

## **Akankah Pemerintah Daerah Bangkrut Karena Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah?**

Oleh :  
Indarto Waluyo

### **Abstrak**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai tiga peran dalam kehidupan bernegara. Peran tersebut adalah PNS sebagai Abdi Negara, Abdi Masyarakat, serta Abdi Pemerintah, Sebagai imbal jasanya, pemerintah memberikan gaji dan tunjangan kepada PNS yang dibayarkan setiap bulan. Dewasa ini, jumlah PNS di daerah dan besaran gaji yang semakin bertambah menjadi beban tersendiri bagi daerah. Belanja gaji pegawai yang dianggarkan dari dana alokasi umum (DAU) juga semakin bertambah porsinya. Di beberapa daerah porsi belanja pegawai mencapai lebih dari 70% dari APBD nya. Bila hal tersebut dibiarkan, maka dikhawatirkan beberapa pemerintah daerah lama kelamaan akan mengalami kebangkrutan, karena APBD habis hanya untuk membayar gaji pegawai.

Beberapa hal yang diduga menjadi penyebab adalah ; 1) Meningkatnya jumlah dan besaran gaji pegawai, 2) Kebebasan pemberian tunjangan pegawai, 3) Formula penghitungan DAU yang tidak mendorong efisiensi, 4) Sistem Rekrutmen PNS di daerah, 5) Tidak Adanya Rasio Ideal Jumlah Pegawai, 6) Pemekaran Wilayah.

Untuk itu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh dan riil dari pemerintah. Reformasi birokrasi dipandang sebagai langkah penting untuk mengatasinya. Reformasi birokrasi meliputi ; 1) Moratorium PNS di daerah, 2) Revisi formula penghitungan DAU, 3) Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

## Latar Belakang

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur dan administratur negara, sekaligus sebagai penggerak roda birokrasi, memiliki tiga peran utama. Peran pertama sebagai Abdi Negara, memiliki tugas dan kewajiban untuk ikut melaksanakan kehidupan bernegara, sesuai dengan amanat konstitusi dan seluruh peraturan hukum yang berlaku. Peran kedua sebagai Abdi Masyarakat, harus senantiasa memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada seluruh warga masyarakat, tanpa diskriminasi. Peran ketiga sebagai Abdi Pemerintah, harus senantiasa memberikan dukungan terhadap tugas keseharian pemerintahan, yang dilakukan oleh segenap jajaran pemerintah, dari pusat ke daerah di seluruh pelosok tanah air. Paradigma pemerintahan saat ini, menempatkan birokrasi sebagai Abdi Masyarakat dan Abdi Negara. Dengan demikian, posisi aparatur pemerintah, menjadi pelayanan dan fasilitator yang baik, terutama dalam upaya mencapai tujuan nasional bangsa Indonesia, diantaranya untuk melindungi, mencerdaskan dan menyejahterakan masyarakat. ([www.sukabumikota.go.id](http://www.sukabumikota.go.id))

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dinyatakan bahwa

Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari:

- Pegawai Negeri Sipil Pusat  
Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga tertinggi/Tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan.
- Pegawai Negeri Sipil Daerah  
Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di daerah otonom seperti daerah provinsi/kabupaten/kota dan gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dipekerjakan pada pemerintah daerah maupun dipekerjakan di luar instansi induknya.

Sebagai bentuk imbal jasa karena pengabdianya dalam membantu penyelenggaraan negara, pemerintah memberikan imbalan dalam bentuk gaji dan tunjangan lainnya yang diterimakan kepada PNS setiap bulannya. Selain itu, sebagai bentuk penyesuaian atas kenaikan harga barang yang terjadi di pasaran (inflasi), sejak tahun 2007 pemerintah menetapkan adanya kenaikan gaji PNS secara berkala berkisar 5% - 10% menyesuaikan dengan tingkat laju inflasi yang terjadi, dan setiap tahun ajaran

baru, pemerintah memberikan gaji ke-13. (di sektor swasta sering disebut Tunjangan Hari Raya yang diterima setiap Hari Raya Idul Fitri atau Hari Natal)

Bagi pemerintah daerah, kebijakan pemerintah tersebut dirasakan memberati APBD. Bupati Bantul Sri Suryawidati mengeluhkan kebijakan gaji ke-13 untuk pegawai negeri sipil (PNS). Suryawidati menyatakan, pengucuran gaji ke-13 itu tak diiringi dengan peningkatan dana alokasi umum (DAU), sehingga memberatkan daerah. Kabupaten atau kota di Indonesia hampir semuanya mengalami defisit anggaran yang disebabkan oleh beban pembiayaan rutin seperti gaji PNS. Gaji yang besarnya semakin meningkat setiap tahun tidak diimbangi dengan kenaikan dana alokasi umum yang diberikan oleh pemerintah pusat. Menurutnya, pemerintah pusat menaikkan gaji PNS dan anggarannya menggunakan APBD kabupaten/kota, sedangkan DAU

dari pemerintah pusat tidak dinaikkan, sehingga wajar jika anggaran APBD hanya habis untuk gaji pegawai. (<http://bisnis.vivanews.com>)

