

Jerat 30 Persen Belanja Pegawai dan Mutu Layanan Daerah

Baren Sipayung^{a,1*}, Agus Prasetyo^{b,2}

^{a,b}Universitas Terbuka, Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang, Tangerang Selatan 15437, Banten - Indonesia

¹baren.sipayung@gmail.com; ²aguspr@ecampus.ut.ac.id

* Corresponding Author: baren.sipayung@gmail.com

INFO ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima: 24 Februari 2026

Direvisi: 23 Maret 2026

Disetujui: 19 April 2026

Tersedia Daring: 1 Mei 2026

Kata Kunci:

Akuntabilitas Fiskal

Belanja Pegawai

Pelayanan Publik

PPPK

UU HKPD

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis implikasi hukum dan kelembagaan dari pembatasan belanja pegawai daerah paling tinggi 30 persen dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kebijakan tersebut pada dasarnya dibentuk untuk memperbaiki mutu belanja daerah, memperluas ruang fiskal pelayanan publik, dan mengurangi kecenderungan APBD yang terserap oleh biaya birokrasi. Namun, pada tataran implementasi, pembatasan yang dibaca secara sempit sebagai target angka dapat menimbulkan ketegangan dengan kewajiban hukum pemerintah daerah sebagai pemberi kerja, terutama dalam pemenuhan hak keuangan aparatur sipil negara, termasuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dengan pendekatan yuridis normatif yang diperkaya melalui studi dokumen dan ilustrasi kasus pengaduan PPPK Kota Tarakan, artikel ini menunjukkan bahwa keterlambatan pembayaran Tambahan Penghasilan Pegawai bukan hanya persoalan administratif, melainkan dapat berkembang menjadi risiko pelayanan publik, risiko akuntansi akrual, risiko audit, dan risiko legitimasi pemerintahan daerah. Hasil kajian menegaskan perlunya model implementasi yang adaptif: pengendalian belanja pegawai tetap dijalankan, tetapi harus disertai perencanaan kebutuhan ASN, validasi data, pengakuan kewajiban, dan pengukuran kinerja layanan. Artikel ini merekomendasikan agar batas 30 persen tidak dijadikan alasan menunda hak aparatur, melainkan diposisikan sebagai pintu masuk reformasi organisasi, remunerasi berbasis kinerja, serta penguatan akuntabilitas fiskal daerah.

ABSTRACT

Keywords:

Fiscal Accountability;

Employee Spending;

Public Services;

PPPK;

HKPD Law

This article analyzes the legal and institutional implications of the 30 percent cap on regional employee spending in Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments. This policy was originally formulated to improve the quality of regional spending, expand the fiscal space for public services, and reduce the tendency for the Regional Budget (APBD) to be absorbed by bureaucratic costs. However, at the implementation level, the cap, read narrowly as a numerical target, can create tensions with the legal obligations of regional governments as employers, particularly in fulfilling the financial rights of state civil servants, including Government Employees with Employment Contracts. Using a normative juridical approach enriched by document studies and case illustrations of complaints from PPPK (Regional Employee Compensation Officers) in Tarakan City, this article demonstrates that late payment of Employee Income Supplements is not merely an administrative issue but can develop into a public service risk, accrual accounting risk, audit risk, and risk to the legitimacy of regional government. The study's findings emphasize the need for an adaptive implementation model: employee spending control remains in place, but must be accompanied by ASN needs planning, data validation, obligation recognition, and service performance measurement. This article recommends that the 30 percent limit not be used as an excuse to delay the rights of civil servants, but rather be positioned as an entry point for organizational reform, performance-based remuneration, and strengthening regional fiscal accountability.

©2026, Baren Sipayung, Agus Prasetyo

This is an open access article under CC BY-SA license



1. Pendahuluan

Dalam kerangka negara hukum, kebijakan fiskal daerah tidak dapat dipandang semata-mata sebagai teknik perhitungan anggaran. Setiap pilihan alokasi APBD selalu mengandung konsekuensi hukum, administratif, sosial, dan etis karena anggaran merupakan instrumen negara untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, memenuhi hak warga, dan menjaga keberlangsungan aparatur yang menjalankan pelayanan publik. Oleh karena itu, ketika Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menetapkan batas belanja pegawai daerah paling tinggi 30 persen dari total belanja APBD di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui Transfer ke Daerah, norma tersebut harus dibaca sebagai instrumen disiplin fiskal sekaligus kebijakan reformasi tata kelola. Ia tidak berdiri sebagai angka administratif yang steril dari akibat hukum, melainkan sebagai perintah untuk menata ulang cara daerah merancang struktur organisasi, kebutuhan pegawai, skema remunerasi, dan prioritas pelayanan publik (Indonesia, 2022).

Secara deduktif, ratio legis pembatasan belanja pegawai dapat dilacak dari masalah klasik desentralisasi fiskal Indonesia. Setelah lebih dari dua dekade otonomi daerah, banyak pemerintah daerah masih menghadapi ketergantungan tinggi terhadap transfer pusat, ruang fiskal yang sempit, dan pola belanja yang belum sepenuhnya produktif. Belanja pegawai sering menjadi komponen yang stabil, mengikat, dan secara politik sulit dikurangi, sementara kebutuhan masyarakat terhadap infrastruktur, pendidikan, kesehatan, air bersih, transportasi, serta layanan perizinan terus meningkat. Dalam kondisi tersebut, pembatasan 30 persen dimaksudkan untuk mendorong APBD bergerak dari anggaran yang birokrasi-sentris menuju anggaran yang berorientasi hasil. Namun demikian, tujuan yang sah tersebut tidak otomatis membenarkan cara implementasi yang mengabaikan hak aparatur, karena aparatur justru merupakan alat negara yang mengubah anggaran menjadi layanan nyata di hadapan masyarakat.

Dengan demikian, titik persoalannya bukan terletak pada apakah pengendalian belanja pegawai diperlukan. Jawabannya jelas: pengendalian diperlukan untuk mencegah APBD tersandera oleh belanja rutin yang tidak menghasilkan perbaikan layanan. Persoalan yang lebih mendasar adalah bagaimana pengendalian tersebut dilaksanakan tanpa melanggar asas legalitas, asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas kecermatan, dan asas akuntabilitas dalam administrasi pemerintahan. Jika batas 30 persen dijalankan hanya dengan menahan pembayaran tunjangan, memperlambat validasi data, menghapus formasi yang sesungguhnya dibutuhkan, atau menunda kewajiban lintas tahun tanpa pencatatan akrual, maka kebijakan yang semula diarahkan untuk memperbaiki kualitas belanja dapat berubah menjadi jerat baru bagi mutu layanan publik daerah.

Ketegangan tersebut semakin tampak setelah kebijakan nasional penataan tenaga non-ASN mendorong pengangkatan PPPK dalam jumlah besar di berbagai daerah. Dari sudut pandang pelayanan publik, pengangkatan PPPK dapat menjadi solusi untuk mempertahankan tenaga guru, tenaga kesehatan, tenaga teknis, dan tenaga layanan dasar yang selama bertahun-tahun menopang kerja pemerintah daerah. Namun, dari sudut pandang APBD, penambahan pegawai kontraktual pemerintah menimbulkan tekanan baru pada belanja pegawai, terutama bagi daerah yang sejak awal telah berada di atas ambang 30 persen. Di sinilah muncul paradoks kebijakan: daerah diminta menghapus ketidakpastian status honorer melalui skema PPPK, tetapi pada saat yang sama juga diwajibkan menurunkan proporsi belanja pegawai. Tanpa desain transisi yang adil, paradoks tersebut dapat dialihkan bebannya kepada pegawai melalui penundaan hak penghasilan.

