

Rigiditas Belanja Pegawai dan Ekspansi Ruang Fiskal Daerah: Studi Kasus Kabupaten Banyuwangi dalam Implementasi UU HKPD 2022

Elva Azalia Asmaranti ^{1*}, Revienda Anita Fitrie ², Ike Niyanta Ramadzani ³, Eva Hany Fanida ⁴

^{1, 2, 3, 4} Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

* 25040674072@mhs.unesa.ac.id

Abstrak

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya mengkaji rigiditas belanja pegawai terhadap peluang ekspansi ruang fiskal daerah dalam implementasi UU HKPD 2022, khususnya di Kabupaten Banyuwangi. Penelitian ini menganalisis dinamika rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi tahun 2017–2024 dan keterkaitannya dengan ekspansi ruang fiskal setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). UU HKPD mengatur bahwa belanja pegawai pemerintah daerah tidak boleh melebihi 30% dari total belanja daerah paling lambat tahun 2027. Dalam penelitian ini, rasio belanja pegawai dihitung dengan membandingkan realisasi belanja pegawai terhadap total realisasi belanja daerah dalam APBD, sehingga denominator yang digunakan tidak mencakup komponen pendapatan daerah maupun pembiayaan, tetapi hanya menggambarkan proporsi belanja pegawai terhadap keseluruhan pengeluaran daerah. Penelitian menggunakan metode tinjauan literatur sistematis kualitatif dengan memanfaatkan data realisasi fiskal dari portal Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) DJPK Kementerian Keuangan, dokumen perencanaan daerah, dan laporan audit BPK RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi mengalami penurunan dari kisaran 45–50% pada periode 2017–2021 menjadi 32,4% pada tahun 2024. Penurunan tersebut dipengaruhi oleh stabilitas jumlah ASN, pertumbuhan total belanja daerah, dan peningkatan proporsi belanja yang lebih produktif. Namun, rasio tersebut masih berada di atas batas 30%, menunjukkan adanya kekakuan fiskal akibat tingginya ketergantungan terhadap DAU (>65%) dan kewajiban belanja wajib. Penelitian ini mengidentifikasi empat strategi ekspansi ruang fiskal, yaitu efisiensi belanja operasional non-prioritas, pengendalian rekrutmen ASN, intensifikasi PAD melalui digitalisasi perpajakan dan penguatan BUMD, serta reorientasi menuju belanja modal produktif. Temuan ini memberikan kontribusi berupa kerangka strategi fiskal bagi pemerintah daerah dalam memenuhi target kepatuhan UU HKPD.

Kata Kunci: *Belanja Pegawai, Desentralisasi Fiskal, Kabupaten Banyuwangi, Ruang Fiskal, UU HKPD.*

Pendahuluan

Keuangan publik merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan langsung dengan kemampuan negara dan pemerintah daerah dalam menghimpun pendapatan, mengalokasikan belanja, serta mengelola sumber daya untuk mendukung pelayanan publik dan pembangunan. Dalam konteks pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan publik tidak hanya dipahami sebagai proses administratif penyusunan dan realisasi anggaran, tetapi juga sebagai mekanisme akuntabilitas dalam memastikan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) digunakan secara efektif, efisien, transparan, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat (Ghaisani et al., 2026). Akuntansi sektor publik

berperan penting dalam mendukung proses tersebut karena menyediakan informasi keuangan yang dapat digunakan untuk menilai kinerja fiskal, mengukur kapasitas anggaran, serta mengevaluasi kualitas belanja pemerintah daerah (Martadinata, 2024).

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber pendapatan dan belanja secara lebih mandiri (Adelia et al., 2026). Namun, kewenangan tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh peningkatan kemandirian fiskal daerah. Banyak daerah masih menghadapi ketergantungan yang tinggi terhadap Transfer Keuangan Daerah (TKD), sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah relatif terbatas. Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum sepenuhnya mampu menciptakan struktur keuangan daerah yang mandiri dan berkelanjutan. Ketergantungan pada transfer pusat juga dapat memengaruhi pola belanja daerah, terutama ketika sebagian besar anggaran terserap untuk kebutuhan belanja rutin dibandingkan belanja pembangunan yang bersifat produktif (Syafri et al., 2024).

Salah satu persoalan utama dalam tata kelola keuangan daerah adalah tingginya proporsi belanja pegawai dalam struktur APBD. Belanja pegawai mencakup pengeluaran untuk gaji, tunjangan, honorarium, serta pembayaran lainnya kepada aparatur pemerintah daerah, baik ASN maupun pegawai non-ASN. Dalam praktiknya, belanja pegawai memiliki karakter sebagai pengeluaran yang relatif tidak fleksibel karena berkaitan dengan kewajiban rutin pemerintah daerah. Semakin tinggi proporsi belanja pegawai, semakin sempit ruang fiskal yang tersedia untuk membiayai belanja modal, pelayanan dasar, infrastruktur, inovasi daerah, dan program pembangunan yang berdampak langsung terhadap masyarakat (Herman, 2024).

