Selama proses analisis dan penyusunan kesimpulan, peneliti menyampaikan seluruh temuan yang diperoleh secara transparan, baik yang muncul dari hasil wawancara maupun dari kajian terhadap dokumen kebijakan dan data anggaran. Pendekatan ini diharapkan mampu memberikan gambaran utuh dan objektif terkait strategi pengendalian belanja pegawai, termasuk hambatan dan tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Payakumbuh memenuhi amanat UU HKPD.

Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data menjadi bagian strategis dalam penelitian Tujuan utama dari kegiatan penelitian adalah mendapatkan data yang valid dan relevan. Pemahaman yang tepat mengenai teknik pengumpulan data diharapkan dapat memenuhi standar penulisan ilmiah (Iii & Penelitian, 2023).

Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa:

- *In-depth interview* dengan narasumber dari instansi terkait,
- Observasi langsung fenomena dan proses penganggaran,
- Dokumentasi data dan regulasi yang relevan.

Langkah Pengumpulan Data

Langkah pertama, peneliti mengumpulkan data sekunder. Data diperoleh dari berbagai sumber, antara lain:

1. Data APBD Tahun 2025 yang diperoleh melalui Aplikasi SIPD-RI, sistem resmi pengelolaan keuangan daerah yang digunakan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh. (Admin_PSKB2, 2024)
2. Wawancara dengan narasumber dari Badan Keuangan Daerah terkait struktur dan proporsi belanja pegawai dalam APBD.
3. Wawancara dengan narasumber dari Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia mengenai kondisi dan formasi pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Payakumbuh.
4. Data perbandingan proporsi APBD tahun 2021 dan 2025 yang diperoleh melalui Aplikasi SIKD milik Kementerian Keuangan(djpk.kemenkeu.go.id, 2025).

Langkah kedua, peneliti melakukan analisis terhadap regulasi yang berlaku, seperti:

- PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

- UU HKPD,
- Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 1 Tahun 2022 dan Nomor 17 Tahun 2024 tentang Tambahan Penghasilan ASN, (W. K. Payakumbuh, 2024; Walikota, 2022).
- PermenPANRB Nomor 14 Tahun 2023 tentang Pengadaan PPPK untuk Jabatan Fungsional (Reformasi & Republik, 2023).

Analisis mengaitkan data kuantitatif dari APBD dan data kualitatif dari hasil wawancara, untuk menyusun kesimpulan mengenai strategi yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dalam rangka memenuhi ketentuan pembatasan belanja pegawai sesuai amanat UU HKPD.

Jenis Data

Penelitian mengumpulkan data kualitatif, yang diperoleh melalui pengumpulan dan studi atas konten regulasi terkait belanja pegawai serta hasil wawancara mendalam dengan narasumber dari instansi pemerintah daerah.

Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan terdiri dari:

a. Data Primer:

Analisis dokumen anggaran dan kebijakan Pemerintah Kota Payakumbuh, yang kemudian dikonfirmasi melalui wawancara dengan informan kunci, yaitu pejabat struktural dan anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) di Badan Keuangan Daerah, serta pejabat dari Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia.

b. Data Sekunder:

- Dokumen-dokumen APBD yang relevan,
- Literatur dan regulasi terkait belanja pegawai,
- Aplikasi SIPD-RI, yang digunakan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dalam proses perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah, (Admin_PSKB2, 2024)
- Aplikasi SIKD, yang menyediakan data agregat APBD dari seluruh daerah di Indonesia dan digunakan untuk analisis perbandingan proporsi belanja pegawai(djpk.kemenkeu.go.id, 2025).