Dalam konteks hukum kepegawaian, Pegawai ASN, baik PNS maupun PPPK, memiliki hak atas penghargaan dan pengakuan yang bersifat materiel dan nonmateriel. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menempatkan penghasilan, tunjangan,

fasilitas, jaminan sosial, pengembangan diri, lingkungan kerja, dan bantuan hukum sebagai bagian dari konstruksi kesejahteraan pegawai ASN (Indonesia, 2023). Sementara itu, rezim PPPK melalui PP Nomor 49 Tahun 2018, Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024, serta Permendagri Nomor 6 Tahun 2021 mempertegas bahwa PPPK memperoleh gaji dan tunjangan sesuai ketentuan yang berlaku bagi PNS pada instansi tempat bekerja. Dengan demikian, ketika PPPK telah diangkat secara sah dan menjalankan tugas, timbul hubungan hukum publik yang melahirkan kewajiban pemerintah daerah untuk memproses hak keuangannya secara tertib.

Artikel ini berangkat dari premis bahwa batas belanja pegawai 30 persen harus ditafsirkan secara sistemik, bukan literalistik. Penafsiran sistemik menempatkan Pasal 146 UU HKPD bersama-sama dengan norma pelayanan publik, norma ASN, norma pengelolaan keuangan daerah, standar akuntansi pemerintahan, dan prinsip pengawasan keuangan negara. Dengan cara baca tersebut, batas fiskal tidak boleh dijadikan dalih untuk menghilangkan kewajiban yang telah lahir. Sebaliknya, kewajiban membayar hak aparatur juga tidak boleh dijadikan alasan untuk mempertahankan struktur birokrasi yang tidak efisien. Negara hukum menuntut keduanya berjalan seimbang: disiplin fiskal diwujudkan melalui reformasi perencanaan dan organisasi, sedangkan pemenuhan hak pegawai dijaga melalui penganggaran, penatausahaan, dan pencatatan kewajiban yang akuntabel.

Urgensi kajian ini tampak dari munculnya kasus-kasus administratif di daerah yang memperlihatkan jarak antara desain normatif dan praktik implementasi. Salah satu ilustrasi yang digunakan dalam artikel ini adalah dokumen pengaduan PPPK di lingkungan Pemerintah Kota Tarakan yang menyatakan bahwa sejumlah PPPK telah diangkat sejak Juni 2025, tetapi sampai awal Januari 2026 belum menerima Tambahan Penghasilan Pegawai. Dokumen tersebut juga menunjukkan adanya rujukan norma mengenai tunjangan PPPK dan bukti daftar penghasilan yang tidak memuat komponen TPP. Pada saat yang sama, pengawasan sistem pengendalian internal menempatkan permasalahan tersebut sebagai isu yang harus diuji melalui asas legalitas, kepastian hukum, kemanfaatan, akuntabilitas, serta pengakuan kewajiban apabila keterlambatan melampaui tahun anggaran.

Berdasarkan latar tersebut, artikel ini merumuskan tiga pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana kedudukan hukum batas belanja pegawai 30 persen dalam UU HKPD apabila dihadapkan dengan kewajiban pemenuhan hak keuangan aparatur daerah. Kedua, risiko apa saja yang muncul apabila pemerintah daerah mengejar kepatuhan angka 30 persen dengan menunda atau tidak mencatat kewajiban belanja pegawai. Ketiga, model kebijakan apa yang dapat menjembatani disiplin fiskal, perlindungan hak ASN, dan mutu pelayanan publik daerah. Pertanyaan tersebut penting karena pembatasan fiskal yang tidak dikawal dengan desain kelembagaan dapat menimbulkan ancaman sunyi: layanan publik tetap berjalan di permukaan, tetapi kualitasnya terkikis oleh demotivasi, ketidakpastian, beban kerja, dan lemahnya akuntabilitas administratif.

Kontribusi artikel ini berada pada integrasi tiga perspektif yang sering dibahas secara terpisah. Perspektif hukum administrasi menilai apakah tindakan pemerintah daerah memenuhi asas legalitas, kecermatan, proporsionalitas, dan kepastian hukum. Perspektif hukum keuangan daerah menilai apakah APBD, perubahan penjabaran, pengakuan utang, dan pembayaran rapel dilakukan dalam koridor kewenangan. Perspektif kebijakan publik menilai dampak kebijakan fiskal terhadap kapasitas birokrasi dan mutu layanan. Integrasi ini diperlukan karena masalah belanja pegawai bukan semata angka dalam laporan realisasi anggaran, melainkan simpul yang menghubungkan hak pegawai, kualitas organisasi, daya tahan APBD, dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan pengayaan analisis dokumen dan ilustrasi kasus. Pendekatan yuridis normatif dipilih karena objek utama kajian adalah norma hukum yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, belanja wajib, belanja pegawai, hak ASN, pengelolaan keuangan daerah, dan akuntansi pemerintahan. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Harmonisasi Kebijakan Fiskal Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Peraturan Presiden mengenai gaji dan tunjangan PPPK, Permendagri Nomor 6 Tahun 2021, Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, serta PMK Nomor 24 Tahun 2024. Bahan hukum sekunder meliputi literatur desentralisasi fiskal, aturan fiskal, kualitas belanja, pelayanan publik, akuntabilitas sektor publik, dan risiko neraca pemerintah.

Selanjutnya, analisis dilakukan melalui empat tahap. Tahap pertama adalah inventarisasi norma untuk memetakan hubungan antara batas belanja pegawai, belanja infrastruktur pelayanan publik, kewajiban belanja pendidikan, dan sanksi penundaan atau pemotongan transfer. Tahap kedua adalah harmonisasi norma untuk menilai apakah pembatasan belanja pegawai dapat ditafsirkan sebagai dasar menunda hak keuangan PPPK. Tahap ketiga adalah analisis risiko administratif dan akuntansi dengan menempatkan keterlambatan pembayaran tunjangan sebagai potensi kewajiban pemerintah daerah yang perlu dicatat sesuai basis akrual. Tahap keempat adalah konstruksi rekomendasi kebijakan melalui pendekatan tata kelola berbasis risiko, yaitu model yang menghubungkan kepatuhan fiskal dengan perencanaan ASN, reformasi organisasi, validasi data, dan indikator mutu pelayanan publik.

Ilustrasi kasus digunakan bukan untuk menyimpulkan pertanggungjawaban hukum pihak tertentu, melainkan untuk memperlihatkan bagaimana norma yang bersifat umum bekerja dalam situasi administratif yang konkret. Dokumen pengaduan PPPK Kota Tarakan dan konsep pendapat hukum internal diperlakukan sebagai bahan empiris terbatas yang membantu menguji koherensi antara norma dan praktik. Oleh karena itu, artikel ini tidak menilai kebenaran materiil seluruh peristiwa di luar dokumen yang tersedia, tidak melakukan pemeriksaan keuangan, dan tidak menggantikan kewenangan lembaga pengawasan. Analisis ditempatkan pada level akademik-normatif: apakah keterlambatan TPP, apabila benar terjadi setelah pegawai melaksanakan tugas, memiliki implikasi terhadap asas pemerintahan yang baik, pencatatan kewajiban, serta mutu layanan.

