

# ANALISIS BELANJA PEGAWAI DALAM APBD PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG TAHUN ANGGARAN 2019-2020

(Studi Kasus Anggaran  
Belanja Pegawai di Masa  
Pandemic Covid-19)

Yan Megawandi, Mulyaningsih  
yanmegawandi@gmail.com, mulyaningsih@gmail.com

## ABSTRAK

Pandemi Covid-19 berakibat pada berkurangnya jumlah APBD padahal di saat yang sama untuk mengatasi pandemi maka belanja publik justru harus ditingkatkan baik untuk mengurangi penyebaran danantisipasi dampaknya. Penelitian ini ingin melihat bagaimana dampak Covid-19 pada anggaran belanja pegawai di Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif Kualitatif. Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan melalui observasi pengamatan langsung, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa belanja pegawai pada belanja tidak langsung mengalami penurunan sebesar 6,66 persen. Sedangkan belanja pegawai pada pos belanja langsung mengalami kenaikan sangat tinggi yaitu mencapai 200,73 persen. Hal tersebut terjadi karena adanya kenaikan pada belanja honor PNS sebesar 954,81 persen dan kenaikan belanja pegawai non PNS 221,97 persen, serta belanja pegawai BOS sebesar 19,31 persen. Meningkatnya belanja pegawai tersebut membuat persentase belanja pegawai terhadap belanja daerah secara total Tahun 2020 merupakan yang tertinggi dalam lima Tahun terakhir yaitu 35,38 persen.

Kata Kunci: anggaran, belanja pegawai, pandemi Covid-19

## ABSTRACT

*The Covid-19 pandemic has resulted in the reduction of the amount of local budget (APBD), whereas at the same time, to overcome the pandemic, public spending must be increased to reduce the virus spread and anticipate its impacts. This study tries to see how the impact of Covid-19 on the allocated budget of personnel expenditure in the Provincial Government of the Kepulauan Bangka Belitung Province. The analysis method applied in this research is descriptive qualitative. Primary and secondary data were collected through direct observations, interviews, and documentation. The results showed that personnel expenditure on indirect expenditures decreased by 6.66 percent. Meanwhile, personnel expenditure in direct expenditures increased very high, which reached 200.73 percent. These were due to the increases in the expenditure on the honorarium for civil servants by 954.81 percent, in the expenditure for non-civil servants by 221.97 percent, and the personnel expenditure on School Operational Assistance (BOS) by 19.31 percent. The increases in personnel expenditures made the percentage of total personnel expenditures to total regional spending in 2020 the highest in the last five years, which was 35.38 percent.*

*Keywords: budget, personnel expenditure, Covid-19 pandemic*

## PENDAHULUAN

Pembangunan nasional akan berhasil jika peran dan fungsi organisasi pemerintah yang mengemban tugas-tugas pemerintahan dijalankan sesuai dengan amanat undang-undang. Keberhasilan organisasi pemerintah dalam mencapai tujuan sangat mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian tujuan nasional dan tujuan pembangunan nasional tersebut diperlukan peran serta Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang tugasnya adalah untuk melaksanakan pemerintahan dan tugas pembangunan. Widjaja (1990) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil bukan hanya aparatur pemerintah, melainkan juga abdi negara dan abdi masyarakat yang pada dasarnya adalah pelayan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya penataan organisasi perangkat daerah. Salah satu bentuk penataan organisasi perangkat daerah—sebagaimana diatur dalam Dampak dari Pandemi Covid -19 yang menyebabkan krisis di berbagai tempat di belahan dunia mau tidak mau juga turut mempengaruhi situasi secara global, nasional dan lokal yang kemudian ikut memperkeruh situasi ekonomi saat ini. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah di negara-negara seluruh dunia memperbaiki dan mengantisipasi melalui berbagai kegiatan guna meningkatkan kinerja dalam hal penanganan pandemi. Banyaknya korban yang berjatuh dengan kecepatan yang cukup mengawatirkan menyebabkan penanganan yang dilakukan melalui lintas bidang sektor dan kegiatan.

Pemerintah Republik Indonesia mengambil kebijakan untuk mengatasi dan mengendalikan persebaran virus tersebut, diantaranya dengan kebijakan *social distancing* atau menjaga jarak sosial hingga kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)

yang diterapkan oleh masing-masing Pemerintah Daerah. Akibat yang terlihat kemudian angka pertumbuhan menjadi tergerus. Di kuartal pertama 2020 Badan Pusat Statistik (BPS) telah mengeluarkan data pertumbuhan ekonomi Indonesia yang hanya mampu tumbuh sebesar 2,97 persen. Pandemi ternyata menurunkan laju perekonomian. Bila dilihat dari sisi demand, konsumsi masyarakat, misalnya transportasi, dan juga belanja. Menurut Menteri Keuangan, Sri Mulyani ( <https://www.kemenkeu.go.id/> 10 Mei 2020) penurunan yang berlangsung cukup besar dari perkiraan semula. Angka inflasi yang 0,84 persen di kuartal pertama 2020 memang terkesan cukup baik pada kondisi normal, namun menurut Menkeu hal tersebut justru harus diwaspadai ketika terjadi dimasa pandemi karena bukan tidak mungkin fenomena tersebut sebagai gambaran dari adanya penurunan permintaan akibat *physical distancing* yang telah dan sedang dilakukan.