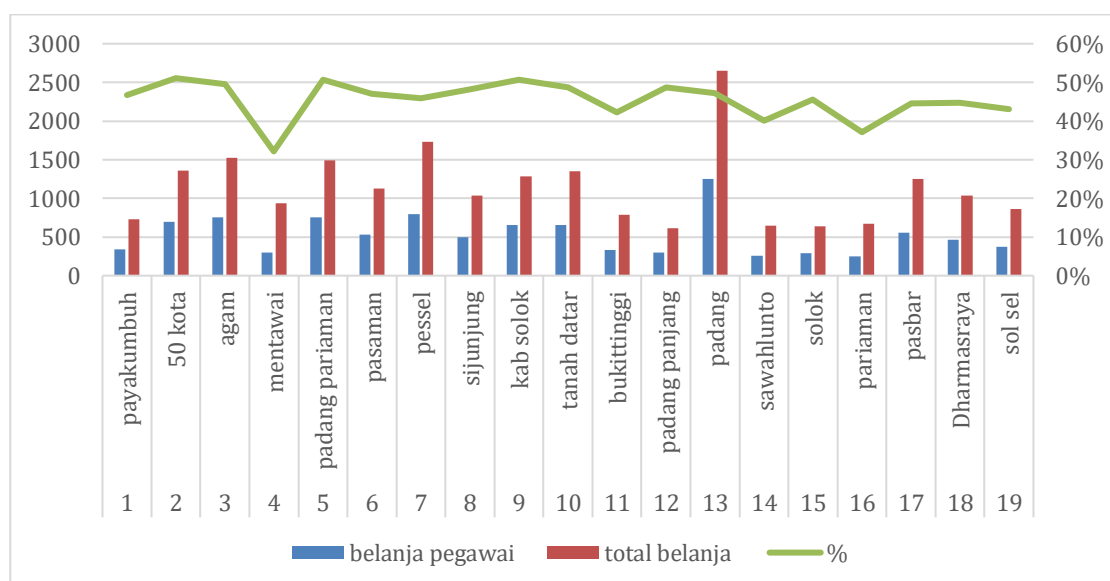
Proses Analisis

Dilakukan analisis terhadap regulasi yang berlaku, seperti PP Nomor 12 Tahun 2019 dan UU HKPD, untuk memahami konten kebijakan terkait pembatasan belanja pegawai. Peneliti kemudian mengkorelasikan data kuantitatif dari APBD dengan hasil wawancara narasumber, guna menyusun kesimpulan mengenai strategi dan upaya Pemerintah Kota Payakumbuh dalam memenuhi ketentuan pembatasan belanja pegawai sesuai amanat undang-undang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Belanja Pegawai Kota Payakumbuh pada tahun 2021 (lihat Gambar 2), dibandingkan dengan seluruh kabupaten/kota di Sumatera Barat sebelum lahirnya UU HKPD memiliki proporsi mencapai 47% dari total belanja daerah, yaitu sebesar Rp341,02 miliar dari total Rp731,04 miliar. Apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Sumatera Barat, proporsi ini tergolong sedang. Beberapa daerah memiliki proporsi yang lebih tinggi, seperti: Kabupaten Limapuluh Kota (Tidak terlihat pada Gambar 2), Padang Pariaman, dan Kabupaten Solok yang masing-masing mencapai 51%. Analisis menunjukkan sebagian besar anggaran daerah terserap untuk belanja pegawai, yang bisa mencerminkan tingginya beban rutin dibandingkan belanja pembangunan.

Gambar 2. Proporsi Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat 2021



Sumber: SIKD data APBD 2021 (data diolah)

Namun, terdapat juga daerah yang memiliki proporsi belanja pegawai yang lebih rendah, seperti Kabupaten Kepulauan Mentawai (32%) dan Kota Pariaman (37%). Rendahnya proporsi belanja pegawai di daerah-daerah ini bisa mengindikasikan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya manusia atau prioritas yang lebih besar terhadap belanja modal dan program pembangunan. Kota Bukittinggi dan Sawahlunto juga menunjukkan proporsi yang relatif rendah, masing-masing 42% dan 40%, yang bisa menjadi contoh daerah dengan struktur belanja yang lebih seimbang.

Secara keseluruhan, data ini menunjukkan bahwa Kota Payakumbuh berada di tengah-tengah spektrum proporsi belanja pegawai di Sumatera Barat. Dengan proporsi 47%, Payakumbuh tidak termasuk daerah dengan beban belanja pegawai tertinggi, namun juga belum mencapai efisiensi seperti beberapa kota lain. Analisis ini penting sebagai dasar evaluasi kebijakan fiskal daerah, terutama dalam konteks reformasi keuangan daerah yang

diatur dalam UU HKPD, yang mendorong optimalisasi belanja untuk pembangunan dan pelayanan publik yang lebih efektif.

Dari data ini dapat diketahui bahwa pada tahun 2021 sebelum lahirnya UU HKPD, Rasio Belanja Pegawai Kota Payakumbuh sudah mencapai 47%. Dimana dalam belanja pegawai ini masuk komponen Gaji dan tunjangan serta tambahan penghasilan PNS.

Dibandingkan dengan kabupaten kota lain di Sumatera Barat, kondisinya tidak jauh berbeda, Belanja Pegawai masih di angka 32-51%. Ini menunjukkan bahwa kebutuhan belanja pegawai di Sumatera Barat memang menyerap hampir setengah dari APBD Kabupaten Kota

Pasca diberlakukannya UU HKPD, terjadi dinamika dalam struktur belanja daerah, khususnya pada komponen belanja pegawai. Salah satu kasus menarik dapat diamati pada Kota Payakumbuh, yang mengalami peningkatan proporsi belanja pegawai pada tahun anggaran 2025.

Berdasarkan data yang dihimpun, proporsi belanja pegawai Kota Payakumbuh mencapai 52% dari total belanja daerah, atau sebesar Rp429,1 miliar dari total Rp817,6 miliar. Angka terlihat meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, dan menempatkan Payakumbuh di antara daerah dengan proporsi belanja pegawai tertinggi di Sumatera Barat.

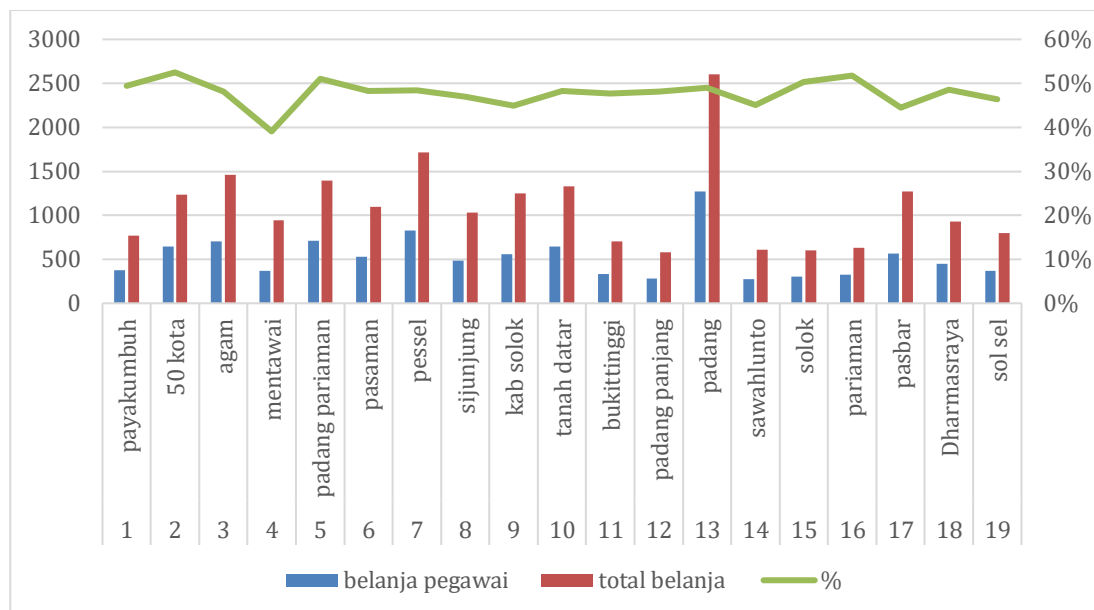
Gambar 3. secara umum menjelaskan, proporsi belanja pegawai di kabupaten/kota se-Sumatera Barat berkisar antara 39% hingga 53%, dengan rata-rata berada di kisaran 45–50%. Kota Payakumbuh berada di atas rata-rata tersebut, bersama dengan Kabupaten Limapuluh Kota dan Padang Pariaman.