Dari sisi teknik analisis, penelitian ini menggunakan penalaran deduktif. Pembahasan dimulai dari asas negara hukum, fungsi APBD, dan desain UU HKPD, kemudian bergerak menuju persoalan hak aparatur, studi kasus, risiko lintas sektor, dan pilihan kebijakan. Model deduktif dipilih agar narasi tidak terjebak pada kronologi peristiwa semata, melainkan memperlihatkan hubungan sebab akibat antara desain fiskal, kewajiban administratif, dan dampak pelayanan publik. Setiap argumentasi disusun dengan prinsip koherensi, yaitu keselarasan antara norma yang lebih tinggi dan norma teknis, serta prinsip konsekuensial, yaitu penilaian terhadap akibat kebijakan apabila dilaksanakan secara kaku tanpa mitigasi.

Keterbatasan penelitian ini terletak pada ruang lingkup data. Artikel tidak menyajikan pengujian ekonometrik terhadap seluruh APBD kabupaten/kota di Indonesia dan tidak mengakses data individual pegawai selain informasi yang telah tersaji dalam dokumen kasus. Dengan demikian, temuan empiris tidak dimaksudkan sebagai generalisasi statistik, melainkan sebagai generalisasi analitis. Kekuatan kajian terletak pada kemampuannya membaca masalah kebijakan sebagai persoalan hukum administrasi dan tata kelola, sehingga rekomendasi yang dihasilkan tidak hanya mengejar efisiensi fiskal, tetapi juga mempertahankan kepastian hukum, keadilan aparatur, dan keberlanjutan pelayanan publik.

3. Hasil dan Pembahasan

Batas 30 Persen sebagai Instrumen Disiplin Fiskal

Pasal 146 UU HKPD menentukan bahwa daerah wajib mengalokasikan belanja pegawai daerah di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui Transfer ke Daerah paling tinggi 30 persen dari total belanja APBD. Apabila persentase belanja pegawai telah melebihi ambang tersebut, daerah diberi masa penyesuaian paling lama lima tahun sejak UU diundangkan. Norma ini tidak dapat dilepaskan dari Pasal 147 yang mewajibkan belanja infrastruktur pelayanan publik paling rendah 40 persen dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada daerah atau desa, serta Pasal 148 yang membuka ruang sanksi penundaan dan/atau pemotongan TKD apabila ketentuan alokasi belanja tidak dilaksanakan. Secara desain, ketiga pasal tersebut membentuk segitiga disiplin belanja: belanja pegawai dibatasi, belanja infrastruktur didorong, dan transfer pusat digunakan sebagai instrumen kepatuhan (Indonesia, 2022).

Namun, pembatasan itu tidak boleh dibaca sebagai perintah mekanis untuk mengurangi kesejahteraan aparatur. Norma 30 persen secara yuridis mengatur proporsi belanja dalam APBD, bukan mencabut hak yang telah lahir dari hubungan kerja pemerintahan. Perbedaan ini penting karena kesalahan tafsir dapat menggeser beban reformasi dari institusi kepada individu pegawai. Apabila daerah melampaui ambang 30 persen, penyelesaiannya seharusnya berupa perbaikan struktur organisasi, pengendalian formasi, evaluasi jabatan, digitalisasi proses, penyatuan fungsi yang tumpang tindih, dan peningkatan pendapatan asli daerah. Menunda tunjangan pegawai yang telah memenuhi syarat bukanlah reformasi, melainkan pemindahan risiko fiskal kepada pihak yang secara hukum berada dalam posisi subordinat terhadap pemerintah daerah.

Di tingkat regulasi turunan, PMK Nomor 24 Tahun 2024 memperjelas tata cara penundaan dan/atau pemotongan penyaluran TKD atas pemenuhan belanja wajib. Ringkasan JDIH Kementerian Keuangan menegaskan bahwa belanja wajib meliputi pendidikan minimal 20 persen, belanja pegawai di luar tunjangan guru maksimal 30 persen dengan penyesuaian bertahap paling lambat 2027, serta belanja infrastruktur pelayanan publik minimal 40 persen dengan penyesuaian bertahap paling lambat 2027 (Kementerian Keuangan, 2024). Norma sanksi untuk belanja pegawai dan infrastruktur mulai efektif pada tahun anggaran 2028, sehingga periode sebelum itu harus dimanfaatkan sebagai masa transisi perbaikan tata kelola, bukan sekadar masa menunggu sanksi.

Tabel 1. Struktur Norma Belanja Wajib dan Risiko Implementasi

Komponen Norma	Arah Pengaturan	Risiko bila Dibaca Secara Sempit
Belanja pegawai 30 persen	Mengendalikan APBD yang terlalu terserap biaya birokrasi	Penundaan hak aparatur, kontraksi motivasi, dan manipulasi klasifikasi belanja
Belanja infrastruktur 40 persen	Mendorong kualitas layanan publik dan pembangunan produktif	Pemenuhan angka tanpa mutu proyek, atau pengorbanan belanja operasional penting
Belanja pendidikan 20 persen	Menjamin prioritas konstitusional layanan dasar pendidikan	Reklasifikasi formal yang tidak selalu memperbaiki hasil belajar
Sanksi TKD	Mendisiplinkan kepatuhan daerah	Tekanan kas daerah yang dapat memperburuk keterlambatan pembayaran kewajiban

Dengan demikian, keberhasilan UU HKPD tidak cukup diukur dari penurunan persentase belanja pegawai. Keberhasilan harus diukur dari perbaikan komposisi belanja yang disertai peningkatan kualitas layanan. Daerah yang berhasil menurunkan belanja pegawai tetapi layanan kesehatan, pendidikan, perizinan, kebersihan, atau administrasi kependudukan memburuk tidak dapat dianggap berhasil secara substantif. Sebaliknya, daerah yang masih berjuang menurunkan rasio belanja pegawai tetapi memiliki peta jalan reformasi organisasi, pengendalian kebutuhan ASN, dan peningkatan outcome layanan perlu dinilai secara

proporsional. Di sinilah pentingnya pendekatan berbasis risiko, karena angka 30 persen hanyalah indikator pintu masuk, bukan tujuan akhir tata kelola.

Hak Keuangan Aparatur sebagai Kewajiban Hukum Pemerintah Daerah

Hak keuangan aparatur memiliki kedudukan yang berbeda dari belanja diskresioner biasa. Belanja perjalanan dinas, belanja rapat, atau kegiatan seremonial dapat ditunda, dikurangi, atau didesain ulang sesuai prioritas kebijakan. Akan tetapi, gaji dan tunjangan aparatur yang telah memenuhi syarat melekat pada hubungan hukum antara pemerintah dan pegawai. Ketika pegawai telah diangkat, ditempatkan, dan diperintahkan melaksanakan tugas, pemerintah daerah tidak hanya menerima manfaat pekerjaan, tetapi juga memikul kewajiban membayar kompensasi sesuai norma yang berlaku. Dalam asas hukum administrasi, tindakan pemerintah yang mengambil manfaat dari pekerjaan publik tanpa memenuhi hak keuangannya secara tepat waktu dapat dipersoalkan dari sisi kepastian hukum, kecermatan, dan keadilan.