Tingginya belanja pegawai juga berimplikasi terhadap munculnya kekakuan anggaran atau *expenditure rigidity* (Tuarita et al., 2025). Kekakuan ini terjadi ketika sebagian besar APBD telah terkunci untuk membiayai pengeluaran wajib dan rutin sehingga pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam melakukan reorientasi anggaran (Istiningsih & Bawono, 2022). Dalam situasi demikian, pemerintah daerah cenderung sulit merespons kebutuhan pembangunan baru, memperluas pelayanan publik, atau meningkatkan investasi daerah (Periansya et al., 2022). Penelitian terbaru menunjukkan bahwa peningkatan belanja pegawai berkorelasi positif dengan tekanan fiskal daerah, sementara peningkatan PAD berkorelasi dengan penguatan kemandirian keuangan daerah (Nurrahmadani et al., 2024). Artinya, daerah dengan beban belanja pegawai yang tinggi dan PAD yang rendah lebih rentan mengalami fiscal stress serta keterbatasan dalam memperluas ruang fiskal pembangunan (Cahyani et al., 2024).

Untuk mengatasi persoalan tersebut, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau UU HKPD. Regulasi ini menjadi salah satu instrumen penting dalam reformasi fiskal daerah karena mengatur kembali hubungan keuangan pusat dan daerah, termasuk penguatan disiplin belanja daerah. Salah satu ketentuan strategis dalam UU HKPD adalah pembatasan belanja pegawai daerah paling tinggi sebesar 30% dari total APBD, dengan pengecualian terhadap tunjangan guru yang bersumber dari transfer ke daerah. Ketentuan ini diberlakukan secara bertahap dengan target kepatuhan penuh pada tahun anggaran 2027. Kebijakan tersebut bertujuan untuk mendorong efisiensi belanja, mengurangi dominasi belanja rutin, serta memperluas ruang fiskal bagi belanja pembangunan yang lebih produktif (Angelina & Simatupang, 2023; DJPK, 2022).

Pembatasan belanja pegawai sebesar 30% memiliki arti penting karena dapat menjadi instrumen pengendalian struktur APBD. Dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah, belanja pegawai yang terlalu besar dapat menghambat kemampuan daerah dalam meningkatkan kualitas

infrastruktur, pelayanan dasar, dan daya saing ekonomi lokal. Sebaliknya, pengendalian belanja pegawai dapat membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan alokasi belanja modal dan belanja produktif. Belanja modal memiliki peran strategis karena merepresentasikan investasi pemerintah dalam penyediaan infrastruktur dan fasilitas publik yang dapat memberikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat dan perekonomian daerah (Syarifudin & Suwandi, 2025).

Namun, implementasi batas maksimal 30% belanja pegawai tidak mudah dilakukan oleh seluruh daerah. Banyak pemerintah daerah telah lama memiliki struktur APBD yang didominasi belanja operasional, termasuk belanja pegawai. Selain itu, pemerintah daerah juga menghadapi kewajiban belanja lain seperti pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar yang turut membatasi fleksibilitas anggaran. Di sisi lain, upaya meningkatkan PAD tidak selalu dapat dilakukan secara cepat karena bergantung pada kapasitas ekonomi lokal, efektivitas pemungutan pajak dan retribusi daerah, serta kualitas tata kelola pendapatan. Kondisi ini menyebabkan proses penyesuaian menuju batas belanja pegawai 30% membutuhkan strategi fiskal yang bertahap, realistis, dan berbasis data (Saputra & Khoirunurrofik, 2022; Kurniati & Devi, 2022).

Kabupaten Banyuwangi merupakan salah satu daerah yang relevan untuk dikaji dalam konteks transisi menuju kepatuhan terhadap UU HKPD. Daerah ini memiliki karakter sebagai kabupaten dengan aktivitas ekonomi dan pelayanan publik yang relatif berkembang, tetapi tetap menghadapi tantangan dalam struktur belanja APBD. Berdasarkan data yang digunakan dalam penelitian ini, rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi pada periode 2017–2021 berada pada kisaran 45–50% dari total APBD. Angka tersebut menunjukkan bahwa proporsi belanja pegawai Banyuwangi masih berada jauh di atas batas maksimal 30% sebagaimana diamanatkan dalam UU HKPD. Selain itu, rasio belanja operasional Kabupaten Banyuwangi pada periode 2020–2023 tercatat sebesar 82,73% dari total APBD, yang mengindikasikan masih kuatnya dominasi belanja konsumtif dalam struktur anggaran daerah (Sururi, 2025).

Tingginya belanja operasional dan belanja pegawai di Kabupaten Banyuwangi perlu dilihat sebagai persoalan struktural, bukan semata-mata persoalan administratif. Struktur belanja yang didominasi pengeluaran rutin berpotensi mengurangi kapasitas daerah dalam memperluas belanja pembangunan, terutama pada sektor-sektor yang dapat meningkatkan produktivitas ekonomi dan kualitas layanan publik. Pada saat yang sama, ketergantungan terhadap transfer pusat juga menunjukkan bahwa ruang fiskal daerah belum sepenuhnya ditopang oleh kapasitas pendapatan asli daerah yang kuat. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa tingkat kemandirian fiskal Banyuwangi masih menghadapi tantangan karena tingginya ketergantungan terhadap dana transfer pusat (Amalia & Pratiwi, 2022).