Sementara itu, Ketua DPRD Kabupaten Bantul, DIY, menegaskan defisit dalam APBD murni 2011 ini mencapai Rp9 miliar. Namun demikian, DPRD optimistis Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) dapat menutup kekurangan yang ada. "Kenaikan gaji PNS membebani APBD, sehingga DPRD meminta penerimaan PNS dibatasi," ujarnya seperti dikutip oleh *vivanews*.

Kementerian Dalam Negeri mengungkapkan belanja pegawai daerah yang diambil dari dana alokasi umum (DAU) pusat sendiri rata-rata nasional sebesar 57 persen. Beberapa daerah bahkan bisa mencapai 60-80 persen. Memang dalam kenyataannya bahwa sebagian besar pemerintah daerah mengalokasikan gaji PNS nya menggunakan DAU dengan porsi yang cukup tinggi seperti terlihat dalam tabel I

DAERAH Dengan BELANJA PEGAWAI TERTINGGI  
(APBD 2010) per 25 Juni 2010

No	Kab/Kota	Belanja Pegawai	Ttl Pndptn Daerah	PAD	%
1	Magelang	500.064	666.548	48.000	75%
2	Tasikmalaya	573.800	4.039.000	79.870	75%
3	Banyuwangi	479.280	6.203.280	30.000	75%
4	Klaten	380.907	1.028.700	71.071	72%
5	Tanah Bata	370.344	5.114.478	39.400	74%
6	Wongorejo	648.044	609.800	64.000	74%
7	Purwokerto	438.428	707.044	60.803	74%
8	Sragen	388.748	484.000	20.637	73%
9	Kuningan	609.036	857.878	70.927	72%
10	Streeh	366.470	780.500	69.000	72%

Sumber: Ditjen Perencanaan Belanja Taksepsi, Ditjen Perencanaan

**Akankah Pemerintah Daerah Bangkrut Karena Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah? (Indarto Waluyo)**

Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) memperkirakan 124 daerah di Indonesia memiliki anggaran belanja pegawai lebih besar dibandingkan dengan belanja modal. Ke-124 daerah ini menganggarkan belanja pegawai hingga diatas 60 persen dari APBD-nya. FITRA khawatir jika kondisi keuangan tersebut dibiarkan berlarut-larut, kebangkrutan diperkirakan akan segera mengancam daerah dalam 2-3 tahun mendatang. Kondisi ini terjadi karena APBD hanya digunakan untuk membiayai pegawai. (<http://bisnis.vivanews.com>)

### **Identifikasi Penyebab Timbulnya Defisit APBD Struktur APBD Pemerintah Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa "Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut." Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada pasal 1 angka 6 bahwa "Keuangan Daerah adalah

semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut."

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Kemudian Penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan Daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan Penerimaan Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dalam penyusunan APBD seluruh pendapatan daerah dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto. (<http://catatanpakde.blogspot.com>)

Secara umum struktur APBD adalah sebagai berikut :

### STRUKTUR APBD

<b>PENDAPATAN</b>		
<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	Rp	-
Pajak Daerah		
Retribusi Daerah		
Hasil Pengelolaan Dipisahkan		
Lain-lain Pendptn Yang Sah		
<b>Dana Perimbangan</b>	Rp	-
Dana Bagi Hasil (DBH)		
Dana Alokasi Umum (DAU)		
Dana Alokasi Khusus (DAK)		
<b>Lain-Lain Pendapatan Yang Sah</b>	Rp	-
Hibah		
Dana Darurat Bencana		
Dana Bagi Hasil Provinsi ke Kab/Kota dll		
<b>Total PENDAPATAN</b>		Rp
<b>BELANJA (berdasar kelompok &amp; jenis)</b>		
<b>Belanja Tidak Langsung</b>	Rp	-
Belanja Pegawai		
Belanja Bunga		
Belanja Subsidi		
dll		
<b>Belanja Langsung</b>	Rp	-
Belanja Pegawai		
Belanja Barang dan Jasa		
Belanja Modal		
<b>Total BELANJA</b>		Rp
<b>SURPLUS / DEFISIT</b>		Rp
<b>PEMBIAYAAN</b>		
Penerimaan Pembiayaan	Rp	-
Pengeluaran Pembiayaan	Rp	-
		Rp
<b>SILPA</b> (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran)		Rp

*Akankah Pemerintah Daerah Bangkrut Karena Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah?(Indarto Waluyo*