Rezim hukum ASN menegaskan bahwa PPPK merupakan bagian dari Pegawai ASN. UU Nomor 20 Tahun 2023 menyatakan bahwa Pegawai ASN berhak memperoleh penghargaan dan pengakuan berupa materiel dan/atau nonmateriel, yang komponennya mencakup penghasilan, penghargaan motivasi, tunjangan dan fasilitas, jaminan sosial, lingkungan kerja, pengembangan diri, serta bantuan hukum (Indonesia, 2023). Artinya, kesejahteraan aparatur tidak ditempatkan sebagai kemurahan hati administratif, melainkan sebagai komponen sistem merit yang menopang netralitas, profesionalitas, dan kinerja pelayanan. Jika aparatur diperlakukan sebagai variabel penyesuaian fiskal, maka sistem merit kehilangan fondasi substantifnya.

Secara teknis, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK menyatakan bahwa PPPK diberikan gaji dan tunjangan, serta gaji dan tunjangan tersebut berlaku sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan bagi PNS. Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 11 Tahun 2024 kemudian mengatur jenis tunjangan PPPK, termasuk tunjangan lainnya. Permendagri Nomor 6 Tahun 2021 memperjelas bahwa tunjangan lainnya bagi PPPK di instansi daerah termasuk tambahan penghasilan sesuai ketentuan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, apabila di suatu daerah PNS memperoleh TPP berdasarkan regulasi daerah dan mekanisme persetujuan yang sah, maka perlakuan terhadap PPPK harus diuji dengan prinsip kesetaraan yang objektif, terutama ketika jabatan, beban kerja, dan kontribusinya sebanding.

Kewajiban pembayaran tersebut memang tetap harus tunduk pada mekanisme penganggaran. Akan tetapi, tunduk pada mekanisme penganggaran tidak sama dengan boleh diabaikan. Apabila kendala terletak pada pagu, klasifikasi rekening, validasi data, persetujuan teknis, atau perubahan penjabaran APBD, kewajiban pemerintah daerah adalah menyelesaikan hambatan administratif tersebut dengan dasar hukum yang benar. Hambatan administratif tidak dapat secara sepihak menghapus hak substantif, sebab dalam hukum administrasi dikenal prinsip bahwa kekeliruan atau keterlambatan administrasi badan pemerintahan tidak boleh serta-merta dibebankan kepada warga atau pegawai yang telah memenuhi kewajibannya.

Dengan konstruksi tersebut, batas 30 persen harus ditempatkan sebagai kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan penataan, bukan sebagai alasan untuk menunda pembayaran yang telah terutang. Pemerintah daerah tetap memiliki ruang melakukan efisiensi, tetapi efisiensi harus diarahkan pada belanja yang tidak berkaitan langsung dengan hak pegawai yang telah lahir, duplikasi fungsi organisasi, proses kerja manual yang tidak efektif, serta kegiatan yang tidak berkontribusi pada standar pelayanan minimal. Apabila penghematan dilakukan dengan menunda tunjangan aparatur, maka yang terjadi bukan efisiensi, melainkan akumulasi kewajiban tersembunyi yang pada akhirnya tetap harus dibayar dan dapat menimbulkan beban fiskal pada periode berikutnya.

Studi Kasus Tarakan: Ketika Transisi Fiskal Menjadi Sengketa Administratif

Ilustrasi Kota Tarakan memperlihatkan bagaimana ketegangan antara disiplin fiskal dan hak aparatur dapat berubah menjadi isu pengaduan masyarakat. Dalam dokumen pengaduan, dinyatakan bahwa PPPK di lingkungan Pemerintah Kota Tarakan diangkat sejak Juni 2025, tetapi sampai 5 Januari 2026 belum menerima TPP. Pengaduan tersebut merujuk pada PP Nomor 49 Tahun 2018, Perpres Nomor 98 Tahun 2020 jo. Perpres Nomor 11 Tahun 2024, serta Permendagri Nomor 6 Tahun 2021 sebagai dasar bahwa PPPK memperoleh tunjangan sesuai dengan tunjangan PNS. Pengaduan juga menyebutkan adanya informasi publik bahwa TPP telah dijanjikan atau dianggarkan, sementara daftar perincian gaji yang dilampirkan tidak menunjukkan komponen TPP (Pengaduan Masyarakat PPPK Kota Tarakan, 2026).

Dari sudut pandang hukum administrasi, informasi tersebut tidak cukup untuk langsung menyatakan adanya pelanggaran tanpa pemeriksaan lebih lanjut. Perlu diketahui apakah telah ada peraturan kepala daerah mengenai TPP PPPK, apakah syarat persetujuan teknis telah terpenuhi, apakah SK penerima TPP telah ditetapkan, apakah anggaran tersedia pada rekening yang tepat, dan apakah kas daerah memungkinkan pembayaran. Namun, dokumen tersebut cukup untuk menunjukkan adanya gejala maladministrasi potensial, yaitu keterlambatan pemenuhan hak yang dikaitkan dengan proses penganggaran dan validasi. Gejala ini penting karena keterlambatan yang melampaui satu bulan mungkin masih dapat dijelaskan sebagai masalah teknis, tetapi keterlambatan yang melampaui semester atau lintas tahun anggaran memerlukan justifikasi administratif yang lebih kuat.

Konsep pendapat hukum internal yang menyertai pengaduan tersebut memosisikan masalah TPP PPPK sebagai persoalan yang harus diuji melalui asas legalitas, kepastian hukum, kemanfaatan, dan akuntabilitas. Dokumen itu menegaskan bahwa ketika PPPK telah diangkat secara sah dan mulai menjalankan tugas, lahir hubungan hukum publik berupa hak dan kewajiban timbal balik. Lebih lanjut, TPP bagi PPPK dipandang berada dalam rumpun tunjangan lainnya yang bersifat periodik bulanan, sehingga penundaannya memerlukan basis hukum yang jelas dan dapat diuji. Pendapat tersebut juga menyoroti bahwa alasan menunggu perubahan APBD harus diperiksa lebih jauh: apakah persoalan timbul karena pagu, penjabaran anggaran, kas, atau validasi persetujuan teknis (BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Utara, 2026).

Dari perspektif tata kelola keuangan daerah, kasus semacam ini menggambarkan risiko yang lebih luas daripada sekadar pembayaran tunjangan. Pertama, terdapat risiko ketidakselarasan antara kebijakan kepegawaian dan kebijakan fiskal. Daerah menerima tambahan pegawai melalui kebijakan nasional, tetapi struktur APBD belum siap menanggung semua komponen haknya. Kedua, terdapat risiko komunikasi publik. Apabila pernyataan pejabat atau dokumen anggaran membentuk ekspektasi bahwa TPP akan diberikan, sementara pembayaran belum terjadi, kepercayaan pegawai terhadap pemerintah daerah menurun. Ketiga, terdapat risiko pencatatan akuntansi. Apabila hak telah timbul pada 2025 tetapi pembayaran dilakukan pada 2026, maka pemerintah daerah harus menilai apakah kewajiban tersebut perlu diakui sebagai utang belanja pegawai dalam LKPD 2025.