Meskipun isu belanja pegawai, fiskal stress, dan kemandirian keuangan daerah telah banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya, kajian yang secara khusus menelusuri trajektori rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi dalam rentang 2017–2024 dengan menggunakan kerangka UU HKPD masih terbatas. Sebagian penelitian terdahulu lebih banyak membahas hubungan PAD, belanja pegawai, dan kemandirian fiskal secara umum, belum secara spesifik mengaitkannya dengan proses transisi daerah menuju batas belanja pegawai 30% pada tahun 2027. Kesenjangan ini penting untuk dikaji karena setiap daerah memiliki struktur fiskal, kapasitas pendapatan, dan pola belanja yang berbeda, sehingga strategi penyesuaian terhadap UU HKPD juga memerlukan analisis yang kontekstual (Cahyani et al., 2024). Novelty penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka analisis trajektori fiskal Kabupaten Banyuwangi periode 2017–2024 yang secara khusus memetakan dinamika rasio belanja pegawai terhadap APBD serta menghubungkannya dengan kesiapan daerah dalam memenuhi batas maksimal

belanja pegawai 30% berdasarkan amanat UU HKPD. Pendekatan ini memberikan perspektif baru karena tidak hanya mengukur kondisi fiskal pada satu periode tertentu, tetapi juga menganalisis pola perubahan, tekanan struktural, dan arah penyesuaian fiskal daerah menuju kebijakan belanja yang lebih berkelanjutan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi dalam periode 2017–2024 sebagai dasar untuk menilai kesiapan daerah menuju kepatuhan terhadap batas maksimal 30% belanja pegawai sebagaimana diatur dalam UU HKPD. Secara khusus, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis tren rasio belanja pegawai terhadap APBD, mengidentifikasi faktor-faktor struktural yang menghambat pencapaian batas 30%, serta merumuskan mekanisme perluasan ruang fiskal melalui reorientasi belanja dari konsumtif menuju produktif. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya memperkaya kajian mengenai pengelolaan belanja daerah dan kemandirian fiskal, tetapi juga memberikan model analisis berbasis trajektori yang dapat digunakan sebagai referensi bagi daerah lain dalam menghadapi penyesuaian kebijakan fiskal berdasarkan UU HKPD. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah, DPRD, dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam merancang kebijakan pengelolaan belanja yang lebih efisien, akuntabel, dan berorientasi pada pembangunan jangka menengah-panjang.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui studi dokumentasi dan analisis literatur untuk menganalisis rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi periode 2017–2024 dalam kerangka Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Data penelitian diperoleh dari tiga kelompok sumber. Pertama, literatur akademik berupa artikel jurnal ilmiah yang membahas belanja pegawai, kemandirian fiskal, *fiscal stress*, ruang fiskal, desentralisasi fiskal, dan reformasi keuangan daerah. Literatur tersebut digunakan untuk membangun landasan konseptual serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi struktur belanja daerah dan kapasitas fiskal pemerintah daerah.

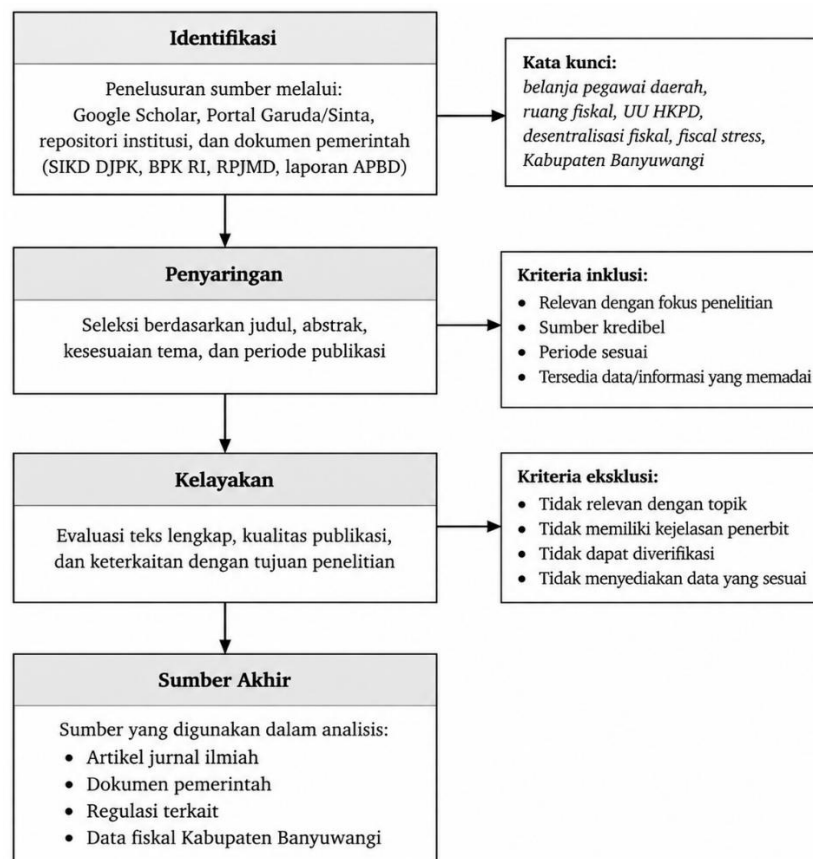
Literatur diperoleh melalui penelusuran pada Google Scholar, Portal Garuda/Sinta, dan repositori institusi. Kedua, dokumen resmi pemerintah yang meliputi regulasi, dokumen kebijakan Kementerian Keuangan, laporan BPK RI, dokumen perencanaan daerah, serta laporan keuangan atau realisasi APBD Kabupaten Banyuwangi. Ketiga, data fiskal kuantitatif berupa realisasi APBD, total belanja pegawai, total belanja daerah, dan komposisi belanja daerah yang diperoleh dari portal resmi Sistem Informasi Keuangan Daerah Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Seluruh data yang terkumpul kemudian dianalisis melalui tahapan identifikasi, klasifikasi, dan interpretasi untuk memperoleh gambaran mengenai perkembangan rasio belanja pegawai serta implikasinya terhadap kapasitas fiskal daerah. Analisis dilakukan dengan membandingkan proporsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah, kecenderungan perubahan selama periode penelitian, serta keterkaitannya dengan prinsip pengelolaan keuangan daerah dalam perspektif UU HKPD. Pendekatan ini digunakan untuk memahami sejauh mana struktur belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi memengaruhi ruang fiskal pemerintah daerah dalam mendukung pembiayaan program pembangunan dan pelayanan publik. Rincian sumber data yang digunakan dalam penelitian ini disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Sumber Data Penelitian