Kondisi alam daerah akan sangat mempengaruhi komposisi dalam APBD, daerah (kabupaten/kota) yang memiliki kekayaan alam atau penghasilan dari pajak daerah yang tinggi, akan meningkatkan pendapatan asli

### Faktor Penyebab Defisitnya Anggaran

Ada beberapa faktor yang diduga sebagai penyebab terjadinya defisit APBD seperti yang dialami oleh banyak kabupaten/kota di Indonesia diantaranya adalah sebagai berikut (www.tempointeraktif.com)

- 1) Jumlah PNS dan Besara Gaji Yang Meningkat  
Peningkatan belanja pegawai tidak hanya disebabkan oleh bertambahnya jumlah PNS,

daerah (PAD). Kenaikan gaji PNS tidak akan berpengaruh pada APBD karena mereka mempunyai pendapatan asli daerah yang cukup tinggi, hal tersebut banyak dijumpai di daerah luar pulau Jawa

tapi juga karena besaran gaji yang kian meningkat. Data menyebutkan bahwa rata-rata kenaikan jumlah pegawai dalam tujuh tahun terakhir sebesar 3,45%, sementara kenaikan belanja pegawai jauh lebih signifikan. Artinya, beratnya belanja pegawai lebih disebabkan semakin meningkatnya ongkos pegawai dibandingkan jumlah Pegawai. (Tabel3)

### PERTUMBUHAN JUMLAH PEGAWAI TAHUN 2003 - 2010

Tabel Pertumbuhan jumlah PNS dirinci menurut Jenis Kelamin tiap Tahunnya - Desember 2010

Tahun	Pria	% Pertumbuhan	Wanita	% Pertumbuhan	Jumlah	% Pertumbuhan
2003	2.172.285		1.475.720		3.648.005	
2004	2.130.299	-1,93	1.457.038	-1,27	3.587.337	-1,66
2005	2.121.674	0,06	1.530.662	5,05	3.662.336	2,09
2006	2.144.320	0,59	1.580.911	3,28	3.725.231	1,72
2007	2.292.555	6,91	1.774.646	12,25	4.067.201	9,18
2008	2.257.408	-1,53	1.825.952	2,89	4.083.360	0,40
2009	2.455.269	8,76	2.068.936	13,31	4.524.205	10,89
2010	2.460.283	0,20	2.137.817	3,33	4.598.100	1,63

Sumber: Badan Kepegawaian Negara

2. Kebebasan Dalam Pemberian Besaran Tunjangan  
Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengizinkan daerah memberikan tambahan tunjangan pada pegawai daerah. FITRA mencontohkan di DKI Jakarta, pejabat daerah eselon I mendapatkan tambahan penghasilan sampai dengan Rp. 50 Juta, dan staf mendapat tambahan antara Rp. 4,7 – 2,9 juta. Kebebasan batasan pemberian besaran tunjangan mengakibatkan belanja pegawai semakin membengkak
3. Formula Penghitungan Dana Alokasi Umum  
Membengkaknya belanja pegawai, juga disebabkan oleh formula penghitungan Dana Alokasi Umum (DAU) yang tidak memberikan insentif daerah. Formula DAU saat ini memperhitungkan kebutuhan belanja pegawai sebagai alokasi dasar dan selisih antara kebutuhan dengan kapasitas fiskal suatu daerah. Dengan formula ini daerah yang mampu melakukan efisiensi belanja pegawai dan meningkatkan kapasitas fiskalnya, otomatis akan berkurang jatah DAU-nya. Ini membuat daerah malas melakukan perampingan birokrasi dan meningkatkan PAD-nya.
4. Sistem Rekrutmen PNS di Daerah  
Sistem rekrutmen yang diduga sarat KKN terhadap pegawai negeri sipil daerah (PNSD) dan politisasi birokrasi masih terjadi di daerah. Kepala Daerah sebagai Pembina PNSD akan merekrut lebih banyak PNSD untuk meraih dukungan. Juga pasca pilkada, sebagai imbal jasa, Kepala Daerah mengangkat tim sukses menjadi PNSD.
5. Tidak Adanya Rasio Ideal Jumlah Pegawai  
Tidak ada rasio pegawai berdasarkan karakteristik daerah. Sampai saat ini pemerintah belum memiliki rasio jumlah pegawai yang ideal untuk melakukan pelayanan publik. Ketiadaan rasio ini menjadi penyebab terus menerus dilakukan rekrutmen pegawai tanpa memperhatikan kebutuhan.
6. Pemekaran Wilayah  
Pemekaran daerah juga menjadi pemicu membengkaknya belanja pegawai di daerah. Sebagai konsekuensi daerah baru, kebutuhan akan pegawai merupakan keharusan, ditambah rekrutmen yang masih mengutamakan putra daerah dibandingkan profesionalitas.