Pelajaran utama dari ilustrasi ini adalah bahwa kebijakan batas belanja pegawai tidak boleh dijalankan dengan logika kas semata. Pemerintah daerah dapat saja tidak mengeluarkan kas pada tahun berjalan, tetapi penundaan pembayaran tidak menghilangkan kewajiban apabila haknya telah lahir. Sebaliknya, penundaan dapat memperbesar beban di tahun berikutnya dan menciptakan ketidakjelasan pertanggungjawaban. Karena itu, respons yang taat asas tidak cukup berupa janji membayar rapel. Pemerintah daerah perlu membuat rekonstruksi administratif yang lengkap: dasar hukum TPP, daftar penerima, periode hak, nilai kewajiban, sumber anggaran, mekanisme perubahan penjabaran atau perubahan APBD, pencatatan utang, jadwal pembayaran, serta komunikasi resmi kepada pegawai.

Ancaman Sunyi terhadap Mutu Pelayanan Publik

Ancaman terhadap mutu pelayanan publik sering kali tidak muncul secara tiba-tiba. Ia dapat bergerak secara sunyi melalui penurunan motivasi, kelelahan birokrasi, ketidakpastian penghasilan, dan melemahnya rasa keadilan di antara aparatur. Pegawai yang tetap hadir di kantor, tetap mengajar, tetap melayani pasien, tetap mengurus administrasi kependudukan, atau tetap memproses perizinan belum tentu bekerja dengan energi kelembagaan yang sama ketika hak keuangannya tidak pasti. Dalam literatur administrasi publik, kualitas layanan tidak hanya ditentukan oleh prosedur dan sarana, tetapi juga oleh kapasitas, integritas, motivasi, dan persepsi keadilan pegawai garis depan. Karena itu, pemotongan atau penundaan tunjangan tanpa desain transisi dapat menghasilkan biaya sosial yang tidak tampak dalam laporan realisasi anggaran.

Batas belanja pegawai memang dimaksudkan untuk memperluas ruang layanan. Akan tetapi, layanan publik tidak hanya dibangun oleh jalan, gedung, dan perangkat teknologi. Infrastruktur memerlukan operator, guru memerlukan stabilitas, fasilitas kesehatan memerlukan tenaga yang termotivasi, dan sistem digital memerlukan pegawai yang memahami proses bisnis. Apabila pemerintah daerah menekan belanja pegawai tanpa analisis beban kerja, maka yang terjadi adalah ketidakseimbangan antara aset fisik dan kapasitas manusia. Gedung dapat selesai, aplikasi dapat dibangun, tetapi antrean tetap panjang karena jumlah pegawai kurang, pegawai tidak dilatih, atau pegawai kehilangan insentif kinerja. Oleh sebab itu, pengalihan ruang fiskal dari belanja pegawai ke belanja publik harus diikuti reformasi manajemen SDM, bukan sekadar pemangkasan nominal.

Risiko layanan juga berbeda antar daerah. Daerah perkotaan dengan basis PAD kuat mungkin lebih mudah menurunkan rasio belanja pegawai karena total belanjanya besar dan pilihan efisiensinya luas. Sebaliknya, daerah kecil, kepulauan, perbatasan, atau daerah dengan beban layanan tersebar dapat memiliki kebutuhan pegawai yang tinggi meskipun total belanjanya terbatas. Jika batas 30 persen diterapkan secara seragam tanpa membaca karakter geografis dan beban layanan, maka daerah yang secara objektif membutuhkan personel lebih banyak dapat terdorong mengambil kebijakan yang merugikan akses masyarakat. Dalam konteks negara kepulauan, standar fiskal yang tampak adil secara nasional belum tentu proporsional secara administratif di daerah dengan biaya layanan tinggi.

Persoalan menjadi lebih kompleks ketika belanja pegawai diperlakukan sebagai lawan dari belanja pelayanan. Dalam kenyataan, sebagian belanja pegawai justru merupakan belanja pelayanan karena gaji guru, tenaga kesehatan, penyuluh, operator layanan administrasi, dan petugas teknis merupakan prasyarat output layanan. Yang perlu dikendalikan bukan seluruh belanja pegawai secara buta, melainkan struktur belanja pegawai yang tidak berkaitan dengan produktivitas, jabatan yang tumpang tindih, rasio manajerial yang terlalu gemuk, dan tunjangan yang tidak berbasis kinerja. Dengan demikian, kualitas kebijakan terletak pada kemampuan membedakan belanja pegawai yang produktif dari belanja pegawai yang membebani organisasi tanpa nilai tambah pelayanan.

Karena itu, ukuran keberhasilan implementasi UU HKPD perlu dikaitkan dengan indikator Standar Pelayanan Minimal, survei kepuasan masyarakat, waktu layanan, cakupan layanan dasar, capaian pendidikan, kinerja kesehatan, dan kualitas infrastruktur yang benar-benar digunakan publik. Jika sanksi hanya berbasis persentase belanja, daerah berisiko mengejar kepatuhan formal melalui reklasifikasi, penundaan, atau pemotongan yang tidak menyentuh akar masalah. Sebaliknya, jika kepatuhan persentase dikombinasikan dengan indikator layanan, pemerintah pusat dapat membedakan daerah yang membutuhkan pendampingan struktural dari daerah yang memang tidak disiplin. Pendekatan ini lebih selaras dengan tujuan UU HKPD, yaitu memperbaiki kualitas belanja dan kesejahteraan masyarakat.

Risiko Akuntansi Akrual dan Pemeriksaan Keuangan

Salah satu aspek yang sering luput dalam perdebatan batas belanja pegawai adalah akuntansi akrual. Pemerintah daerah dapat tergoda melihat masalah dari sisi kas: selama uang belum dibayarkan, belanja belum terealisasi. Pandangan demikian berbahaya karena Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual mewajibkan pengakuan kewajiban ketika pemerintah memiliki kewajiban kini yang timbul dari peristiwa masa lalu dan penyelesaiannya mengakibatkan arus keluar sumber daya ekonomi. Apabila pegawai telah melaksanakan tugas, dasar hukum pemberian tunjangan telah tersedia, penerima dapat diidentifikasi, dan nilai dapat diukur, maka penundaan pembayaran perlu dievaluasi sebagai utang belanja pegawai, bukan sekadar kegiatan yang belum direalisasikan (Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, 2016; Indonesia, 2010).

Kegagalan mengakui kewajiban dapat menyebabkan salah saji LKPD. Pada sisi neraca, utang jangka pendek menjadi kurang saji; pada sisi laporan operasional, beban periode berjalan dapat tidak menggambarkan kewajiban yang sebenarnya; pada sisi penganggaran tahun berikutnya, pembayaran rapel dapat membebani APBD untuk kewajiban masa lalu. Dari sudut pandang pemeriksaan, situasi ini membuka ruang temuan atas ketidakpatuhan, kelemahan pengendalian intern, atau penyajian kewajiban yang tidak memadai. Lebih jauh lagi, praktik menunda pembayaran demi menjaga tampilan rasio belanja dapat mendekati apa yang dalam literatur fiskal disebut sebagai risiko ilusi fiskal, yaitu keadaan ketika kinerja anggaran tampak patuh di permukaan karena kewajiban dipindahkan ke masa depan atau tidak dicatat secara memadai.

