

**KEPASTIAN HUKUM PENGANGKATAN PPPK DI TENGAH PEMBatasan FISIKAL DAERAH PASCA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022**

**Syafariah Nata Putri<sup>1</sup>, Laura Shafa Qurratun Nisa<sup>2</sup>, Amanda Ecclesia Purba<sup>3</sup>, Madinar<sup>4</sup>, Iskandar<sup>5</sup>**

<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Bengkulu

[syafaputri2503@gmail.com](mailto:syafaputri2503@gmail.com)<sup>1</sup>, [laurashafaaa@gmail.com](mailto:laurashafaaa@gmail.com)<sup>2</sup>, [amandaeclesiapurba@gmail.com](mailto:amandaeclesiapurba@gmail.com)<sup>3</sup>, [madinar@unib.ac.id](mailto:madinar@unib.ac.id)<sup>4</sup>, [iskandar@unib.ac.id](mailto:iskandar@unib.ac.id)<sup>5</sup>

---

**ABSTRACT:** *This study aims to analyze the legal uncertainty surrounding the appointment of Government Employees with Work Agreements (PPPK) following the enactment of Law Number 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments (HKPD Law), as well as efforts to realize PPPK rights amidst regional fiscal constraints. This research uses a normative juridical method with a statutory and conceptual approach, supported by secondary data through literature review. The results indicate that legal uncertainty arises from the conflict between the personnel policy in the State Civil Apparatus Law and the HKPD Law's 30% APBD (Regional Budget) cap on personnel spending. This creates a dilemma for regional governments, resulting in delays in PPPK appointments, unclear employee status, and potential terminations. Furthermore, differences in fiscal capacity between regions exacerbate the disparity in the implementation of these policies. Possible measures include fiscal support from the central government, planning for personnel needs based on job and workload analysis, regional budget efficiency, and regulatory harmonization between personnel and regional financial policies to achieve legal certainty for PPPK.*

**Keywords:** *PPPK, Legal Certainty, Regional Fiscal, HKPD Law, ASN Law.*

**ABSTRAK:** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketidakpastian hukum dalam pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), serta upaya dalam mewujudkan hak PPPK di tengah keterbatasan fiskal daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, serta didukung oleh data sekunder melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum timbul akibat konflik antara kebijakan kepegawaian dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan pembatasan belanja pegawai dalam UU HKPD sebesar 30% dari APBD, yang menimbulkan dilema bagi pemerintah daerah sehingga berdampak pada penundaan pengangkatan PPPK, ketidakjelasan status kepegawaian, serta potensi pemutusan hubungan kerja. Selain itu, perbedaan kapasitas fiskal antar daerah turut

memperparah ketimpangan pelaksanaan kebijakan tersebut. Upaya yang dapat dilakukan meliputi dukungan fiskal dari pemerintah pusat, perencanaan kebutuhan aparatur berbasis analisis jabatan dan beban kerja, efisiensi anggaran daerah, serta harmonisasi regulasi antara kebijakan kepegawaian dan keuangan daerah guna mewujudkan kepastian hukum bagi PPPK.

**Kata Kunci:** PPPK, Kepastian Hukum, Fiskal Daerah, UU HKPD, UU ASN.

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), yang disahkan pada 31 Oktober 2023, memperkenalkan konsep Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui Pasal 1 angka 4 sebagai fondasi reformasi birokrasi untuk mengatasi inefisiensi 1,5 juta honorer dengan skema kontrak berjangka waktu tertentu (1-5 tahun), memberikan hak upah, tunjangan, jaminan sosial, serta perlindungan hukum lebih kuat melalui merit system dibanding honorer sebelumnya.<sup>1</sup> PPPK dirancang menggantikan pendekatan *ad hoc* terhadap tenaga honorer yang dibiayai sporadis dari APBN/APBD, sekaligus mengakomodasi kebutuhan SDM pemerintahan yang fleksibel (penyesuaian formasi), profesional (seleksi kompetitif), dan responsif terhadap keterbatasan anggaran, sehingga daerah dapat merekrut tanpa beban PNS seumur hidup sambil menghapus stigma "pegawai tidak tetap" melalui integrasi formal ke dalam ASN untuk meningkatkan kualitas layanan publik.<sup>2</sup>