### Reformasi Birokrasi

Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan upaya yang kuat dan sungguh-sungguh dari pemerintah untuk mengerem laju defisit APBD yang terus berlangsung. Upaya tersebut bisa dilakukan melalui program Reformasi Birokrasi yang meliputi :

#### Moratorium PNS

Kebijakan moratorium (penghentian sementara) rekrutmen PNS di daerah kiranya sudah saatnya dilaksanakan. Kebijakan moratorium ini perlu segera dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan kondisi di lapangan yang ada. Moratorium hanya diberlakukan pada pos-pos tertentu yang dinilai terjadi penumpukan jumlah pegawai, sedangkan pos-pos yang benar-benar memerlukan tambahan pegawai baru, tetap bisa dilaksanakan, seperti : guru, perawat yang menggantikan pegawai yang sudah pensiun. Pada prinsipnya pemerintah diharapkan menerapkan pertumbuhan nol (*zero growth*) Untuk pekerjaan yang bisa dikerjakan oleh pihak ketiga misal *cleaning service*, satpam, maka bisa dilakukan dengan cara *outsourcing*

#### Revisi Formula Penghitungan DAU

Pemerintah didorong untuk merevisi formula penentuan dana perimbangan baru yang

memberikan insentif bagi daerah yang berhasil meningkatkan pendapatan dan mengurangi belanja pegawai.

Selama ini, DAU merupakan sumber pendanaan daerah untuk belanja rutin daerah, seperti gaji PNS, juga untuk menutupi celah fiskal seperti belanja infrastruktur.

Tapi, karena tak ada pengaturan, daerah cenderung memakai DAU untuk biaya gaji PNS. Ditambah lagi, besarnya DAU yang diberikan itu tergantung dari kebutuhan daerah. Artinya, semakin tinggi kebutuhan pembiayaan gaji PNS, semakin tinggi pula alokasi DAU dari pusat. Inilah yang menyebabkan pemda bisa seenaknya melakukan perekrutan PNS. Toh, DAU menjamin tersedianya dana guna membayar gaji pegawai. Karena itu, DAU bisa menjadi instrumen pemerintah pusat mengendalikan jumlah PNS di daerah.

#### Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

Dalam struktur APBD, pendapatan daerah terdiri dari dana PAD, dana perimbangan, serta dana sumber lain yang sah. Fenomenanya, daerah yang APBD defisit adalah daerah yang sangat tergantung pada dana perimbangan (DAU), untuk itu perlunya daerah-daerah tersebut lebih meningkatkan upaya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Upaya-upaya yang bisa digali antara lain :



intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak & retribusi daerah, efisiensi dan optimalisasi pengelolaan BUMD yang hasilnya bisa lebih meningkatkan PAD daerah.

### Simpulan

Jumlah Pegawai Negeri Sipil di daerah dan besaran gaji yang semakin bertambah menjadi beban tersendiri bagi daerah. Belanja gaji pegawai yang dianggarkan dari dana perimbangan, khususnya dana alokasi umum (DAU) juga semakin bertambah proporsinya. Di beberapa daerah proporsi belanja pegawai mencapai lebih dari 70%. Bila hal tersebut dibiarkan, maka dikhawatirkan pemerintah daerah tersebut lama kelamaan akan mengalami kebangkrutan, karena APBD habis hanya untuk membayar gaji pegawai.

Beberapa hal yang diduga menjadi penyebab adalah ; 1) Meningkatnya jumlah dan besaran gaji pegawai, 2) Kebebasan dalam pemberian tunjangan pegawai, 3) Formula penghitungan DAU yang tidak mendorong efisiensi, 4) Sistem Rekrutmen PNS di daerah, 5) Tidak Adanya Rasio Ideal Jumlah Pegawai, 6) Pemekaran Wilayah.

Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan jurus ampuh untuk mengatasinya. Reformasi birokrasi dipandang sebagai jurus ampuh untuk mengendalikan laju belanja pegawai di daerah.

Reformasi tersebut meliputi ; 1) Moratorium PNS di daerah, 2) Revisi formula penghitungan DAU, 3) Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

### Daftar Pustaka

- Abdul Halim (2007). *Akuntansi Keuangan Daerah Ed 3*. Jakarta. Salemba Empat.
- Abdul Halim (2002). *Akuntansi Dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta. UPP AMP YKPN.
- Pusdiklat BPK RI (2009). *Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah*. Jakarta. Pusdiklat BPK RI
- Pusdiklat BPK RI (2009). *Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah*. Jakarta. Pusdiklat BPK RI
- Website :
- <http://www.bkn.go.id>  
<http://catatanpakde.blogspot.com>  
<http://www.sukabumikota.go.id>  
<http://www.tempointeraktif.com>  
<http://bisnis.vivanews.com>  
<http://id.wikipedia.org>