Tabel 2. Matriks Risiko Penundaan Hak Belanja Pegawai

Jenis Risiko	Bentuk Risiko	Dampak terhadap Pemerintah Daerah	Mitigasi yang Diperlukan
Risiko hukum	Hak pegawai tertunda tanpa dasar yang terukur	Pengaduan, keberatan administratif, gugatan, atau penurunan kepercayaan	Keputusan tertulis, dasar hukum jelas, mekanisme keberatan, komunikasi resmi
Risiko akuntansi	Utang belanja pegawai tidak diakui	Salah saji neraca dan beban tahun berjalan	Inventarisasi hak, pengakuan kewajiban, rekonsiliasi dengan BPKAD
Risiko fiskal	Rapel menumpuk pada tahun berikutnya	Ruang fiskal 2026/2027 tertekan dan program tertunda	Peta jalan pembayaran dan pergeseran anggaran yang sah
Risiko layanan	Motivasi dan kapasitas aparatatur menurun	Mutu layanan dasar melemah secara bertahap	Indikator kinerja layanan dan perlindungan sektor prioritas
Risiko reputasi	Janji kebijakan tidak terpenuhi	Legitimasi kepala daerah dan perangkat daerah melemah	Transparansi jadwal penyelesaian dan laporan progres

Risiko akrual juga memperlihatkan bahwa kepatuhan fiskal tidak dapat dipisahkan dari kualitas pencatatan. Daerah yang menurunkan realisasi belanja pegawai dengan cara menunda pembayaran mungkin terlihat lebih dekat ke target 30 persen, tetapi rasio tersebut menjadi menyesatkan apabila kewajiban tersembunyi tidak diakui. Dalam pemerintahan yang akuntabel, disiplin fiskal tidak cukup berarti menahan kas, melainkan memastikan seluruh kewajiban yang timbul dicatat, dijelaskan, dan dikelola. Oleh sebab itu, pengawasan BPK, inspektorat, dan DPRD perlu memperhatikan bukan hanya besaran realisasi belanja pegawai, tetapi juga daftar utang belanja pegawai, alasan keterlambatan pembayaran, serta korelasi antara penundaan hak dan pencapaian standar layanan.

Dalam kasus TPP PPPK yang melampaui tahun anggaran, solusi administratif perlu memadukan dua langkah. Pertama, pemerintah daerah harus mengakui kewajiban sesuai hasil verifikasi periode hak dan besaran yang terutang. Kedua, pemerintah daerah harus menyiapkan dasar pembayaran pada tahun berikutnya melalui mekanisme anggaran yang sah. Tanpa pengakuan kewajiban, pembayaran rapel dapat dipandang sebagai beban tahun berjalan yang tidak jelas asal-usulnya. Tanpa dasar anggaran, pengakuan kewajiban tidak dapat diselesaikan secara kas. Keduanya harus berjalan bersama agar penyelesaian tidak hanya meredakan keluhan pegawai, tetapi juga memperbaiki integritas laporan keuangan.

Isu Cross-Cutting: Organisasi, Data, Pengawasan, dan Keadilan Antarwilayah

Batas belanja pegawai 30 persen merupakan isu cross-cutting karena menyentuh banyak sistem sekaligus. Pertama, ia berkaitan dengan desain organisasi. Daerah yang memiliki terlalu banyak perangkat daerah, unit pelaksana, jabatan struktural, atau fungsi pendukung yang tumpang tindih akan sulit menurunkan belanja pegawai tanpa restrukturisasi. Reformasi organisasi perlu diarahkan pada delayering, penyederhanaan proses, integrasi layanan, dan penguatan jabatan fungsional yang benar-benar mendukung output. Akan tetapi, restrukturisasi harus berbasis analisis beban kerja dan peta layanan, bukan sekadar pengurangan jumlah pegawai untuk mengejar angka.

Kedua, ia berkaitan dengan tata kelola data ASN. Banyak keterlambatan pembayaran tunjangan terjadi karena data pegawai, kelas jabatan, beban kerja, absensi, kinerja, dan persetujuan teknis tidak terintegrasi. Dalam situasi demikian, sistem informasi seperti SIPD, SIMONA, aplikasi kepegawaian daerah, dan sistem penggajian perlu diperlakukan sebagai infrastruktur hukum-administratif, bukan sekadar aplikasi teknis. Data yang terlambat divalidasi dapat berdampak langsung pada hak pegawai. Karena itu, pemerintah daerah harus memiliki standar waktu pemutakhiran data, penanggung jawab verifikasi, jejak audit digital, dan prosedur koreksi apabila data menghambat pembayaran.

Ketiga, isu ini berkaitan dengan keadilan antarwilayah. Daerah dengan PAD tinggi dan basis ekonomi kuat memiliki fleksibilitas yang berbeda dari daerah tertinggal atau perbatasan. Rasio belanja pegawai yang sama dapat mencerminkan realitas yang berbeda. Di satu daerah, rasio tinggi mungkin menandakan birokrasi gemuk. Di daerah lain, rasio tinggi mungkin terjadi karena total belanja kecil, cakupan wilayah luas, dan kebutuhan layanan dasar besar. Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu mengembangkan instrumen asistensi, pengecualian terbatas, atau penyesuaian berbasis bukti bagi daerah dengan karakteristik khusus, sepanjang daerah tersebut menunjukkan peta jalan reformasi dan kinerja layanan yang dapat diverifikasi.

Keempat, isu ini berkaitan dengan hubungan industrial di sektor publik. PPPK memiliki karakter perjanjian kerja, tetapi bekerja dalam rezim hukum publik. Ketidakpastian pembayaran hak dapat menimbulkan ketegangan psikologis dan sosial yang berbeda dari pegawai swasta karena ruang tawar pegawai publik dibatasi oleh disiplin birokrasi, kewajiban netralitas, dan tuntutan pelayanan. Karena itu, pemerintah daerah tidak boleh memandang keterlambatan tunjangan hanya sebagai urusan internal kepegawaian. Ia dapat mempengaruhi disiplin, kepatuhan, etos layanan, dan persepsi keadilan di antara PNS, PPPK, dan pegawai non-ASN yang tersisa.

Kelima, isu ini berkaitan dengan pengawasan eksternal. DPRD perlu membaca APBD bukan hanya dari sisi keseimbangan pendapatan dan belanja, tetapi juga dari sisi keberlanjutan kewajiban aparatur. Inspektorat perlu melakukan reviu atas kecukupan anggaran TPP, validitas penerima, dan risiko utang belanja. BPK dapat menempatkan masalah penundaan hak pegawai sebagai area pemeriksaan akun belanja pegawai dan kewajiban jangka pendek. Ombudsman dapat melihatnya dari sisi potensi maladministrasi apabila terdapat penundaan berlarut tanpa informasi yang memadai. Keterlibatan berbagai lembaga ini memperlihatkan bahwa masalah belanja pegawai berada di antara hukum keuangan negara, hukum administrasi, dan etika pelayanan publik.