Sumber Data	Tahun Data	Fungsi Data dalam Analisis
Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) DJPK Kementerian Keuangan RI	2017–2024	Mengidentifikasi realisasi APBD, total belanja pegawai, total belanja daerah, serta menghitung rasio belanja pegawai
Laporan Realisasi APBD Kabupaten Banyuwangi	2017–2024	Menganalisis struktur pendapatan dan belanja daerah serta perkembangan kapasitas fiskal
RPJMD Kabupaten Banyuwangi	Sesuai periode dokumen	Mengidentifikasi arah kebijakan pembangunan dan prioritas pengelolaan anggaran daerah
Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI	Tahun pemeriksaan terkait	Memberikan informasi mengenai tata kelola dan pengelolaan keuangan daerah
Artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional	2017–2025	Memberikan landasan teoritis terkait belanja pegawai, fiscal stress, ruang fiskal, dan desentralisasi fiskal
Regulasi UU HKPD dan peraturan terkait	Sesuai tahun regulasi	Menjadi dasar evaluasi terhadap batas maksimal belanja pegawai sebesar 30%

Tabel 1 menunjukkan kriteria inklusi mencakup literatur ilmiah yang relevan, artikel jurnal terindeks Sinta/Scopus, dokumen resmi pemerintah, data fiskal dari SIKD DJPK, serta regulasi terkait hubungan keuangan pusat dan daerah. Sementara itu, sumber yang tidak relevan, tidak memiliki kejelasan penerbit, tidak dapat diverifikasi, atau tidak didukung data dikeluarkan dari analisis. Proses seleksi dilakukan melalui tahap identifikasi, penyaringan, dan evaluasi kelayakan hingga diperoleh sejumlah sumber yang digunakan dalam penelitian. Tahapan seleksi sumber disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Rincian Sumber Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi. Proses pengumpulan data diawali dengan penelusuran literatur menggunakan kata kunci “belanja pegawai daerah”, “ruang

fiskal”, “UU HKPD”, “desentralisasi fiskal Indonesia”, “fiscal stress”, dan “Kabupaten Banyuwangi”. Selanjutnya, dokumen yang ditemukan diseleksi berdasarkan kesesuaian topik, kredibilitas sumber, tahun terbit, dan relevansinya terhadap tujuan penelitian. Data fiskal Kabupaten Banyuwangi kemudian diklasifikasikan berdasarkan tahun anggaran, jenis belanja, total APBD realisasi, dan proporsi belanja pegawai. Rasio belanja pegawai dihitung menggunakan rumus berikut

$$\text{Rasio Belanja Pegawai} = \frac{\text{Total Belanja Pegawai}}{\text{Total APBD Realisasi}} \times 100\%$$

Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis konten kualitatif. Tahapan analisis terdiri atas reduksi data, pengkodean tematik, interpretasi, dan sintesis. Pada tahap reduksi data, seluruh literatur dan dokumen yang terkumpul diseleksi untuk memperoleh data yang paling relevan dengan fokus penelitian. Pada tahap pengkodean tematik, data dikelompokkan ke dalam beberapa tema utama, yaitu tren rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi, hambatan kepatuhan terhadap UU HKPD, faktor penyebab tekanan fiskal, tingkat ketergantungan terhadap transfer pusat, serta strategi ekspansi ruang fiskal. Pada tahap interpretasi, data fiskal dan temuan literatur dianalisis untuk melihat keterkaitan antara tingginya belanja pegawai, keterbatasan PAD, ketergantungan transfer, dan rendahnya fleksibilitas belanja pembangunan. Selanjutnya, hasil analisis disintesis untuk merumuskan gambaran menyeluruh mengenai kesiapan fiskal Kabupaten Banyuwangi dalam mencapai batas belanja pegawai maksimal 30%.

Keabsahan data dalam penelitian ini dijaga melalui triangulasi sumber. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan data dan informasi dari artikel akademik, dokumen kebijakan, laporan pemerintah, serta data realisasi APBD yang tersedia pada portal resmi pemerintah. Apabila terdapat perbedaan data antarsumber, penelitian ini memprioritaskan data primer yang berasal dari SIKD DJPK Kementerian Keuangan sebagai sumber resmi. Langkah ini dilakukan untuk menjaga konsistensi, akurasi, dan keterlacakan data yang digunakan dalam analisis.