Secara ekonomi dampak yang kemudian terjadi adalah melambatnya kegiatan-kegiatan ekonomi yang berakibat pada menurunnya angka pertumbuhan. Kondisi penanganan pandemic selanjutnya memaksa pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan peninjauan kembali terhadap rencana yang semula telah dilakukan. Formula refocusing anggaran selanjutnya menjadi salah satu tema penting dalam upaya mengefektifkan kemampuan pendanaan pemerintah baik di pusat maupun daerah.

Di Kepulauan Bangka Belitung sendiri pada kondisi pada triwulan pertama 2020, BPS melaporkan angka pertumbuhan yaitu hanya 1,35 persen. Hal itu berarti mengalami perlambatan lebih separuh bila dibandingkan triwulan I-2019 (y-on-y) yang tumbuh sebesar 2,81 persen. Jika dilihat dari sisi produksi, perlambatan kinerja perekonomian disebabkan karena dua lapangan usaha yang mempunyai kontribusi besar mengalami kontraksi (pertumbuhan negatif) yakni lapangan usaha Pertambangan dan Pengalihan serta

Industri Pengolahan. Sedangkan bila dilihat dari sisi pengeluaran, perlambatan kinerja perekonomian dipengaruhi oleh komponen Pembentukan Modal Tetap Bruto dan Ekspor Luar Negeri yang berkontraksi pada triwulan I-2020.

(<https://babel.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05>).

Sebagai bentuk keseriusan Pemerintah pusat sendiri telah mengeluarkan kebijakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Perppu tersebut selanjutnya dijadikan landasan berbagai kebijakan pemerintah pusat seperti Permendagri Nomor 20 Tahun 2020; Permen Keuangan Nomor 8 Tahun 2020; Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020, maupun pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam melakukan kebijakan refocusing dan realokasi anggaran untuk penanganan Covid-19.

Pemerintah Daerah diharapkan oleh pemerintah pusat untuk melakukan refocusing kegiatan dan realokasi anggaran, guna penanganan dampak penyebaran wabah Covid-19, dengan fokus pada: (1) Melaksanakan kegiatan penanganan wabah Covid-19; (2) Melaksanakan program Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*); (3) Melaksanakan program kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat yang berdampak.

Gubernur Kepulauan Bangka Belitung dan Wakil Gubernur sendiri turun tangan langsung dalam memimpin rapat serta memberikan arahan terkait bagaimana refocusing anggaran seharusnya dilakukan. Ketika memimpin rapat refocusing Gubernur mengeluarkan kebijakan terkait refocusing kegiatan dimaksud yang dibagi dalam tiga tahapan. Pertama, mengalokasikan anggaran sebesar Rp.32,8 miliar untuk penanggulangan dan penanganan Covid-19; kedua,

menyiapkan alokasi anggaran untuk program jaring pengaman sosial sebanyak Rp. 91 miliar; dan ketiga, melakukan refocusing terhadap kegiatan-kegiatan yang sudah ada di Perangkat Daerah (PD) melalui perubahan terhadap sasaran kegiatan yang diarahkan sebagai stimulant bagi bergeraknya perekonomian masyarakat

(<https://babelprov.go.id/content/perubahan-apbd-tahun-2020-refocusing-dan-realokasi-anggaran-penanganan-covid-19>).

Di tahap awal refocusing yaitu di tahap pertama akan difokuskan pada dinas sosial dan akan dikoordinasikan bersama pemerintah kabupaten/kota agar dapat dibagikan bantuan utamanya untuk para pedagang dan pekerja harian informal, IKM, UMKM, dan masyarakat. Dana refocusing ini terutama berasal dari perubahan yang dilakukan pada kegiatan-kegiatan yang terdapat di perangkat daerah. Sementara itu untuk tahap kedua akan lebih difokuskan kepada dana untuk sektor kesehatan.

Guna mencukupi semua keperluan tersebut, maka kebijakan untuk sumber pendanaannya adalah dengan melakukan kebijakan realokasi anggaran. Dalam hal ini yang dimaksudkan antara lain ialah, menunda alokasi dana bantuan kepada daerah bawahan yang bersifat fisik, menunda/mengurangi belanja hibah yang belum dilakukan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD), menunda alokasi kepada pemerintah desa, dan menggantikannya dalam bentuk jaring pengaman sosial, serta melakukan rasionalisasi belanja langsung Perangkat Daerah (PD).

Rasionalisasi belanja perangkat daerah di Kepulauan Bangka Belitung dilaksanakan dengan cara menyeleksi kembali kegiatan peningkatan sarana dan prasarana aparatur melalui rasionalisasi sebesar 70 persen. Menghentikan kegiatan untuk belanja barang dan jasa yang tidak menyentuh kepentingan masyarakat secara langsung. Melakukan negosiasi

ulang terhadap belanja modal yang sudah dilaksanakan dan belanja modal lainnya yang sudah ditandatangani. Menghentikan seluruh belanja yang belum dilelang dan menghentikan kegiatan-kegiatan yang bersifat pembinaan, sosialisasi, rapat, dan event yang melibatkan orang banyak. Untuk selanjutnya rapat koordinasi, sosialisasi, dan kegiatan lainnya dilakukan secara *virtual meeting*, serta belanja perjalanan dinas dalam kegiatan dihilangkan.

Selain itu, pemerintah provinsi juga telah menyiapkan beberapa tempat karantina untuk Penanganan Covid-19. Tempat karantina tersebut meliputi Asrama Haji, Diklat, dan Balai Latihan Kerja, sedangkan untuk para ASN dilakukan himbauan agar dapat menggerakkan program belanja produk IKM dan UMKM dengan ikut belanja produk IKM dan UMKM yang diharapkan mampu membantu para pelaku usaha IKM dan UMKM yang ada di Bangka Belitung. Dengan tujuan gerakan ini bisa lebih besar lagi dan membantu perekonomian para pelaku IKM dan UMKM.