Keenam, isu ini berkaitan dengan agenda digitalisasi dan produktivitas. Pemerintah daerah tidak dapat terus-menerus menekan belanja pegawai tanpa memperbaiki proses kerja. Digitalisasi yang hanya menambah aplikasi justru dapat meningkatkan beban administratif. Digitalisasi yang benar harus menghilangkan duplikasi input, mempercepat verifikasi, memendekkan rantai persetujuan, dan menyediakan data real-time untuk perencanaan kebutuhan pegawai. Dengan demikian, investasi teknologi dapat menjadi pengganti beban

birokrasi yang tidak produktif, bukan tambahan beban yang membuat pegawai semakin tersita untuk melayani sistem ketimbang melayani masyarakat.

Model Kebijakan Adaptif

Model kebijakan adaptif yang ditawarkan artikel ini berpijak pada empat prinsip. Prinsip pertama adalah *legality before efficiency*. Efisiensi fiskal tidak boleh dilakukan dengan cara yang melanggar norma hak pegawai. Setiap pengurangan, penundaan, atau perubahan komponen penghasilan harus memiliki dasar hukum, prosedur, dan pemberitahuan yang jelas. Prinsip kedua adalah *service before ratio*. Rasio belanja penting, tetapi tujuan akhirnya adalah pelayanan publik. Karena itu, target 30 persen harus selalu dibaca bersama indikator kinerja layanan. Prinsip ketiga adalah *accrual before cash*. Pemerintah daerah tidak boleh menyamakan belum bayar dengan tidak ada kewajiban. Prinsip keempat adalah *reform before delay*. Apabila rasio belanja pegawai tinggi, jawaban utamanya adalah reformasi organisasi dan perencanaan ASN, bukan menunda hak yang telah lahir.

Berdasarkan prinsip tersebut, pemerintah daerah perlu menyusun peta jalan lima tahap. Tahap pertama adalah diagnosis fiskal, yaitu menghitung rasio belanja pegawai dengan formula yang benar dan memisahkan komponen yang dikecualikan. Tahap kedua adalah diagnosis organisasi, yaitu memetakan perangkat daerah, jabatan, beban kerja, dan layanan prioritas. Tahap ketiga adalah diagnosis kewajiban, yaitu mengidentifikasi gaji, tunjangan, rapel, dan potensi utang belanja pegawai yang telah timbul. Tahap keempat adalah desain transisi, yaitu menentukan strategi pengurangan rasio melalui peningkatan pendapatan, pergeseran belanja nonprioritas, perampangan proses, dan pengendalian formasi. Tahap kelima adalah monitoring layanan, yaitu memastikan penurunan rasio tidak menurunkan capaian SPM dan kepuasan masyarakat.

Pada level pusat, Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri perlu memperkuat pedoman implementasi yang membedakan daerah berdasarkan kapasitas fiskal, struktur layanan, dan tingkat risiko. Sanksi penundaan TKD memang diperlukan sebagai instrumen kepatuhan, tetapi sanksi yang terlalu mekanis dapat memperburuk kas daerah dan pada akhirnya menunda kewajiban lain. Karena itu, mekanisme reward and punishment perlu memperhitungkan kemajuan peta jalan, kualitas data, transparansi pengakuan kewajiban, dan capaian layanan. Daerah yang melampaui 30 persen karena inefisiensi harus dikoreksi tegas. Namun, daerah yang melampaui karena karakteristik layanan dan sedang melakukan reformasi perlu memperoleh pendampingan yang terukur.

Pada level daerah, kepala daerah perlu menempatkan batas belanja pegawai sebagai agenda manajemen perubahan. Sekretaris daerah, BPKAD, BKPSDM, Bagian Organisasi, Inspektorat, dan perangkat daerah teknis harus bekerja dalam satu meja risiko. Setiap pengangkatan PPPK harus disertai simulasi belanja jangka menengah, bukan hanya perhitungan gaji pokok. Setiap kebijakan TPP harus memiliki peta fiskal, indikator kinerja, dan mekanisme evaluasi. Setiap keterlambatan pembayaran harus dicatat sebagai risiko dan diberi tenggat penyelesaian. Dengan cara itu, masalah belanja pegawai tidak dikelola secara reaktif setelah muncul pengaduan, melainkan dicegah sejak tahap perencanaan.

Lebih jauh, TPP perlu direformulasi sebagai instrumen kinerja, bukan sekadar tambahan penghasilan rutin. Daerah dapat menyusun TPP yang menggabungkan dimensi beban kerja, kelangkaan kompetensi, risiko pekerjaan, kondisi geografis, dan capaian layanan. Namun, reformulasi ini harus dilakukan prospektif, transparan, dan berbasis regulasi. Hak yang telah lahir pada periode sebelumnya tetap harus diselesaikan. Reformasi remunerasi tidak boleh dipakai mundur untuk menjustifikasi keterlambatan masa lalu. Apabila dilakukan dengan benar, TPP dapat menjadi jembatan antara pengendalian belanja pegawai dan peningkatan mutu layanan, karena setiap rupiah tambahan penghasilan dikaitkan dengan kontribusi layanan yang dapat diuji.

Tabel 3. Model Penyelesaian Adaptif atas Tekanan Batas 30 Persen

Tahap	Pertanyaan kunci	Output yang diharapkan
Diagnosis rasio	Berapa rasio belanja pegawai yang dihitung dengan formula UU HKPD?	Peta gap menuju 30 persen dan komponen penyebab
Diagnosis hak Reformasi organisasi	Hak pegawai apa saja yang telah lahir dan belum dibayar? Fungsi mana yang tumpang tindih atau tidak produktif?	Daftar kewajiban, nilai, periode, dan dasar hukum Rencana delayering, integrasi layanan, dan pengendalian formasi
Penganggaran korektif	Mekanisme APBD apa yang sah untuk menyelesaikan kewajiban?	Perubahan penjabaran/perubahan APBD, pergeseran anggaran, dan jadwal pembayaran
Pengawasan layanan	Apakah penyesuaian fiskal menurunkan kualitas layanan?	Dashboard SPM, waktu layanan, kepuasan masyarakat, dan pengaduan

Dengan model adaptif tersebut, batas 30 persen tidak lagi diperlakukan sebagai palu pemukul yang seragam, melainkan sebagai alat diagnostik untuk mengoreksi struktur belanja. Pemerintah daerah tetap didorong untuk disiplin, tetapi tidak dibiarkan mengambil jalan pintas yang merugikan pegawai dan layanan. Pemerintah pusat tetap memiliki instrumen pengendalian, tetapi tidak mengabaikan keragaman kondisi daerah. Lembaga pengawasan tetap dapat menilai kepatuhan, tetapi juga memeriksa apakah kewajiban yang timbul telah dicatat dan diselesaikan. Dalam kerangka ini, kualitas administrasi menjadi titik temu antara rasio fiskal dan keadilan pelayanan.

4. Kesimpulan

Batas belanja pegawai 30 persen dalam UU HKPD merupakan instrumen penting untuk memperbaiki struktur APBD dan mendorong belanja daerah yang lebih berorientasi pelayanan publik. Namun, instrumen tersebut mengandung risiko apabila diimplementasikan secara sempit sebagai kewajiban mengejar angka tanpa memperhatikan hak keuangan aparatur, kebutuhan layanan, karakteristik daerah, dan standar akuntansi pemerintahan. Dalam negara hukum, disiplin fiskal tidak boleh dicapai dengan mengorbankan asas legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Pemerintah daerah wajib melakukan penyesuaian belanja pegawai melalui reformasi organisasi, perencanaan ASN, pengendalian formasi, peningkatan kualitas belanja, serta penguatan pendapatan, bukan melalui penundaan hak pegawai yang telah timbul dari hubungan kerja pemerintahan.