Hasil

Tren Rasio Belanja Pegawai Kabupaten Banyuwangi Tahun 2017–2024

Rasio belanja pegawai digunakan untuk menggambarkan proporsi anggaran daerah yang dialokasikan untuk belanja pegawai dibandingkan dengan total APBD. Data penelitian diperoleh dari realisasi APBD Kabupaten Banyuwangi melalui portal SIKD DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia serta dokumen pendukung terkait. Perkembangan rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi selama periode 2017–2024 disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Tren Rasio Belanja Pegawai Kabupaten Banyuwangi Tahun 2017 -2024

Periode	Tahun	Rasio Belanja Pegawai	Rasio Belanja Operasi	Keterangan
Pra-UU HKPD	2017–2021	45–50%	≈75–80%	Periode sebelum implementasi HKPD
Transisi HKPD	2022	≈38%	–	Awal implementasi UU HKPD
Transisi HKPD	2023	35–37%	82,73%	Fase penurunan rasio
Realisasi terbaru	2024	32,40%	–	Penurunan rasio berlanjut
Standar UU HKPD	Target	Maks. 30%	–	Batas berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022

Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi berada pada kisaran 45–50% selama 2017-2021. Rasio tersebut kemudian menurun menjadi sekitar 38% pada 2022, 35–37% pada 2023, dan 32,40% pada 2024. Dengan demikian, terdapat penurunan sekitar 12,6–17,6 persentase poin dibandingkan dengan kisaran rasio pada periode 2017–2021. Nilai 32,40% pada 2024 masih berada di atas batas maksimal 30% yang ditetapkan

dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Faktor Penyebab Perubahan Rasio Belanja Pegawai

Hasil kajian literatur menunjukkan bahwa perubahan struktur belanja pegawai daerah berkaitan dengan beberapa faktor, meliputi ketergantungan terhadap DAU, perkembangan beban ASN, dominasi belanja operasional, dan kebutuhan penyediaan layanan publik. Ringkasan hasil kajian tersebut disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Ringkasan Literatur Faktor Penyebab Perubahan Rasio Belanja Pegawai

Faktor	Temuan Utama	Sumber
Ketergantungan terhadap DAU	DAU berkaitan dengan kapasitas daerah dalam membiayai belanja pegawai ASN	Kiak & Nuro (2018); Putri & Budiwitjaksono (2022)
Pertumbuhan beban ASN	Belanja pegawai dapat meningkat akibat gaji, tunjangan, dan kebijakan remunerasi	Putri & Budiwitjaksono (2022)
Dominasi belanja operasional	Struktur belanja daerah masih didominasi belanja rutin dibandingkan belanja modal	Saputra et al. (2024); Cahyani et al. (2024)
Tekanan layanan publik	Kebutuhan pelayanan publik membatasi pengurangan belanja pegawai secara drastis	Cahyani et al. (2024)

Hasil kajian pada Tabel 3 menunjukkan bahwa dinamika belanja pegawai berkaitan dengan kondisi transfer pemerintah pusat, beban kepegawaian, struktur belanja daerah, dan kebutuhan pelayanan publik. Faktor-faktor tersebut menjadi dasar untuk menginterpretasikan perubahan rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi dalam konteks reformasi fiskal daerah.

Benchmark Rasio Belanja Pegawai Antardaerah

Perbandingan indikator fiskal Kabupaten Banyuwangi dengan daerah lain serta standar yang ditetapkan dalam UU HKPD disajikan pada Tabel 4. Perbandingan tersebut mencakup rasio belanja pegawai, belanja operasi, belanja modal, dan tingkat kemandirian fiskal untuk menunjukkan posisi fiskal Banyuwangi secara lebih komprehensif.

Tabel 4. Benchmark Rasio Belanja Pegawai dan Kemandirian Fiskal Antardaerah

Indikator	Banyuwangi Pra-HKPD	Banyuwangi Pasca-HKPD	Kab. Pidie	Standar UU HKPD
Rasio Belanja Pegawai	45–50%	32,4%	Data terbatas	Maks. 30%
Rasio Belanja Operasi	≈75–80%	65–68%	56,36%	<70%
Rasio Belanja Modal	≈15–20%	20–23%	12,75%	>25%
Rasio Kemandirian (PAD)	≈14–17%	≈16–17%	Data terbatas	Meningkat

Tabel 4 menunjukkan perubahan beberapa indikator struktur fiskal Kabupaten Banyuwangi antara periode pra-HKPD dan pasca-HKPD. Rasio belanja pegawai menurun dari 45–50% menjadi 32,4%, sementara rasio belanja operasi juga mengalami penurunan dan rasio belanja modal meningkat. Rasio kemandirian yang direpresentasikan melalui PAD berubah dari sekitar 14–17% menjadi 16–17%. Perubahan tersebut menunjukkan adanya pergeseran komposisi belanja dan peningkatan relatif kapasitas pendapatan daerah setelah penerapan UU HKPD.

Proyeksi Rasio Belanja Pegawai 2025-2029

Proyeksi penelitian menunjukkan target penurunan rasio belanja pegawai secara bertahap hingga berada di bawah batas 30%. Target dan mekanisme ekspansi ruang fiskal disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Proyeksi Rasio Belanja Pegawai dan Ekspansi Ruang Fiskal Kabupaten Banyuwangi 2025 -2029

Periode	Target Rasio	Mekanisme Ekspansi Ruang Fiskal	Status
2025–2026	30–31%	Efisiensi operasional dan digitalisasi administrasi	Masa transisi
2027–2028	<30%	Intensifikasi PAD, pengendalian pertumbuhan ASN, dan digitalisasi layanan	Target tercapai
2029	<30%	Peningkatan belanja modal dan penguatan BUMD	Stabilitas fiskal

Proyeksi tersebut menunjukkan bahwa pencapaian rasio di bawah 30% diarahkan melalui kombinasi efisiensi belanja, peningkatan PAD, pengendalian pertumbuhan belanja pegawai, digitalisasi layanan, dan peningkatan belanja modal.