Peningkatan belanja pegawai di Kota Payakumbuh tidak terlepas dari kebijakan nasional, khususnya implementasi Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 14 Tahun 2023 yang mendorong pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk jabatan fungsional. Hingga Mei 2025, tercatat sebanyak 793 orang PPPK telah diangkat di Kota Payakumbuh. Penambahan jumlah ASN ini secara langsung berdampak pada meningkatnya alokasi anggaran belanja pegawai dalam APBD.

Fenomena serupa juga terjadi di daerah lain, meskipun dengan variasi yang berbeda berkaitan dengan kapasitas fiskal dan kebijakan rekrutmen masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi kebijakan kepegawaian di tingkat nasional memiliki implikasi fiskal yang signifikan di tingkat daerah, terutama dalam konteks pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diatur dalam UU HKPD.

Jika dibandingkan antara data 2021 (sebelum diberlakukannya UU HKPD) dan 2025 (setelah UU HKPD berlaku), terlihat adanya variasi perubahan proporsi belanja pegawai di berbagai daerah. Beberapa daerah mengalami peningkatan, sementara yang lain justru mengalami penurunan.

Gambar 3. Proporsi Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat 2025



Sumber: SIKD data APBD 2025 (data diolah)

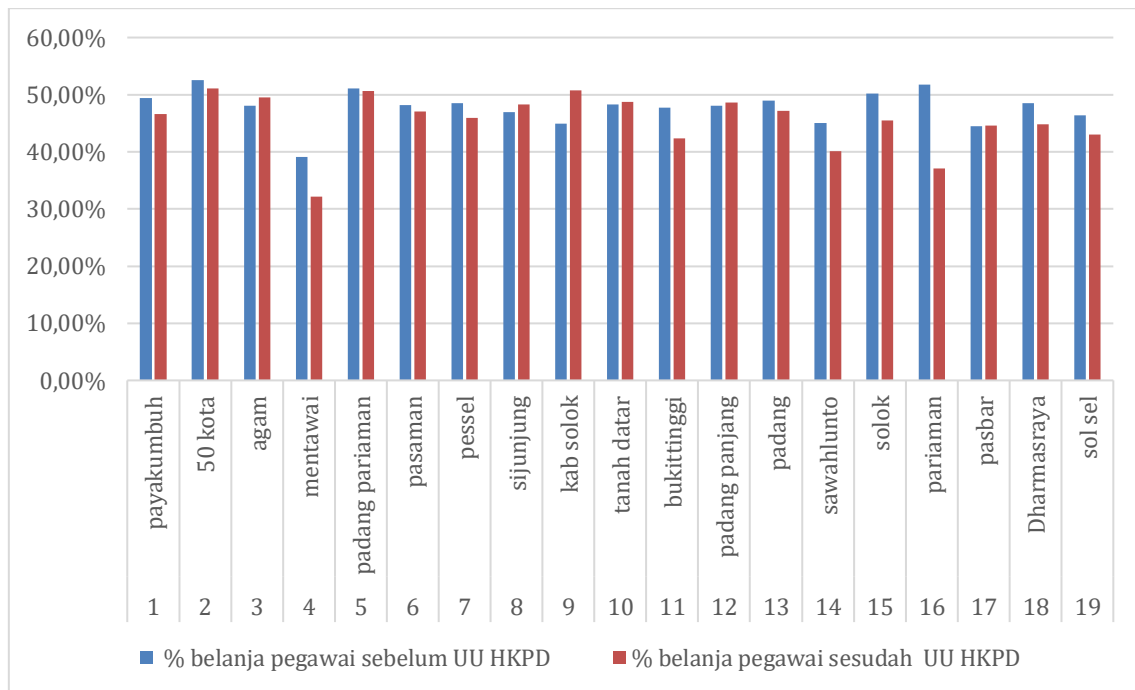
Kota Pariaman mencatat peningkatan paling signifikan, yaitu sebesar 14,7%, dari 37,1% pada 2021 menjadi 51,8% pada 2025. Hal ini menunjukkan adanya lonjakan alokasi anggaran untuk belanja pegawai yang kemungkinan besar dipengaruhi oleh penambahan ASN, termasuk PPPK, serta penyesuaian kebijakan fiskal daerah.

Kota Payakumbuh juga mengalami peningkatan yang cukup mencolok, yaitu sebesar 5,8%, dari 46,6% menjadi 52,5%. Kenaikan ini sejalan dengan data sebelumnya yang menunjukkan adanya penambahan 793 PPPK hingga Mei 2025. Sebaliknya, beberapa daerah mengalami penurunan proporsi belanja pegawai, seperti Kabupaten Solok yang turun sebesar 5,8%, dan Agam yang turun 1,4%. Penurunan ini bisa jadi mencerminkan efisiensi belanja pegawai atau pergeseran prioritas anggaran ke sektor lain.

Gambar 4, menjelaskan secara umum, sebagian besar daerah mengalami perubahan proporsi dalam rentang $\pm 5\%$, yang menunjukkan bahwa dampak UU HKPD terhadap struktur belanja pegawai bersifat variatif dan sangat tergantung pada kebijakan lokal masing-masing pemerintah daerah.