Bila melihat arahan scenario yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dimaksud maka akan cukup banyak kegiatan-kegiatan utamanya yang menyentuh kepentingan para pegawai atau aparatur di daerah. Sebut saja kegiatan rapat dan perjalanan dinas serta honor kegiatan yang akan terpengkas atau berkurang dalam upaya mengatasi pandemic Covid-19 di Tahun 2020. Dengan kata lain akan tidak sedikit prioritas kegiatan menyangkut kepentingan kepegawaian yang telah disaring dalam berbagai pembahasan pada forum perencanaan mulai dari dokumen Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD), KUA-PPAS dan APBD terpaksa harus ditunda atau dibatalkan pelaksanaannya. sebagaimana terlihat dampak Covid-19 terhadap APBD Tahun 2020 Kepulauan Bangka Belitung yang menimbulkan defisit anggaran sebesar Rp. 550.928.222.162 atau 19,8 persen dari total belanja APBD 2020 sebesar RP.

2.775.738.991.930,58 bila tidak diantisipasi dengan baik (Bahan paparan Sekda Kep. Bangka Belitung: Kebijakan Refocusing dan Realoksi Anggaran 2020).

Kondisi pandemic dan anggaran yang mengharuskan berbagai pihak melakukan gerakan keprihatinan yang antara lain diperlihatkan dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada upaya penanggulangan dampak pandemic utamanya pada masyarakat yang kurang beruntung secara ekonomi dan social. Hal tersebut selayaknya menjadi tugas utama yang dilakukan oleh jajaran birokrasi.

Pertanyaannya adalah: Apakah kondisi yang cukup sulit seperti ini mampu memaksa para birokrat di daerah untuk mulai berubah menjadi lebih professional dalam merancang dan mengelola dana public? karenanya penelitian ini ingin mengetahui lebih jauh bagaimana gambaran anggaran belanja pegawai di masa Pandemi Covid-19 dalam APBD di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada Tahun 2020.

## **PENELITIAN TERDAHULU**

Sanjaya, Natta (2020). Kebijakan Penganggaran Daerah di Masa Pandemi Covid-19 (Study Kasus pada Pemerintah Provinsi Banten). *Jurnal Ilmu Administrasi Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi* Volume 17 | Nomor 2 | Desember 2020.

Junita, Afrah, (2015). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran pada Pemerintahan Daerah. *Jurnal Manajemen dan Keuangan* , Vol. 4, o.2, November 2015.

Rachma, Mutmaina Yowana (2017). Determinan Belanja Pegawai Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah* Vol. 4 No. 3, Januari – Maret 2017.

## **KONSEP TEORI**

### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

APBD merupakan bentuk pengelolaan keuangan daerah yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang antara lain menyatakan bahwa APBD yang terdiri dari pos pendapatan dan pengeluaran. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain lain PAD yang sah, kemudian pendapatan daerah tersebut oleh daerah dipergunakan untuk membiayai belanja daerah.

Selanjutnya menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode Tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah tersebut meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah, yang mengurangi ekuitas dana lancar, dimana merupakan kewajiban daerah dalam satu Tahun anggaran. Belanja daerah juga dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja daerah jika dikaitkan dengan program dan kegiatannya dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis belanja yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tersebut dilaksanakan untuk menjalankan

program dan kegiatan dan pemerintah daerah dan dianggarkan pada belanja Perangkat Daerah. Belanja yang termasuk dalam belanja langsung diantaranya adalah: belanja pegawai (upah dan honorarium), belanja barang dan jasa dan belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai (gaji dan tunjangan, uang representasi), belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

### **Belanja Pegawai**

Belanja daerah bertujuan atau diharapkan untuk memajukan daerah dan mensejahterakan masyarakatnya, semakin banyak pendapatan daerah yang mampu diperoleh maka daerah akan semakin mampu dan mandiri sebuah daerah dalam membiayai belanja daerahnya. Agar semakin mandiri dan berkualitas suatu daerah maka diperlukan kesadaran dari masyarakatnya untuk ikut serta menyumbang pendapatan asli daerah melalui membayar pajak daerah hingga membayar retribusi.

Belanja aparatur daerah atau yang sering pula disebut dengan belanja pegawai adalah semua pengeluaran daerah yang menjadi beban daerah dalam satu Tahun anggaran yang Sebagian besar manfaatnya relative lebih banyak dinikmati oleh aparatur daerah (Ratminto, 2005).

Di dalam penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja, sebelum setiap belanja dibebankan kepada masing-masing bagian, kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja di muka, terlebih dahulu belanja dianggarkan dalam anggaran belanja langsung dan anggaran belanja tidak langsung.

Secara umum rasio belanja pegawai tidak

langsung terhadap total belanja daerah mencerminkan porsi belanja daerah terhadap pembayaran gaji pegawai PNS daerah. Karenanya semakin besar rasionya maka semakin besar belanja daerah yang dibelanjakan untuk membayar gaji

pegawai daerah. Sebaliknya pula, semakin kecil angka rasionya maka semakin kecil belanja daerah yang dipergunakan untuk membayar gaji pegawai daerah.