Pembahasan

Perubahan Rasio Belanja Pegawai dan Reformasi Fiskal

Penurunan rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi dari kisaran 45–50% pada 2017–2021 menjadi 32,40% pada 2024 menunjukkan adanya perubahan struktur belanja setelah periode implementasi UU HKPD. Kondisi tersebut dapat dipahami sebagai indikasi meningkatnya ruang relatif bagi belanja nonpegawai dalam struktur APBD. Namun, interpretasi terhadap penurunan rasio perlu dilakukan secara hati-hati karena perubahan rasio tidak selalu menunjukkan penurunan nominal belanja pegawai.

Penurunan rasio dapat terjadi ketika pertumbuhan total APBD lebih cepat dibandingkan pertumbuhan belanja pegawai. Kondisi tersebut menghasilkan efek denominasi, yaitu meningkatnya nilai penyebut rasio sehingga proporsi belanja pegawai menurun secara relatif meskipun nilai nominal belanja pegawai tetap meningkat. Pengeluaran pegawai sendiri mencakup gaji, tunjangan, dan honorarium yang memiliki karakter relatif tetap dalam struktur anggaran (Putri & Budiwitjaksono, 2022). Temuan mengenai dominasi belanja operasional di berbagai daerah juga menunjukkan bahwa struktur APBD pemerintah daerah masih menghadapi persoalan rigiditas belanja (Cahyani et al., 2024).

Faktor Struktural yang Memengaruhi Rigiditas Fiskal

Ketergantungan terhadap DAU menjadi salah satu faktor yang relevan dalam menjelaskan struktur belanja pegawai daerah. DAU berkaitan dengan kapasitas pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan belanja pegawai ASN sehingga dapat membatasi fleksibilitas penggunaan sumber daya fiskal untuk kebutuhan lainnya (Kiak & Nuro, 2018; Putri & Budiwitjaksono, 2022). Fenomena *flypaper effect* juga menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat dapat memengaruhi pola pengeluaran pemerintah daerah, termasuk pengeluaran yang bersifat rutin (Kurniati & Devi, 2022).

Beban ASN juga memiliki karakter struktural karena kebutuhan gaji dan tunjangan harus dipenuhi secara berkelanjutan. Kenaikan gaji berkala, tunjangan, promosi, serta perubahan kebijakan remunerasi dapat meningkatkan nilai nominal belanja pegawai meskipun jumlah ASN tidak mengalami perubahan besar (Putri & Budiwitjaksono, 2022). Kondisi tersebut menjelaskan mengapa penurunan rasio tidak dapat langsung diinterpretasikan sebagai pengurangan beban kepegawaian.

Struktur belanja operasional turut memengaruhi fleksibilitas fiskal daerah. Dominasi belanja operasional dibandingkan belanja modal menunjukkan bahwa sebagian sumber daya APBD masih diarahkan untuk kebutuhan rutin. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa belanja operasional dapat mencapai proporsi yang jauh lebih besar dibandingkan belanja modal pada

pemerintah daerah (Saputra et al., 2024; Cahyani et al., 2024). Pergeseran komposisi menuju belanja modal menjadi relevan karena belanja tersebut berkaitan dengan penyediaan infrastruktur dan aset yang mendukung pelayanan serta pembangunan daerah.

Tekanan kebutuhan pelayanan publik menjadi faktor lain yang membatasi pengurangan belanja pegawai secara drastis. Sektor pendidikan, kesehatan, dan administrasi pemerintahan membutuhkan sumber daya manusia dalam jumlah tertentu untuk menjaga keberlanjutan pelayanan. Kondisi tersebut membuat efisiensi belanja pegawai perlu dilakukan secara selektif agar pengendalian anggaran tidak menurunkan kualitas pelayanan publik (Cahyani et al., 2024).

Posisi Banyuwangi dalam Perspektif Antardaerah

Rasio belanja pegawai Banyuwangi sebesar 32,4% pada 2024 lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional sebesar 37,4% yang tercatat pada 2022 (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2022). Perbandingan tersebut menunjukkan perubahan posisi relatif Banyuwangi dalam struktur belanja daerah. Nilai tersebut tetap belum mencapai batas maksimal 30% sebagaimana ditetapkan dalam UU HKPD.

Perbandingan dengan Kabupaten Pidie juga memperlihatkan perbedaan struktur belanja. Kabupaten Pidie tercatat memiliki rasio belanja operasional sebesar 56,36% dan belanja modal sebesar 12,75% (Saputra et al., 2024). Data Banyuwangi menunjukkan adanya perubahan komposisi belanja setelah periode implementasi HKPD, meskipun peningkatan belanja produktif masih menjadi ruang perbaikan. Perbandingan antardaerah perlu dibaca dengan mempertimbangkan perbedaan karakteristik ekonomi, kebutuhan pelayanan, struktur pendapatan, dan kapasitas fiskal masing-masing daerah.

Strategi Perluasan Ruang Fiskal

Pencapaian batas rasio belanja pegawai di bawah 30% membutuhkan pendekatan yang tidak hanya berorientasi pada pengurangan belanja pegawai. Efisiensi belanja operasional nonprioritas dapat menjadi salah satu instrumen untuk meningkatkan ruang fiskal. Digitalisasi administrasi, evaluasi perjalanan dinas, pengendalian belanja barang dan jasa, serta penyesuaian belanja berdasarkan kinerja dapat digunakan sebagai bagian dari strategi efisiensi (Saputra et al., 2024).