Hasil wawancara dengan pejabat dari Badan Keuangan Daerah dan Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Payakumbuh mengungkapkan bahwa proporsi belanja pegawai yang meningkat pada 2025 terutama disebabkan oleh penambahan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebanyak 793 orang. Penambahan ini merupakan dampak langsung dari implementasi kebijakan nasional, khususnya Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 14 Tahun 2023 yang mendorong pengadaan PPPK untuk jabatan fungsional.

Gambar 4 Selisih Proporsi Belanja Pegawai Kabupaten/Kota se Sumatera Barat sebelum dan sesudah lahirnya UU HKPD



Sumber: Penulis (data diolah)

Sementara itu, sejak tahun 2021 hingga 2025, jumlah ASN dari jalur Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) maupun mutasi antar daerah relatif stagnan, (Walikota Payakumbuh, 2024). Artinya, lonjakan belanja pegawai tidak disebabkan oleh rekrutmen CPNS atau perpindahan pegawai, melainkan lebih kepada kebijakan pengangkatan PPPK yang masif dalam beberapa tahun terakhir.

Menariknya, komponen Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang biasanya menjadi salah satu faktor utama dalam pembentukan belanja pegawai, tidak mengalami perubahan signifikan sejak tahun 2022. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan belanja pegawai tidak berasal dari peningkatan tunjangan, melainkan dari bertambahnya jumlah pegawai yang harus dibiayai.

Faktor lain yang turut memengaruhi adalah pertumbuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Payakumbuh yang relatif lambat. Berdasarkan data yang diperoleh dari pernyataan Wali Kota Payakumbuh (2024), total belanja APBD pada 2021 sebesar Rp. 731,04 miliar, hanya meningkat sekitar 11,84% dalam kurun waktu empat tahun, menjadi Rp. 817,6 miliar pada tahun 2025. Kenaikan yang terbatas ini mempersempit ruang fiskal pemerintah daerah untuk menekan proporsi belanja pegawai, terutama karena tingginya ketergantungan pada dana transfer pemerintah pusat.

Dengan demikian, kombinasi antara penambahan PPPK, stagnasi TPP, dan keterbatasan pertumbuhan APBD menjadi penyebab utama meningkatnya proporsi belanja pegawai di

Kota Payakumbuh. Fakta ini memperkuat temuan sebelumnya bahwa reformasi kebijakan kepegawaian nasional memiliki dampak langsung terhadap struktur belanja daerah, khususnya dalam konteks pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Berdasarkan data APBD Kota Payakumbuh 2025, total belanja daerah tercatat sebesar **Rp. 817,60 miliar**. Dari jumlah tersebut, alokasi untuk **belanja pegawai** mencapai **Rp. 429,10 miliar**, yang berarti sekitar **52,48%** dari total belanja daerah dialokasikan untuk membiayai kebutuhan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan daerah.

Proporsi ini menunjukkan dominasi belanja pegawai dalam struktur belanja daerah, yang mencerminkan beban fiskal yang cukup besar terhadap kapasitas keuangan daerah. Rincian belanja pegawai menunjukkan bahwa komponen terbesar berasal dari:

- Belanja Gaji dan Tunjangan ASN: Rp. 264,73 miliar
 - Gaji Pokok ASN: Rp. 194,43 miliar
 - Gaji Pokok PNS: Rp. 160,27 miliar
 - Gaji Pokok PPPK: Rp. 34,16 miliar
 - Tunjangan Keluarga, Jabatan, Fungsional, dan lainnya: Rp. 70,30 miliar
- Tambahan Penghasilan ASN (TPP): Rp. 116,36 miliar
 - TPP berdasarkan Beban Kerja: Rp. 66,58 miliar
 - TPP berdasarkan Pertimbangan Objektif Lainnya: Rp. 49,78 miliar
- Tunjangan Profesi dan Tambahan Penghasilan Guru (TPG dan Tamsil):
 - TPG PNSD: Rp. 37,85 miliar
 - TPG PPPK: Rp. 9,84 miliar
 - Tamsil Guru PNSD dan PPPK: Rp. 264 juta

Komponen belanja pegawai lainnya mencakup belanja untuk DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah (KDH/WKDH), serta pegawai BLUD. Namun, porsi terbesar tetap didominasi oleh ASN dan PPPK.

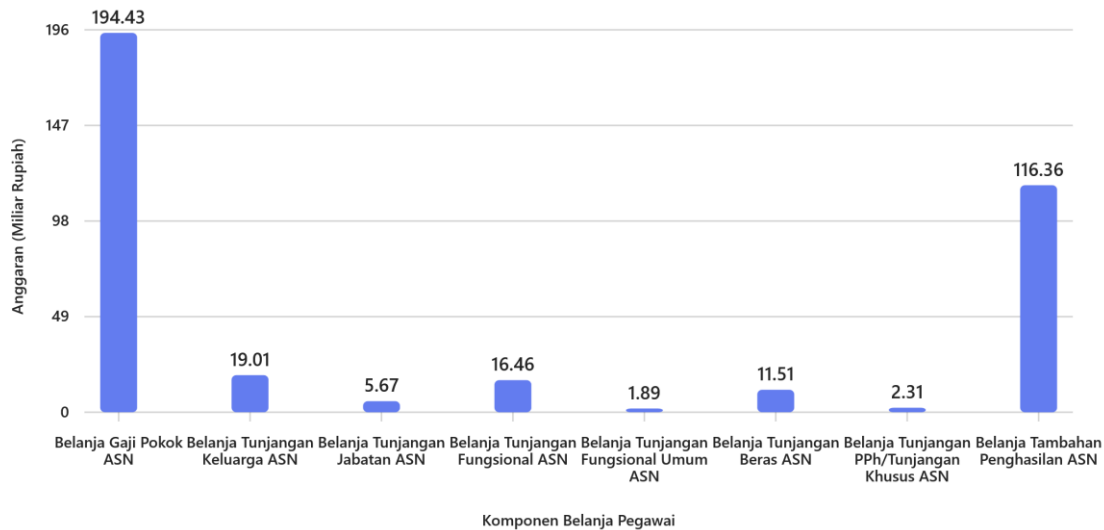
Tingginya alokasi belanja pegawai ini memperkuat temuan sebelumnya bahwa struktur APBD Kota Payakumbuh sangat dipengaruhi oleh kebijakan kepegawaian nasional, terutama pengangkatan PPPK secara besar-besaran. Selain itu, stagnasi pertumbuhan APBD dalam lima tahun terakhir turut mempersempit ruang fiskal untuk belanja pembangunan dan pelayanan publik lainnya.