Adapun komponen yang terdapat dalam belanja pegawai pada pos belanja tidak langsung meliputi Belanja Gaji dan Tunjangan yang terdiri dari 27 item belanja; Belanja Tambahan Penghasilan PNS terdiri dari empat item; Belanja Penerimaan Lainnya Pimpinan dan Anggota DPRD serta KDH/WKDH terdiri dari dua item belanja; Insentif Pemungutan Pajak Daerah dengan empat item belanja; dan Insentif Pemungutan Restribusi dengan dua item belanja.

Pada kenyataannya jumlah belanja tidak langsung seringkali lebih besar dari pada belanja langsung. Padahal belanja langsung berpengaruh langsung terhadap tingkat perkembangan perekonomian daerah dan masyarakat, sehingga seharusnya porsi belanja langsung ini lebih besar daripada belanja tidak langsung. Kondisi ini adalah disebabkan dengan semakin besarnya jumlah PNS dan/atau honorer yang digunakan sebagai aparatur pelaksana di daerah.

Sedangkan belanja pegawai dalam belanja langsung memberikan gambaran bahwa di dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan tetap terdapat pembiayaan yang dibayarkan untuk pegawai/aparatur. Belanja pegawai dalam belanja langsung dimaksud meliputi belanja PNS, belanja non PNS dan belanja pegawai BOS. Dengan demikian belanja ini akan berkaitan dengan jumlah atau besaran honor yang diberikan kepada para penerimanya.

Penganggaran belanja baik belanja langsung maupun tidak langsung secara efektif dan efisien akan menjadi kunci keberhasilan pembangunan di daerah. Apa bila tidak dilakukan dengan baik akan terjadi ketidakadilan dan kesenjangan. Kesenjangan ini tentunya

berdampak pada pencapaian keberhasilan pembangunan, dikarenakan tidak jarang belanja pegawai sebagai anggaran belanja terbesar yang menyerap dana APBD, dimana idealnya belanja modal seharusnya lebih besar dari belanja pegawai karena belanja modal secara langsung digunakan untuk kepentingan publik. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dari total belanja 542 daerah di Indonesia yang mencapai Rp.1.153,9 triliun, 35,6% atau sebesar Rp.410,6 triliun dari anggaran tersebut direalisasikan untuk belanja pegawai

(<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190719/10/1126443/alokasi-apbd-paling-dominan-untuk-belanja-pegawai->).

Dari berbagai jenis belanja tadi maka salah satu jenis belanja atau pengeluaran yang seringkali menjadi pembicaraan dan sorotan dalam pengelolaan APBD adalah persoalan belanja publik dan belanja aparatur atau belanja pegawai.

## **METODOLOGI**

Penelitian ini mencermati bagaimana anggaran belanja pegawai di masa pandemic Covid di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif Kualitatif. Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan melalui hasil observasi pengamatan langsung, wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan dengan Anggota Tim Anggaran yang dipandang mengetahui dan menguasai persoalan.

## **HASIL PEMBAHASAN**

Kondisi belanja pegawai di era Pandemi Covid-19 dilihat dengan terlebih dulu membandingkan pos belanja pada APBD 2019 yaitu kondisi sebelum

pandemic dan di 2020 ketika wabah covid telah terjadi. Pada pos pendapatan secara umum terdapat penurunan sebesar 7,50 persen atau senilai Rp. 207.094.121.429,90 di Tahun 2020 dibandingkan 2019. Penurunan pendapatan yang terbesar secara nominal berasal dari

PAD sebesar Rp. 136.507.171.844,90 atau 15,43 persen. Hal tersebut antara lain karena penurunan pada penerimaan pajak daerah yaitu turun sebesar RP. 155.411.622.625,02 atau turun 19,67 persen.

Pada pos Dana Perimbangan terjadi penurunan sebesar 6,11 persen atau Rp. 107.969.429.145,00 dibanding Tahun 2019. Penurunan tersebut terjadi karena berkurangnya penerimaan Bagi Hasil yang turun sebesar 30,47 persen atau Rp. 69.725.943.000,00. Demikian pula dengan dana DAU yang turun RP. 102.880.431.000,00 atau turun 9,83 persen.

Sementara itu pada pos belanja di Tahun 2020 secara umum terdapat penurunan dibandingkan Tahun sebelumnya yaitu berkurang 9,43 persen atau RP. 288.964.827.619,41. Selanjutnya akan dilihat bagaimana proporsi belanja tidak langsung dan belanja langsung terhadap belanja secara keseluruhan di Tahun 2019 dan 2020. Proporsi belanja tidak langsung ternyata mengalami peningkatan sebesar 1,67 persen dibandingkan proporsi Tahun 2019 dari 54,82 persen menjadi 56,49 persen di Tahun 2020.

Sedangkan di belanja langsung terjadi penurunan sebanyak 1,67 persen di Tahun 2020 yang proporsinya terhadap total belanja hanya 43,50 persen, di Tahun 2019 proporsinya lebih baik yaitu 45,17 persen.

Tabel 1. Proporsi Belanja Langsung dan Tidak langsung

Uraian	Tahun Anggaran	
	2019	2020
Belanja	3.064.703.819.549,99	2.775.738.991.930,58
Belanja langsung	1.384.548.946.972,00	1.207.559.362.621,00
Belanja tidak langsung	1.680.154.872.577,99	1.568.179.629.309,58
BTL/B	54,82 %	56,49 %
BL/B	45,17 %	43,50 %

Sumber: Olah data berdasarkan data Bakuda

Untuk Belanja Tidak Langsung terjadi penurunan 6,66 persen atau Rp. 111.975.243.268,41. Penurunan tersebut dikarenakan berkurangnya belanja tidak langsung pada pos belanja Pegawai sebesar 5,21 persen atau Rp. 43.306.921.274,41 belanja bagi hasil yang berkurang sebesar Rp. 81.168.308.867,00 atau turun 18,18 persen, pos Bantuan Keuangan berkurang Rp. 49.399.733.690,00 atau 51,95 persen.