Kajian ini menunjukkan bahwa hak PPPK atas gaji dan tunjangan memiliki dasar normatif yang kuat dalam rezim ASN dan regulasi PPPK. Ketika PPPK telah diangkat secara sah dan melaksanakan tugas, pemerintah daerah harus memastikan penganggaran, validasi data, penetapan penerima, dan pembayaran dilakukan secara tertib. Apabila terjadi keterlambatan, hambatan administratif harus dijelaskan melalui dokumen yang dapat diuji, bukan dijadikan alasan umum untuk menunda tanpa batas waktu. Jika keterlambatan melampaui tahun anggaran, pemerintah daerah perlu menilai kewajiban yang timbul sebagai utang belanja pegawai sesuai prinsip akuntansi akrual. Kegagalan mencatat kewajiban bukan hanya menimbulkan risiko salah saji LKPD, tetapi juga memperlemah integritas tata kelola keuangan daerah.

Ancaman paling serius dari implementasi yang keliru adalah melemahnya mutu pelayanan publik secara bertahap. Penundaan penghasilan tidak selalu langsung menghentikan layanan, tetapi dapat mengikis motivasi, loyalitas, disiplin, dan kepercayaan aparatur. Dampak tersebut terutama terasa pada layanan dasar yang bertumpu pada pegawai garis depan, seperti pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, dan layanan teknis. Oleh karena itu, evaluasi kepatuhan terhadap batas 30 persen harus selalu dihubungkan dengan indikator layanan. Daerah tidak cukup disebut patuh hanya karena rasio belanja pegawainya turun; daerah baru dapat disebut berhasil apabila penurunan tersebut disertai perbaikan kualitas belanja dan mutu layanan.

Artikel ini merekomendasikan empat langkah kebijakan. Pertama, pemerintah pusat perlu menyusun pedoman implementasi yang lebih adaptif dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal, karakter wilayah, dan capaian layanan, tanpa melemahkan tujuan disiplin fiskal. Kedua, pemerintah daerah perlu membuat fiscal risk register yang memuat risiko belanja pegawai, kewajiban tunjangan, rapel, dan kebutuhan ASN jangka menengah. Ketiga, setiap keterlambatan hak pegawai harus diselesaikan melalui rekonstruksi administratif yang meliputi dasar hukum, nilai kewajiban, pencatatan akrual, sumber anggaran, dan jadwal pembayaran. Keempat, TPP perlu diarahkan menjadi instrumen kinerja yang transparan, adil, dan terukur, sehingga belanja pegawai tidak selalu dipandang sebagai beban, tetapi sebagai investasi pada mutu layanan.

Dengan demikian, jerat batas 30 persen hanya dapat dihindari apabila pemerintah membaca UU HKPD bukan sebagai perintah menekan pegawai, melainkan sebagai mandat memperbaiki tata kelola. Disiplin fiskal dan perlindungan hak aparatur bukan dua tujuan yang harus saling meniadakan. Keduanya dapat berjalan bersamaan apabila perencanaan ASN, penganggaran, pengendalian intern, akuntansi akrual, dan evaluasi layanan disusun dalam satu kerangka kebijakan yang utuh. Pada titik itulah reformasi hubungan keuangan pusat dan daerah dapat mencapai maksud sebenarnya: APBD yang sehat, aparatur yang terlindungi, dan pelayanan publik yang bermutu bagi masyarakat.

5. Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang menyediakan dokumen hukum, regulasi, dan bahan pengaduan yang digunakan sebagai dasar analisis akademik. Seluruh pandangan dalam artikel ini merupakan konstruksi ilmiah penulis dan tidak dimaksudkan sebagai keputusan pemeriksaan, pendapat resmi lembaga, atau penilaian final terhadap tanggung jawab pihak tertentu.

6. Daftar Pustaka

- Blesse, S., Dorn, F., Lay, M., & Potrafke, N. (2026). Do fiscal rules undermine public investments? A review of empirical evidence. ScienceDirect.
- Ginting, A. M. (2024). The impact of fiscal decentralization on public service delivery. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik.
- Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Indonesia. (2018). Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Indonesia. (2019). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Indonesia. (2024). Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Harmonisasi Kebijakan Fiskal Nasional.
- Indonesia. (2024). Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

- International Monetary Fund. (2024). Assessing public sector balance sheet vulnerabilities. IMF eLibrary.
- Kementerian Dalam Negeri. (2020). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Kementerian Dalam Negeri. (2021). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2021 tentang Teknis Pemberian Gaji dan Tunjangan PPPK yang Bekerja pada Instansi Daerah.
- Kementerian Keuangan. (2022). Two decades of fiscal decentralization implementation in Indonesia. Badan Kebijakan Fiskal.
- Kementerian Keuangan. (2024). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 24 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penundaan dan/atau Pemotongan Penyaluran Dana Transfer ke Daerah atas Pemenuhan Belanja Wajib dalam APBD.
- Kementerian Keuangan. (2024). Serasi Episode 11: Buku pintar kebijakan mandatory spending daerah. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. (2016). Buletin Teknis Nomor 22 tentang Akuntansi Utang Berbasis Akrual.
- Lewis, B. D. (2023). Indonesia's new fiscal decentralisation law. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.
- Lobont, O. R., Moldovan, N. C., & Badarau, C. (2025). The sustainability dilemma: Fiscal rules, institutional quality, and economic outcomes. *Systems*, 13(12), 1055.
- Pabayo, A. S. T. (2025). The impact of fiscal decentralization policy on regional fiscal independence in Indonesia. *Journal of Local Government Issues*, 8(1), 142-160.
- World Bank. (1998). Contingent government liabilities: A hidden risk for fiscal stability. World Bank.
- Sipayung, Baren. 2026. HUKUM ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA. Metro: Nafal Publishing.
- Sipayung, Baren. 2022. Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Kinerja Dan Kualitas Kehidupan Kerja Auditor: Teori Dan Studi Kasus. Yogyakarta: CV. Bintang Semesta Media.
- Raden Roro Atiqah Sekararum, Baren Sipayung, Selvia Junita Praja, Rabith Madah Khulaili Harsya, and Mitra Musika Lubis. 2025. "Anti-Corruption Behavior: Its Relationship to The Creation of Food Independence and Community Welfare In 3T Regions ." *Jurnal Teknologi Dan Manajemen Industri Terapan* 4(3):2205–9. doi: 10.55826/jtmit.v4i3.1569.
- Baren Sipayung, Rosmini, Andi Wahyudi, and Suyanto. 2024. "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 12 P/HUM/2024 Terhadap Akuntabilitas Pertanggungjawaban Perjalanan Dinas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." *Jurnal Kewarganegaraan* 8(2):1514–24. doi: <https://doi.org/10.31316/jk.v8i2.7469>.
- Sitta Saraya, Johannes Johny Koynja, Baren Sipayung, Henny Saida Flora, Andi Alauddin, Raditya Feda Rifandhana, Sapriadi, Maria Sanola, and Rudy Dwi Laksono. 2024. HUKUM KONSTITUSI DAN ACARA MK. Batam: CV. REY MEDIA GRAFIKA.