Gambar 5. menunjukkan bahwa:

- Belanja Gaji Pokok ASN merupakan komponen terbesar, dengan alokasi lebih dari Rp194 miliar.
- Tambahan Penghasilan ASN (TPP) juga menempati porsi signifikan, yaitu sekitar Rp116 miliar, mencerminkan insentif berbasis kinerja dan beban kerja.
- Komponen tunjangan lainnya seperti Tunjangan Keluarga, Tunjangan Jabatan, Tunjangan Fungsional, dan Tunjangan Beras juga mempunyai kontribusi cukup besar terhadap belanja pegawai.

Gambar 5. memperjelas bahwa struktur belanja pegawai bukan saja terdiri dari gaji pokok, tetapi juga mencakup berbagai tunjangan dan insentif yang memperbesar total pengeluaran daerah untuk sumber daya manusia.

Gambar 5. Belanja Pegawai dalam APBD Kota Payakumbuh 2025



Sumber: APBD Kota Payakumbuh 2025 (data diolah)

Struktur belanja pegawai Kota Payakumbuh pada tahun anggaran 2025 menunjukkan dominasi alokasi anggaran untuk gaji dan tunjangan ASN, yang mencapai lebih dari separuh total belanja daerah. Dari total belanja daerah sebesar Rp817,60 miliar, sekitar Rp429,10 miliar atau 52,48% dialokasikan untuk belanja pegawai. Proporsi ini mencerminkan beban fiskal yang cukup besar terhadap kapasitas keuangan daerah, sekaligus menandakan bahwa belanja pegawai masih menjadi komponen utama dalam struktur pengeluaran pemerintah daerah.

Rincian belanja pegawai memperlihatkan bahwa komponen terbesar berasal dari gaji pokok ASN sebesar Rp194,43 miliar, yang terdiri dari gaji PNS dan PPPK. Selain itu, tambahan penghasilan ASN (TPP) juga menyerap anggaran yang signifikan, yaitu sebesar Rp116,36 miliar. TPP ini mencakup insentif berdasarkan beban kerja serta pertimbangan lainnya, termasuk tunjangan profesi guru dan tambahan penghasilan guru baik PNSD maupun PPPK. Komponen tunjangan lainnya seperti tunjangan keluarga, jabatan, fungsional, dan beras juga memberikan kontribusi yang tidak kecil terhadap total belanja pegawai.

Tingginya alokasi belanja pegawai ini bukan saja mencerminkan kebutuhan operasional birokrasi, tetapi juga menjadi ukuran penting menilai efektivitas kebijakan kepegawaian dan fiskal daerah. Dalam konteks desentralisasi fiskal dan keterbatasan pertumbuhan APBD, dominasi belanja pegawai dapat menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah ketika mengalokasikan anggaran untuk sektor pembangunan lainnya. Oleh karena itu, strategi pengelolaan SDM dan anggaran yang lebih efisien agar belanja pegawai tidak menjadi hambatan ruang fiskal bagi keberlanjutan pelayanan publik dan pembangunan menjadi penting.

Jika dilihat lebih dalam, total belanja pegawai Kota Payakumbuh pada tahun anggaran 2025 sebenarnya dikategorikan menjadi dua kelompok besar, yaitu belanja pegawai reguler dan belanja pegawai yang bersumber dari program nasional seperti tunjangan profesi guru (TPG) dan tambahan penghasilan guru (Tamsil). Ketika komponen TPG dan Tamsil guru dikeluarkan dari total belanja pegawai, maka nilai belanja pegawai yang benar-benar berasal dari kebijakan dan kebutuhan internal daerah berjumlah sekitar Rp381,15 miliar.

Dengan menggunakan angka tersebut sebagai dasar, proporsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah mengalami penyesuaian. Dari sebelumnya sebesar 52,48%, proporsinya turun menjadi sekitar 46% setelah dikurangi komponen TPG dan Tamsil guru. Hal ini penting untuk dicatat karena menunjukkan bahwa sebagian beban belanja pegawai sebenarnya merupakan konsekuensi dari kebijakan pusat yang ditransfer ke daerah, bukan sepenuhnya berasal dari keputusan fiskal lokal.

Analisis ini memberikan gambaran yang lebih akurat mengenai kapasitas fiskal daerah dalam mengelola belanja pegawai. Dengan mengisolasi komponen yang bersumber dari kebijakan nasional, pemerintah daerah dapat lebih objektif dalam mengevaluasi efisiensi pengelolaan anggaran pegawai dan merancang strategi pengendalian belanja yang lebih tepat sasaran. Pendekatan ini juga penting dalam konteks perencanaan keuangan jangka menengah dan penguatan otonomi fiskal daerah.