Sedangkan belanja Tidak Langsung yang mengalami kenaikan adalah pada pos Belanja Hibah yang bertambah RP. 24.117.915.940,00 atau meningkat 7,99 persen, serta Belanja Tidak Terduga yang bertambah RP. 34.781.804.623,00 atau naik 803,72 persen. Kenaikan belanja tidak langsung pada pos belanja hibah dan belanja tidak terduga ini menggambarkan bagaimana antisipasi yang dilaksanakan dalam menghadapi masa pandemic Covid-19 yang memang memerlukan dukungan pemerintah daerah utamanya kepada masyarakat di daerah yang terkena dampak pandemic seperti pemutusan hubungan kerja dan hilangnya pendapatan.

Sementara untuk Belanja Langsung terjadi penurunan sebesar RP. 176.989.584.351,00 atau 12,78 persen yang disumbangkan oleh penurunan belanja barang jasa sebesar RP. 283.806.294.599,00 atau 34,30 persen dan belanja modal senilai Rp. 30.857.625.062,00 atau 6,32 persen.

Berikut disajikan perbandingan secara umum pos belanja dalam APBD Kepulauan Bangka Belitung pada Tahun 2019 dan 2020.

Tabel 2. Perbandingan Pos Belanja APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun Anggaran 2019-2020

No	Pos Belanja	Tahun Anggaran		Selisih Anggaran 2020-2019 (Rp)	Selisih %
		2019	2020		
1	Belanja	3.064.703.819.549,	2.775.738.991.930,	(288.964.	(9,43)

		<b>99</b>	<b>58</b>	<b>827.619,41</b>	
<b>2</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>1.680.154.872.577,99</b>	<b>1.568.179.629.309,58</b>	<b>(111.975.243.268,41)</b>	<b>(6,66)</b>
<b>3</b>	Pegawai	831.673.001.025,99	788.366.079.751,58	(43.306.921.274,41)	(5,21)
<b>4</b>	Subsidi	-	3.000.000.000,00	3.000.000.000,00	#DIV/0!
<b>5</b>	Hibah	301.740.219.060,00	325.858.135.000,00	24.117.915.940,00	7,99
<b>6</b>	Bansos	750.000.000,00	750.000.000,00	-	0,00
<b>7</b>	Bagi hasil	446.568.577.113,00	365.400.268.246,00	(81.168.308.867,00)	(18,18)
<b>8</b>	Bantuan Keuangan	95.095.479.172,00	45.695.745.482,00	(49.399.733.690,00)	(51,95)
<b>9</b>	Tidak Terduga	4.327.596.207,00	39.109.400.830,00	34.781.804.623,00	803,72
<b>10</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>1.396.956.337.772,00</b>	<b>1.207.559.362.621,00</b>	<b>(176.989.584.351,00)</b>	<b>(12,78)</b>
<b>11</b>	Belanja Pegawai	68.587.323.000,00	206.261.658.310,00	137.674.335.310,00	200,73
<b>12</b>	Belanja Barang jasa	827.415.064.868,00	543.608.770.269,00	(283.806.294.599,00)	(34,30)
<b>13</b>	Belanja Modal	488.546.559.104,00	457.688.934.042,00	(30.857.625.062,00)	(6,32)
<b>14</b>	<b>Surplus/defisit</b>	<b>(302.270.663.669,62)</b>	<b>(220.399.957.480,11)</b>	<b>(81.870.706.189,51)</b>	<b>(27,09)</b>

Sumber : Hasil Analisa, 2021

### KONDISI BELANJA PEGAWAI

Pada jenis belanja pegawai tidak langsung di Tahun 2020 seperti yang telah disampaikan terdahulu bila

diibandingkan dengan Tahun 2019 (sebelum Pandemi Covid-19 mengalami penurunan sebesar 5,21 persen.

Kondisi yang berbeda terjadi pada belanja pegawai di belanja langsung yang terdiri dari Belanja Honorarium PNS; Honorarium non PNS dan; belanja pegawai BOS. Uraian belanja honorarium PNS terdiri dari

Honorarium Panitia Pelaksana Kegiatan; Honorarium Tim Pengadaan Barang dan Jasa; Honorarium Tim Pemeriksa Barang dan Jasa; Honorarium Pengelolaan Keuangan Daerah; Honorarium Tim PPHP; honorarium Majelis Pertimbangan TPTGR; Honorarium tenaga medis, non medis, paramedis dan non paramedis untuk jasa pelayanan medis; Honorarium Tim kegiatan; Honorarium Piket; Honorarium Tenaga Dokter Spesialis, Tenaga Medis, Paramedis dan Non Paramedis.; serta Honorarium Tim PHO/FHO.