Pengendalian pertumbuhan ASN juga perlu mempertimbangkan kebutuhan riil organisasi dan beban kerja. Penggantian pegawai yang pensiun secara selektif dapat dipadukan dengan digitalisasi pelayanan untuk mempertahankan kapasitas layanan. Pendekatan tersebut lebih menekankan pengelolaan kebutuhan tenaga kerja daripada sekadar pengurangan jumlah pegawai.

Peningkatan PAD dapat memperluas kapasitas fiskal daerah. Optimalisasi pajak dan retribusi daerah, digitalisasi pemungutan, pengelolaan aset daerah, penguatan BUMD, serta pemanfaatan potensi ekonomi dan pariwisata dapat menjadi instrumen untuk memperkuat sumber pendapatan daerah. Peningkatan PAD berpotensi memberikan ruang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk membiayai belanja prioritas dan mengurangi tekanan terhadap sumber transfer pusat (Cahyani et al., 2024).

Reorientasi menuju *productive spending* menjadi bagian penting dari strategi jangka menengah. Peningkatan proporsi belanja modal dapat mengarahkan APBD pada pengeluaran yang menghasilkan manfaat pembangunan lebih panjang. Rendahnya proporsi belanja modal pada sejumlah daerah menunjukkan bahwa penguatan belanja produktif masih menjadi tantangan dalam pengelolaan keuangan daerah (Saputra et al., 2024). Peningkatan belanja

produktif juga berpotensi mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dan memperluas basis pendapatan daerah.

Implikasi Pengelolaan Keuangan Daerah

Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi fiskal tidak cukup dinilai dari penurunan rasio belanja pegawai. Kualitas reformasi juga perlu dilihat dari perubahan komposisi APBD, peningkatan belanja produktif, penguatan PAD, serta kemampuan pemerintah daerah mempertahankan kualitas pelayanan publik. Pengendalian belanja pegawai perlu ditempatkan dalam kerangka pengelolaan fiskal yang mempertimbangkan kebutuhan pelayanan dan kapasitas pendapatan daerah.

Target rasio di bawah 30% pada periode 2027–2029 dapat dipandang sebagai sasaran pengelolaan fiskal yang membutuhkan konsistensi kebijakan. Stabilitas transfer pusat, pertumbuhan ekonomi daerah, disiplin pelaksanaan perencanaan pembangunan, pengendalian pertumbuhan ASN, serta penguatan sistem pengawasan menjadi faktor yang relevan dalam pencapaiannya. Sistem pelaporan keuangan yang andal dan pengawasan APIP juga diperlukan untuk memastikan bahwa perubahan struktur belanja berlangsung secara transparan, akuntabel, dan konsisten dengan prioritas pembangunan daerah.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa rasio belanja pegawai Kabupaten Banyuwangi periode 2017–2024 mengalami penurunan dari kisaran 45–50% pada periode 2017–2021 menjadi 32,4% pada tahun 2024. Penurunan tersebut menunjukkan adanya perbaikan struktur belanja daerah dan indikasi peningkatan ruang fiskal setelah implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Namun, rasio tersebut masih berada di atas batas maksimal 30% sebagaimana diatur dalam Pasal 146 ayat (1) UU HKPD, sehingga Kabupaten Banyuwangi masih memerlukan strategi penyesuaian fiskal untuk mencapai kepatuhan regulasi sebelum tahun anggaran 2027. Implikasi kebijakan dari temuan ini menunjukkan perlunya pemerintah daerah melakukan pengendalian belanja pegawai melalui efisiensi belanja operasional, digitalisasi birokrasi, pengendalian rekrutmen ASN berbasis kebutuhan riil, serta penguatan belanja produktif.

Implikasi penelitian ini adalah perlunya optimalisasi belanja pegawai agar ruang fiskal Kabupaten Banyuwangi dapat diperluas secara efektif dalam implementasi UU HKPD 2022. Selain pengendalian belanja, perluasan ruang fiskal perlu diarahkan melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), optimalisasi pajak daerah berbasis digital, pengelolaan aset daerah, penguatan BUMD, dan pengembangan sektor ekonomi lokal. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis data sekunder, sehingga belum menggambarkan secara mendalam faktor kelembagaan, perilaku penganggaran, dan perspektif aktor pengelola keuangan daerah. Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan kuantitatif atau metode campuran dengan melibatkan data primer melalui wawancara dengan BPKAD, Bappeda, Inspektorat, dan DPRD, serta melakukan studi komparatif antardaerah untuk memperoleh pemahaman yang lebih luas mengenai efektivitas implementasi UU HKPD dalam meningkatkan efisiensi belanja dan memperkuat ruang fiskal daerah.