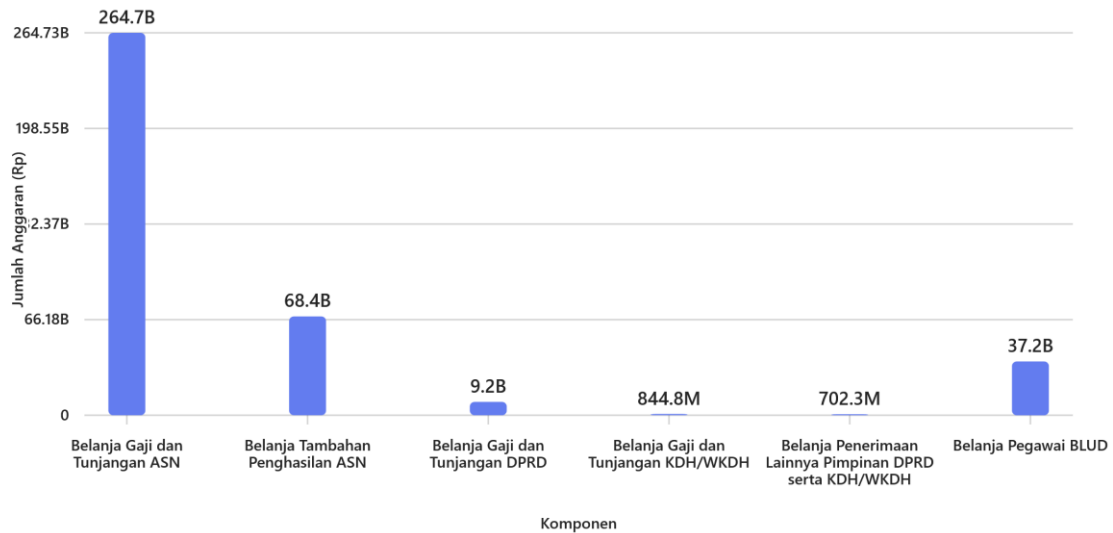
Pada Gambar 6., dapat dilihat bagaimana Struktur belanja pegawai Kota Payakumbuh tahun anggaran 2026, setelah mengecualikan komponen Tunjangan Profesi Guru (TPG) dan Tambahan Penghasilan Guru (Tamsil), menunjukkan dominasi yang sangat kuat pada pos Belanja Gaji dan Tunjangan ASN. Komponen ini menyerap anggaran sebesar Rp264,73 miliar, atau sekitar 69,5% dari total belanja pegawai. Hal ini menandakan bahwa sebagian besar beban fiskal daerah masih terkonsentrasi pada pembiayaan gaji pokok dan tunjangan rutin bagi aparatur sipil negara.

Komponen terbesar kedua adalah Belanja Tambahan Penghasilan ASN (TPP) yang mencapai Rp68,41 miliar atau 17,9% dari total. TPP ini mencerminkan insentif berbasis kinerja dan beban kerja yang diberikan kepada ASN, dan menjadi salah satu instrumen penting dalam menjaga motivasi serta produktivitas pegawai. Meskipun tidak sebesar gaji pokok, TPP tetap menjadi beban fiskal yang signifikan dan perlu dikelola secara efisien agar tidak membebani ruang fiskal daerah.

Sementara itu, belanja untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah (KDH/WKDH) relatif kecil jika dibandingkan dengan ASN. Belanja gaji dan tunjangan DPRD hanya menyerap 2,4%, sedangkan untuk KDH/WKDH dan penerimaan lainnya hanya sekitar 0,4% secara total. Meskipun kecil secara nominal, pos ini tetap penting untuk diperhatikan dalam konteks transparansi dan akuntabilitas anggaran. Yang menarik adalah keberadaan Belanja Pegawai BLUD (Badan Layanan Umum Daerah) yang mencapai Rp37,24 miliar atau 9,8% dari total belanja pegawai. Ini menunjukkan bahwa sektor layanan publik yang dikelola secara fleksibel melalui BLUD juga menyumbang

beban fiskal yang cukup besar. BLUD biasanya mencakup rumah sakit daerah, puskesmas, atau unit layanan teknis lainnya yang memiliki otonomi dalam pengelolaan keuangan, namun tetap bergantung pada APBD untuk belanja pegawai.

Gambar 6. Komponen Belanja Pegawai Kota Payakumbuh Tahun 2025 (di luar TPG dan Tamsil Guru)



Sumber: APBD Kota Payakumbuh 2025 (data diolah)

Secara keseluruhan, struktur belanja pegawai Kota Payakumbuh tahun 2026 menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar anggaran masih terserap untuk kebutuhan rutin ASN, terdapat ruang untuk efisiensi, terutama pada komponen tambahan penghasilan dan pengelolaan BLUD. Pemerintah daerah perlu terus mengevaluasi efektivitas belanja ini agar dapat mengoptimalkan pelayanan publik tanpa mengorbankan stabilitas fiskal jangka panjang.

Struktur belanja pegawai Kota Payakumbuh tahun anggaran 2026 menunjukkan bahwa komponen terbesar berasal dari belanja gaji dan tunjangan ASN, yang mencapai 69,5% dari total belanja pegawai (di luar Tunjangan Profesi Guru dan Tambahan Penghasilan Guru). Sementara itu, tambahan penghasilan ASN (TPP) hanya menyumbang sekitar 17,9%. Hal ini menandakan bahwa sebagian besar beban fiskal daerah masih terkonsentrasi pada pembiayaan gaji pokok dan tunjangan rutin yang bersifat wajib dan berkelanjutan.

Apabila pemerintah daerah mengambil kebijakan untuk menghapus komponen tambahan penghasilan ASN, maka total belanja pegawai yang tersisa—yang mencakup gaji dan tunjangan ASN, KDH/WKDH, DPRD, serta pegawai BLUD—masih berada pada angka 38,25% dari total belanja daerah. Angka ini masih jauh di atas batas maksimal 30% yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), yang mengamanatkan bahwa belanja pegawai yang tidak bersumber dari Transfer ke Daerah (TKD) harus dibatasi maksimal 30% dari total belanja daerah (Keuangan, 2024).