Sedangkan pos belanja Honorarium non PNS terdiri dari: Honorarium Pegawai Honorar/tidak tetap; Honorarium Pelaksana/Peserta Kegiatan; Honorarium Piket; Honorarium Tim kegiatan; serta Honorarium Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk belanja Pegawai BOS adalah belanja yang dialokasikan guna Belanja Pegawai Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Tabel 3. Perbandingan Belanja Pegawai pada Pos BelanjaLangsung di APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun Anggaran 2019-2020

Uraian	Tahun Anggaran	
	2019	2020
BELANJA LANGSUNG	Rp.1.396.956.337.772,00	Rp.1.207.559.362.621,00
Honorarium PNS;	RP. 2.196.460.000,00	RP. 23.168.517.250,00

Honorarium non PNS	Rp. 55.290.744.000,00	Rp. 178.019.243.060,00	221,97
Belanja pegawai BOS	Rp. 4.252.524.000,00	Rp. 5.073.898.000,00	19,31

Apabila pada belanja tidak langsung terdapat penurunan anggaran belanja pegawai maka di belanja langsung yang terjadi justru sebaliknya yaitu terdapat peningkatan jumlah belanja sebesar Rp. 136.674.335.310,00 atau naik 200,73 persen (Tabel 2). Jika melihat pada nomenklatur pos belanja pegawai dalam belanja langsung ini maka ada tiga macam jenis belanja yaitu Belanja Honorarium PNS, Belanja Honorarium non PNS serta Belanja Pegawai BOS (Biaya Operasional Sekolah).

Pada belanja honorarium PNS ternyata terdapat kenaikan jika dibandingkan dengan Tahun 2019 sebesar Rp. 2.196.460.000,00 bertambah menjadi Rp. 23.168.517.250,00 di Tahun 2020 atau naik sebesar 954,81 persen. Bila dilihat dari jumlah PNS, hal ini terjadi sebaliknya, yaitu terjadi penurunan jumlah PNS di Tahun 2020 sebanyak 104 orang dari 5469 di Tahun 2019 menjadi 5365 PNS di Tahun 2020.

Tabel 4. Jumlah PNS Provinsi Kepulauan Bangka Belitung berdasarkan Golongan Tahun 2018-2020

Golongan	Tahun		
	2018	2019	2020
IV	792	794	805
III	3732	3968	3974
II	788	693	575
I	17	14	11
<b>Jumlah</b>	<b>5329</b>	<b>5469</b>	<b>5365</b>

Sumber: BKPSDM Prov. Kep. Bangka Belitung

Belanja honorarium non PNS juga mengalami kenaikan dari Rp. 55.290.744.000,00 di Tahun 2019 menjadi Rp. 178.019.243.060,00 atau naik sebesar 221,97 persen di Tahun 2020. Sebagai catatan pada tenaga non PNS atau yang sering disebut juga sebagai tenaga kontrak berdasarkan data yang terdapat di Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM Daerah (BKPSDMD) memang terjadi

peningkatan jumlah dari 3112 orang di Tahun 2019 menjadi 3246 di Tahun 2020 atau meningkat sebesar 4,3 persen saja. Ada kemungkinan selama pandemic Covid-19 banyak direkrut tenaga kontrak baru guna kegiatan penanganan terkait pelaksanaan 3T (tracing, testing dan treatment) yang belum dilaporkan datanya di BKPSDMD.

Untuk belanja pegawai BOS terjadi peningkatan belanja dari Rp. 4.252.524.000,00 di Tahun 2019 menjadi Rp. 5.073.898.000,00 di Tahun 2020 atau naik 19,31 persen.

Peningkatan anggaran belanja pegawai di Tahun 2019 disebabkan karena Pemerintah Provinsi Bangka Belitung menaikkan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ASN yang kenaikannya bervariasi antara 20-50 persen. Walau pun di Tahun yang sama Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung menerapkan pendekatan *single sallary* dengan menghilangkan belanja honorarium kegiatan dan efisiensi belanja rutin (ATK, SPPD satu pintu, kebijakan pemanfaatan kendaraan operasional, pembatasan jumlah kendaraan), yang kemudian dikonversikan untuk kenaikan TPP). Namun kenaikan TPP ternyata jumlahnya lebih besar dari konversi honor dan hasil efisiensi pengalihan belanja barang dan jasa pada belanja rutin. Hal ini juga menyebabkan berkurangnya pos belanja langsung yang dialihkan ke belanja pegawai (tidak langsung) dalam bentuk kenaikan TPP.

Sedangkan kenaikan di Tahun 2020 disebabkan beberapa kebijakan yang bersifat efisiensi anggaran di Tahun 2019 tersebut dikembalikan lagi seperti Tahun 2018 (tanpa upaya efisiensi). Misalnya bila sebelumnya di Tahun 2019 honorarium untuk pengelola keuangan (PA, PPK, PPTK, Pengurus Barang, dan lain lain tidak lagi dibayarkan karena telah dilakukan peningkatan TPP, maka di Tahun 2020 hal itu dibayarkan kembali dengan pertimbangan faktor resiko dan beban kerja. Demikian pula kendaraan operasional kembali boleh

dibawa pulang ke rumah lagi dengan pertimbangan untuk memberikan kemudahan operasionalisasi tugas Kepala Perangkat Daerah. Akan tetapi semua kebijakan tersebut tidak diikuti dengan penyesuaian kembali terhadap besaran TPP (yang sudah dinaikan).