Acknowledgment

-

Daftar Pustaka

- Adelia, N., Choiriyah, N., Hanida, E. H., & Fitrie, R. A. (2026). Analisis Pengelolaan dan Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Mendukung Pembiayaan Pembangunan Di Kota Malang. *Journal Social Society*, 6(3), 1721–1742. <https://doi.org/10.54065/jss.6.3.2026.1355>
- Amalia, H. R., & Pratiwi, B. Y. (2022). Analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun anggaran 2018–2020. *Jurnal Akuntansi Terapan dan Bisnis*, 2(1), 72–81. <https://doi.org/10.25047/asersi.v2i1.3197>
- Angelina, N., & Simatupang, D. P. (2023). Keberlakuan dan penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagai upaya perwujudan pemerataan kesejahteraan rakyat. *Alauddin Law Development Journal*, 5(2), 283–299. <https://doi.org/10.24252/aldev.v5i2.37440>
- Cahyani, A. D., Sandrayati, & Choiruddin. (2024). Determinan *fiscal stress* (tekanan anggaran) pada pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan. *JEMSI: Jurnal Ekonomi, Manajemen, dan Akuntansi*, 10(5), 2940–2950. <https://doi.org/10.35870/jemsi.v10i5.2988>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2022). *Sosialisasi Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://djpk.kemenkeu.go.id>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2025). *Data realisasi APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2024*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Ghaisani, A. S., Abiwardani, M. H., Fanida, E. H., & Hidayat, M. F. . (2026). Analisis Konsistensi Anggaran dan Realisasi Belanja Modal dalam APBD Kota Surabaya Tahun 2020–2024. *Journal Social Society*, 6(3), 2143–2153. <https://doi.org/10.54065/jss.6.3.2026.1350>
- Herman, A. (2024). Pendapatan asli daerah dan kemandirian keuangan sebagai faktor penentu pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Kota Makassar (2006–2022). *ICOR: Journal of Regional Economics*, 4(3), 166–187. <https://doi.org/10.24252/icor.v4i03.51027>
- Istiningsih, W. D., & Bawono, A. D. B. (2022). Analisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kapasitas fiskal daerah kabupaten/kota di Indonesia pada periode 2019–2020. *Eqien: Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 10(2), 349–355. <https://doi.org/10.34308/eqien.v10i2.605>
- Iswara, D. (2022). Pengaruh dana perimbangan dan ruang fiskal terhadap alokasi belanja modal dan penyerapan tenaga kerja Provinsi Bali. *E -Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana*, 11(2), 633–661. <https://doi.org/10.24843/EEP.2022.v11.i02.p10>
- Kiak, N. T., & Nuro, S. (2018). Pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten Banyuwangi tahun 2012–2016. *OECOMICUS Journal of Economics*, 3(1), 110–125. <https://doi.org/10.15642/oje.2018.3.1.110-125>
- Kurniati, H., & Devi, Y. (2022). Pengaruh *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah Provinsi Lampung tahun 2016–2019 dalam perspektif ekonomi Islam. *JES: Jurnal Ekonomi Syariah*, 7(2), 187–208. <https://doi.org/10.30736/jes.v7i2.365>

- Martadinata, S. (2024). Akuntansi sektor publik di Indonesia. *Jurnal Inovasi Global*, 2(6), 620–624. <https://doi.org/10.58344/jig.v2i6.106>
- Nurrahmadani, S., Hariyati, & Armiani. (2024). Pengaruh komponen pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. *Valid: Jurnal Ilmiah*, 21(2), 162–179. <https://doi.org/10.53512/valid.v21i2.385>
- Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. (2021). *Rencana pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Banyuwangi tahun 2021 -2026*. Pemerintah Kabupaten Banyuwangi.
- Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. (2024). *Laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Banyuwangi Tahun Anggaran 2024*. Pemerintah Kabupaten Banyuwangi.
- Periansya, P., Sopiyan, S. A. R., Aryani, Y. A., Utami, D., & Firmansyah, F. (2022). Tingkat kemandirian keuangan daerah dengan desentralisasi fiskal sebagai variabel moderating kabupaten/kota di Sumatera Selatan. *Jurnal Riset Terapan Akuntansi*, 6(1), 89–101. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6782480>
- Putri, M. V. S., & Budiwitjaksono, G. S. (2022). Analisis PAD dan belanja pegawai terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Provinsi Jawa Timur 2019–2020. *JIMAT (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi) Undiksha*, 13(3), 938–947. <https://doi.org/10.23887/jimat.v13i03.46304>
- Saputra, A., & Khoirunurrofik, K. (2022). Bagaimana meningkatkan efisiensi belanja daerah? Studi kasus bidang pendidikan. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, 4(1S), 266–274. <https://doi.org/10.31092/jpkn.v4i1S.1910>
- Sururi, A. (2025). Analisis rasio keuangan dalam menilai kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten Banyuwangi 2020–2023. *Jesya: Jurnal Ekonomi dan Ekonomi Syariah*, 8(1), 111–122. <https://doi.org/10.36778/jesya.v8i1.1792>
- Syafri, R. A., Sofilda, E., & Suparyati, A. (2024). Determinan kemandirian keuangan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 9(4). <https://doi.org/10.33105/itrev.v9i4.858>
- Syarifudin, A., & Suwandi, E. D. (2025). Ketimpangan fiskal pasca UU HKPD: Analisis PDRD, kemandirian, dan pola belanja kabupaten/kota di Jawa Tengah. *Prosiding Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Bisnis (SENATIB) 2025*. <https://doi.org/10.47701/59eeb405>
- Tuarita, J., Banda, A., & Saiful. (2025). Evaluasi proporsi belanja pegawai terhadap standar kesehatan fiskal daerah: Studi Pemerintah Kabupaten Sorong Selatan tahun 2025. *Jurnal Paris Langkis*, 6(1), 168–178. <https://doi.org/10.37304/parislangkis.v6i1.24081>
- Žubule, Ē., & Puzule, A. (2017). State fiscal space research formation in the context of sustainable development. *Society. Integration. Education. Proceedings of the International Scientific Conference*, 4, 445–455. <https://doi.org/10.17770/sie2017vol4.2348>