Dalam rangka memenuhi amanat UU HKPD tersebut, TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) Kota Payakumbuh telah menyampaikan beberapa opsi kebijakan dalam pembahasan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2025–2030 bersama DPRD. Opsi-opsi tersebut meliputi: (a) moratorium penerimaan CPNS dan/atau PPPK, (b) moratorium mutasi masuk ASN dari daerah lain, (c) tidak memperpanjang kontrak PPPK, dan (d) melakukan perampingan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK). Keempat langkah ini dapat diterapkan secara selektif maupun simultan untuk menekan belanja pegawai hingga mendekati batas 30% yang ditetapkan oleh regulasi nasional.

Namun, tantangan baru muncul seiring dengan pengumuman Rancangan APBN 2026 oleh Menteri Keuangan pada September 2025, yang menyatakan bahwa alokasi Transfer ke Daerah (TKD) akan mengalami penurunan. Kota Payakumbuh sendiri diproyeksikan mengalami penurunan TKD sebesar Rp90 miliar, atau sekitar 12% dari total APBD 2025. Penurunan ini berpotensi memperbesar proporsi belanja pegawai terhadap total APBD, karena denominasi total belanja daerah menjadi lebih kecil, sementara belanja pegawai cenderung tetap atau meningkat (Kemenkeu, 2025).

Meskipun penurunan TKD ini tidak secara langsung memengaruhi APBD tahun 2027—yang menjadi batas waktu implementasi penuh UU HKPD—namun hal ini tetap menjadi sinyal penting bagi pemerintah daerah. Ketergantungan terhadap dana transfer pusat yang tinggi membuat daerah seperti Payakumbuh harus lebih berhati-hati dalam menyusun kebijakan fiskal jangka menengah. Oleh karena itu, strategi pengendalian belanja pegawai harus diselaraskan dengan proyeksi pendapatan daerah dan dinamika kebijakan fiskal nasional agar tetap menjaga keberlanjutan fiskal dan kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan kajian literatur akademik kebijakan fiskal daerah, usulan rekomendasi kebijakan yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh untuk menurunkan proporsi belanja pegawai agar sesuai dengan amanat UU HKPD, yaitu maksimal 30% dari total belanja daerah (di luar TKD):

1. Moratorium Rekrutmen ASN dan PPPK Baru

Pemerintah daerah dapat menerapkan kebijakan moratorium sementara terhadap penerimaan ASN dan PPPK, kecuali untuk jabatan yang benar-benar strategis dan tidak dapat ditunda. Strategi ini terbukti efektif dalam mengendalikan pertumbuhan belanja pegawai di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia. Studi oleh Andersen et al. (2018) menekankan bahwa pengendalian jumlah pegawai melalui kebijakan rekrutmen selektif merupakan langkah awal yang penting dalam reformasi belanja pegawai (Lotte Bøgh Andersen, 2018).

2. Optimalisasi Struktur Organisasi dan Perampingan SOTK

Restrukturisasi organisasi melalui perampingan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) dapat mengurangi kebutuhan akan jabatan struktural dan administratif yang tidak efisien. Hal ini sejalan dengan prinsip efisiensi birokrasi dalam tata kelola pemerintahan daerah. Mukherjee et al. (2021) menyatakan bahwa desain kebijakan

yang efektif harus mempertimbangkan kapasitas organisasi dan rasionalisasi struktur kelembagaan untuk menghindari pemborosan fiskal (Ishani Mukherjee, 2021).

3. Evaluasi dan Rasionalisasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

TPP merupakan salah satu komponen belanja pegawai yang cukup besar. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi berbasis kinerja dan kebutuhan riil. Pemerintah daerah dapat menerapkan sistem insentif berbasis kinerja yang lebih ketat dan transparan, sebagaimana direkomendasikan dalam studi kebijakan publik oleh Howlett et al. (2017), yang menekankan pentingnya desain insentif yang selaras dengan tujuan efisiensi dan akuntabilitas (Ishani Mukherjee, 2021).

4. Penguatan Sistem e-HRM dan Digitalisasi Administrasi Kepegawaian

Penerapan sistem manajemen kepegawaian berbasis digital (e-HRM) dapat meningkatkan efisiensi pengelolaan SDM dan mengurangi biaya administratif. Roy & Pradhan (2025) menunjukkan bahwa digitalisasi HRM di sektor publik dapat mempercepat proses birokrasi, mengurangi duplikasi kerja, dan mendukung pengambilan keputusan dengan berlandaskan basis data saat melaksanakan pengelolaan belanja pegawai (Aneerban Roy & Rabindra Kumar Pradhan, 2025).

5. Penyesuaian Alokasi Anggaran Berdasarkan Analisis Beban Kerja

Pemerintah daerah perlu melakukan analisis beban kerja secara menyeluruh untuk memastikan alokasi anggaran pegawai mampu memenuhi kebutuhan riil pelayanan publik. Hal ini penting untuk menghindari overstaffing dan memastikan bahwa unit kerja memiliki pegawai yang proporsional dengan tugas dan fungsinya. Pendekatan ini sejalan dengan pengelolaan keuangan daerah dalam UU HKPD.

KESIMPULAN

Hasil analisis terhadap struktur belanja pegawai Kota Payakumbuh menunjukkan bahwa proporsi belanja pegawai dibanding belanja daerah masih melampaui batas maksimal 30% sebagaimana diatur dalam UU HKPD. Pada tahun 2021, proporsinya tercatat sebesar 46%, dan meningkat menjadi 52% pada tahun 2025. Komponen terbesar berasal dari belanja gaji dan tunjangan ASN yang mencapai 69,5% dari total belanja pegawai, sementara tambahan penghasilan pegawai (TPP) menyumbang 17,9%. Bahkan jika TPP dihilangkan, proporsi belanja pegawai masih berada di angka 38,25% dari total belanja daerah, yang menunjukkan bahwa beban fiskal ini bersifat struktural dan sulit ditekan tanpa reformasi kelembagaan.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Pemerintah Kota Payakumbuh telah merumuskan sejumlah strategi dalam pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2025–2030 bersama DPRD. Strategi tersebut mencakup moratorium penerimaan CPNS dan/atau PPPK, pembatasan mutasi masuk ASN dari daerah lain, penghentian perpanjangan kontrak PPPK, serta perampingan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK). Selain itu, rasionalisasi terhadap TPP berdasarkan kinerja dan kemampuan fiskal daerah juga menjadi langkah penting untuk menekan belanja pegawai secara bertahap dan terukur.