Kondisi tersebut kemudian menyebabkan kenaikan yang sangat besar pada pos belanja pegawai. Kondisi ini dapat menyebabkan citra negatif bagi aparaturnya dan pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Sebagai gambaran jika melihat trend belanja pegawai dengan mengamati persentase belanja pegawai terhadap belanja daerah secara total dalam kurun waktu lima Tahun terakhir, maka Tahun 2020 merupakan yang tertinggi yaitu 35,38 persen. Pada Tahun 2017 tercatat angka yang juga cukup tinggi yaitu 31,55 persen. Namun kondisi tersebut dapat dimaklumi karena di Tahun 2017 adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebabkan adanya tambahan sekitar 2000 lebih pegawai di Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Sedangkan persentase terendah dalam belanja pegawai adalah di Tahun 2015 yaitu 19,73 persen.

Tabel 5. Persentase Belanja Pegawai Terhadap Belanja Total APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun Anggaran 2015-2020

TAHUN Anggaran	Belanja Pegawai (BP)		Belanja Total APBD (BT)	% BP/ BT
	Tidak Langsung	Langsung		
2015	347.016.633. 146,16	92.273.195.3 30,00	2.226.354.387 .053,48	19,7 3
2016	429.926.074. 527,94	105.050.534. 080,00	2.354.864.921 .673,87	22,7 2
2017	667.619.827. 029,36	152.558.482. 700,00	2.598.989.042 .215,22	31,5 5
2018	705.272.537. 397,66	42.759.193.6 00,00	2.596.704.155 .898,11	28,8 0
2019	831.673.001. 025,99	68.587.323.0 00,00	3.064.703.819 .549,99	29,3 7
2020	788.366.079. 751,58	206.261.658. 310,00	2.775.738.991 .930,58	35,8 3

Hal lain yang perlu diingat lagi bahwa belanja pegawai yang dibahas dalam tulisan ini belum termasuk belanja perjalanan dinas yang ada pada belanja langsung yaitu di pos belanja pengadaan barang dan jasa. Jumlahnya cukup besar yaitu sekitar Rp. 174 milyar lebih di 2020.

Menteri Keuangan Sri Mulyani pernah membuat pernyataan yang cukup mengejutkan bahwa terdapat sekitar 70 persen APBD habis untuk belanja PNS pemerintah daerah (<https://tirto.id/menilik-masifnya-alokasi-belanja-pegawai-pemerintah-daerah-empt>). Menurut Sri Mulyani yang pernah menjabat sebagai Direktur Pelaksanan Bank Dunia ini, efisiensi dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kurang. Hal tersebut terlihat dari Efisiensi yang kurang dilaksanakan. Menurutnya, porsi belanja pegawai masih tinggi yaitu 36 persen. Kemudian PNS juga penggunaan belanja barang dan jasa terutama perjalanan dinas. Sri Mulyani menyampaikan data yang cukup mengejutkan bahwa Alokasi APBD, sebesar 31persen habis untuk perjalanan dinas dan jasa kantor. Kemudian 36 persen APBD habis untuk belanja gaji pegawai. Dijelaskannya pula bahwa APBD tersebut hampir 70 persen untuk mengurus orang-orang pemda (<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191114193254-4-115387/>).

Khusus untuk pemerintah provinsi di Indonesia maka kondisi yang dapat dilihat adalah berdasarkan data dari BPS yang dipublikasi oleh tirto.id berikut ini: di Tahun 2016 dan 2017 besaran angka belanja pegawai di provinsi se Indonesia adalah berkisar antara 18,5 persen sampai 26,3 persen dari total belanja di APBD. Besaran belanja pegawai tersebut belum termasuk seperti yang disampaikan oleh Menteri Keuangan yaitu belanja barang jasa yang didalamnya terdapat pula belanja perjalanan dinas dan honor kegiatan.

Para pegawai pemerintahan apalagi para pejabat seharusnya memperlihatkan sikap keprihatinan dan turut bersimpati kepada masyarakat yang mengalami kesulitan sangat hebat di masa pandemic. Tetapi peningkatan belanja pegawai juga dapat ditafsirkan bahwa para pegawai utamanya para pengambil kebijakan di daerah ini belum memiliki kepedulian yang tinggi pada substansi persoalan yang dihadapi daerah. Jika terhadap belanja-belanja lain di luar belanja pegawai dapat dilakukan sejumlah perubahan berupa pengalihan dan pengurangan maka seharusnya pada pos belanja pegawai yang serupa juga dapat dilakukan bahkan dilakukan pertama untuk hal-hal yang memang tidak langsung terkait dengan kepentingan kinerja organisasi serta pelayanan kepada masyarakat.

Fenomena meningkatnya belanja pegawai dalam anggaran belanja ini sebenarnya mudah dilacak sebagai kepentingan politis para pejabat (Kumorotomo: 2018) seperti dalam pengalokasian dana hibah dan bantuan yang meningkat mendekati atau menjelang pilkada. Namun untuk kasus belanja pegawai dalam pos belanja langsung dapat dikategorikan sebagai *budget maximizer* yang bukan merupakan hal baru dalam bidang administrasi publik seperti yang diuraikan oleh Tullock (1965), Niskanen (1971) atau Balis dan Dion (1991) dalam Kumorotomo (1918). Intinya adalah bahwa pegawai pemerintah sebenarnya adalah aktor rasional yang akan cenderung berusaha meningkatkan besaran anggaran untuk jabatan atau satuan kerja yang dikelolanya. Dengan demikian maka para pegawai akan terus berkeinginan untuk memaksimalkan anggaran untuk membiayai kegiatan bagi dirinya sampai pada titik dimana mereka tidak lagi terlalu peduli apakah anggaran tersebut akan memiliki manfaat baik langsung ataupun tidak langsung kepada masyarakat.

Hal seperti ini nampaknya agak sejalan dengan sinyalmen yang disampaikan Abdullah (2012 dalam Junita 2015) bahwa kebijakan, arah dan strategi dalam penganggaran menjadi ajang pertarungan kekuatan, dimana masing-masing pihak dalam hal ini pihak eksekutif dan legislatif berupaya untuk memenuhi kepentingannya masing-masing (*self-interest*), sehingga sering

mengorbankan dan mengabaikan kepentingan publik.

Di dalam etika pelayanan publik terdapat seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, dan penuntun bagi birokrasi publik atau PNS dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Salah satu nilai tersebut adalah nilai *accountable* yang menurut Harty (1977) dalam Yuniningsih (Ed) : 2018) adalah merupakan suatu istilah yang diterapkan guna mengukur apakah dana publik telah dipergunakan secara tepat dan tidak digunakan secara ilegal. Persoalannya sejauh mana masyarakat mengetahui bahwa informasi tentang membengkaknya anggaran biasa pegawai tersebut dapat dengan mudah diperoleh? Apakah Lembaga yang mendapat mandat untuk mengawal berbagai kepentingan public dalam anggaran sengaja tutup mata terhadap hal ini atau memang tidak sensitif melihat fenomena anggaran ini sebagai hal yang kurang pas di saat semua pihak berkonstrasi menghadapi pandemic.

Anggaran belanja merupakan indikator kualitas pelayanan publik yang dapat diberikan dan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah. (Sharkansky: 1967 dalam Junita : 2015). Anggaran tersebut juga dapat dipandang sebagai posisi tawar (*bargaining position*) dari para pembuat keputusan anggaran yang ada di pemerintahan (Rubin, 1996). Perubahan anggaran belanja (*rebudgeting*) dengan demikian dapat menjadi gambaran akan adanya perubahan target pelayanan publik dan orientasi pembangunan daerah, setidaknya untuk jangka pendek.

<https://syukriy.wordpress.com/2012/11/26/hubungan-keagenan-antara-kepala-daerah-dan-kepala-skpd/>

## PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian maka terlihat bahwa memang terdapat penurunan pada jumlah belanja APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung di masa

pendemi Covid-19 yang disebabkan berkurangnya pendapatan baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun Dana Perimbangan dari Pemerintah. Pengurangan jumlah belanja umumnya terjadi baik pada pos baik pada belanja langsung maupun belanja tidak langsung.

Belanja pegawai Provinsi Kepulauan Bangka Belitung di masa Pandemi Covid-19 kondisinya sebagai berikut: untuk belanja pegawai pada belanja tidak langsung mengalami penurunan sebesar 6,66 persen. Sedangkan belanja pegawai pada pos belanja langsung mengalami kenaikan sangat tinggi yaitu mencapai 200,73 persen. Hal tersebut terjadi karena adanya kenaikan pada belanja honor PNS sebesar 954,81 persen dan belanja pegawai non PNS sebesar 221,97 persen serta belanja pegawai BOS sebesar 19,31 persen. Meningkatnya belanja pegawai tersebut membuat persentase belanja pegawai terhadap belanja daerah secara total maka Tahun 2020 merupakan yang tertinggi dalam lima Tahun terakhir yaitu 35,38 persen.

## DAFTAR PUSTAKA

- (2020). *Bahan Paparan Sekretaris Daerah: Kebijakan Refocusing dan Realokasi Anggaran 2020*. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
- Dwiyanto, A. (2015). *Manajemen Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Junita, A. (2015). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran pada Pemerintahan Daerah. *Jurnal Manajemen dan Keuangan*, Vol. 4, o.2 November.
- Kumorotomo, W. (2018). *Politik Anggaran di Indonesia*. Yogyakarta: PT Jogja Power.
- Rachma, M. Y. (2005). Determinan Belanja Pegawai pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, Vol. 4 No. 3, Januari-Maret 2017.
- Rubin, I. S. (1990). *Budget Theory and Budget Practice : How good the Fit*. Chatham New Jersey: Chatham House Publishers.
- Sanjaya, N. (2020). Kebijakan Penganggaran Daerah di Masa Pandemi Covid-19 (Study Kasus pada Pemerintahan Provinsi Banten. *Jurnal Ilmu Administrasi Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, Volume 17 Nomor 2, Desember 2020.
- Siagian. (1999). *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Jakarta Ghalia.
- Wahyudi Kumorotomo; Erwan Agus Purwanto (ed). (2005). *Anggaran Berbasis Kinerja Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Yuningsing, T. (. (2018). *Etika Administrasi Publik*. Semarang: Program Doktor Administrasi, Publik Press FISIP UNDIP.
- <https://tirto.id/menilik-masifnya-alokasi-belanja-pegawai-pemerintah-daerah-emtP>
- <https://syukriy.wordpress.com/2012/11/26/hubungan-keagenan-antara-kepala-daerah-dan-kepala-skpd/>
- <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191114193254-4-115387/>
- <https://babelprov.go.id/content/perubahan-apbd-tahun-2020-refocusing-dan-realokasi-anggaran-penanganan-covid-19>
- <https://babel.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05>.
- [https://ekonomi.bisnis.com/read/20190719/10/1126443/alokasi-apbd-paling-dominan-untuk-belanja-pegawai-](https://ekonomi.bisnis.com/read/20190719/10/1126443/alokasi-apbd-paling-dominan-untuk-belanja-pegawai)
- <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191114193254-4-115387/data-mengejutkan-sri-mulyani-70-apdb-habis-untuk-pns-pemda>