Namun demikian, upaya pengendalian belanja pegawai tidak dapat dilepaskan dari dinamika fiskal nasional. Penurunan alokasi Transfer ke Daerah (TKD) dalam RAPBN 2026 sebesar Rp90 miliar atau sekitar 12% dari APBD 2025 berpotensi memperbesar proporsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah. Oleh karena itu, selain reformasi internal, diperlukan sinergi kebijakan antara pemerintah daerah dan pusat. Pemerintah pusat, khususnya Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian PAN-RB, perlu mengevaluasi kembali kebijakan fiskal dan kepegawaian agar selaras dengan kapasitas fiskal daerah serta mendukung pencapaian target belanja yang efisien dan berkelanjutan.

PENGHARGAAN

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada para pihak yang telah memberikan kontribusi berupa data, analisis, sumbang saran dan kontribusi lainnya terhadap penyelesaian tulisan ini antara lain :

1. Narasumber dan mentor yang tergabung dalam kegiatan Buddy Program 2025 dari Kementrian Keuangan.
2. Narasumber dari Badan Keuangan Daerah dan badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kota Payakumbuh.
3. Pihak-pihak lain yang berkontribusi hingga terciptanya tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Admin_PSKB2. (2024). *Sekretaris daerah buka bimtek SIPD RI*. Payakumbuhkota.Go.Id. <https://berita.payakumbuhkota.go.id/sekretaris-daerah-buka-bimtek-sipd-ri/>
- Aneerban Roy & Rabindra Kumar Pradhan. (2025). *Harnessing the Potential of E-HRM Practices for Sustainability: A DEMATEL Approach*. Link.Springer.Com. <https://link.springer.com/article/10.1007/s42943-025-00132-x>
- Anggara, S. (2016). Administrasi keuangan negara. *Aministrasi Keuangan Negara*, 3, 103–111.
- Bongdan & Biklen. (1982). Penelitian Kualitatif: Metode Penelitian Kualitatif. *Jurnal EQUILIBRIUM*, 5(January), 1–7. <http://belajarpsikologi.com/metode-penelitian-kualitatif/>
- djpk.kemenkeu.go.id. (2025). *POSTUR APBD Nasional Tahun 2025*. Djpk.Kemenkeu.Go.Id. <https://djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd>
- DPRD Kabupaten Sumenep. (2025). *Klasifikasi Belanja Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019*. <https://dprd.sumenepkab.go.id/klasifikasi-belanja-daerah-berdasarkan-peraturan-pemerintah-nomor-12-tahun-2019>
- Farid Hersa. (2025). *Wawancara dengan Bpk. Farid Hersa tentang Data ASN Kota Payakumbuh*.
- 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*, 5(2), 816–832. <https://doi.org/10.24036/jea.v5i2.836>
- Iii, B. A. B., & Penelitian, M. (2023). *Eskripsi.Usm.Ac.Id. Eskripsi.Usm.Ac.Id*, 43–52.

- Ishani Mukherjee, M. K. C. & A. S. B. (2021). *Policy capacities and effective policy design: a review*. Link.Springer.Com. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-021-09420-8>
- Kemenkeu. (2025). *Belanja K/L dan TKD pada RAPBN 2026 Siap Dukung Pemerataan Pembangunan Daerah*. Www.Kemenkeu.Go.Id. <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/menkeu-raker-komiteiv-dpd-rapbn26>
- Keuangan, P. M. (2024). *PERATURAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 67 TAHUN 2024*. 4(1), 9–15.
- Kusumawardani, R. H. (2024). *Belanja Pegawai dan Tantangan Dalam Desentralisasi Fiskal*. Djpb.Kemenkeu.Go.Id. <https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/ntb/id/data-publikasi/artikel/3056-belanja-pegawai-dan-tantangan-dalam-desentralisasi-fiskal.html>
- Lotte Bøgh Andersen, P. L. & W. V. (2018). *Public Personnel Policies and HRM: Developments Within the Field and in the (Long History) of the EGPA Study Group on Public Personnel Policy*. Link.Springer.Com. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-92856-2_13
- Menteri Dalam Negeri. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*. *Permendagri No 77 Tahun 2020*, 1–445.
- Mohamad Djasuli. (2019). *Paparan PP 12 2019 Tentang PKD Keuda*. Slideshare.Net. <https://www.slideshare.net/slideshow/5paparanpp122019ttgpkdkeuda-1pdf/256829544>
- Payakumbuh, P. K. (2025). *Ira-konsolidasi-kota-payakumbuh*.
- Payakumbuh, W. K. (2024). *Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2024*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pasal 1*. *Jurnal Media Hukum*, 1964(1), 1–122. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/40446/uu-no-1-tahun-2004#:~:text=Undang-Undang Nomor 1 tahun,Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. *Jurnal Media Hukum*, 184.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2022). *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757, 104172, 1–143*. <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=22499>
- Presiden Republik Indonesia. (2003). *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara*. 4, 147–173.
- Reformasi, D. A. N., & Republik, B. (2023). *PERATURAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 14 TAHUN 2023*.
- Walikota, P. (2022). *Peraturan Walikota Payakumbuh Tahun 2022*.
- Walikota Payakumbuh. (2024). *PENJABARAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2025. 2024*.
- Wildan, M. (2021). *UU HKPD Batasi Porsi Belanja Pegawai, Ini Rinciannya, Ini Rinciannya*. DDTC News. <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/35182/uu-hkpd-batasi-porsi-belanja-pegawai-daerah-di-apbd-ini-rinciannya>