UU ASN mengatur tentang hak yang dimiliki oleh pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja dan Pegawai Negeri Sipil, diantaranya yaitu pada pasal 21 disebutkan bahwa pegawai negeri sipil berhak memperoleh: gaji, tunjangan dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Kemudian dalam pasal 22 UU ASN, menyatakan bahwa pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja berhak memperoleh: gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.<sup>3</sup>

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), tidak ada batas maksimal

---

<sup>1</sup> Iwan Erar Joesoef Dwi Aryanti Ramadhani, "PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM KONSEP PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU DI INSTITUSI PERGURUAN TINGGI Dwi" 7, no. 1 (2020): 1–26.

<sup>2</sup> Jevon Adijenda Parkher and Dasril Radjab, "Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang Undangan" 1, no. 1 (2021): 481–501.

<sup>3</sup> Christofel Turang Josepus J. Pinori Grace M. F. Karwur, "PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA" IX, no. 2 (2021): 103–13.

nasional yang ketat untuk proporsi belanja pegawai dalam APBD daerah. Banyak pemerintah daerah memiliki rasio belanja pegawai melebihi 50-70 persen dari total APBD, bahkan ada yang mencapai 80-90 persen di daerah tertentu seperti Kabupaten Kepulauan Tanimbar, karena otonomi daerah memberikan fleksibilitas penganggaran tanpa cap proporsional. Kemudian setelah diberlakukannya UU HKPD yang diterbitkan pada 5 Januari 2022 oleh Presiden Joko Widodo untuk mengatur pengelolaan TKD, pajak/retribusi daerah, dan belanja daerah secara adil serta akuntabel. Ketentuan mengenai batasan belanja pegawai diatur dalam Pasal 146 ayat (1) yang berbunyi, “Daerah wajib mengalokasikan belanja pegawai Daerah diluar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD”.<sup>4</sup> Reformasi ini bertujuan untuk transparansi, akuntabilitas, dan pemerataan kesejahteraan, menggantikan pendekatan otonomi longgar di UU Nomor 23 Tahun 2014 yang gagal mengontrol *overhang* belanja pegawai dan untuk meminimalisir anggaran akibat kemerosotan perekonomian negara setelah pandemi COVID-19.

UU HKPD dengan pembatasan belanja pegawai maksimal 30 persen dari APBD berdampak signifikan terhadap PPPK karena gaji dan tunjangan mereka sepenuhnya dibebankan pada anggaran daerah meskipun formasi ditetapkan pusat melalui BKN, sehingga memicu pengurangan alokasi pembangunan dan infrastruktur serta penundaan atau pembatalan seleksi PPPK di banyak daerah seperti Payakumbuh dan Agam di mana rasio belanja pegawai masih 32-51 persen pasca-2022, sehingga pengangkatan PPPK tertunda karena APBD tidak mencukupi kuota 30 persen setelah memenuhi kewajiban PNS dan tunjangan guru TKD. Dampaknya termasuk stagnasi penggantian honorer, ketidakpastian status PPPK (kontrak 1-5 tahun), dan potensi pengurangan kinerja pegawai akibat tekanan penyesuaian anggaran. dilema ini yang menciptakan ketidakpastian hukum, stagnasi penggantian honorer, alokasi besar untuk gaji PPPK juga memperburuk tekanan fiskal, menyebabkan penundaan atau pembatalan seleksi PPPK, serta risiko pemutusan kontrak PPPK existing mulai 2027 ketika batas 30 persen diterapkan penuh.<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, terlihat bahwa kebijakan pembatasan belanja pegawai melalui UU HKPD menimbulkan implikasi yang cukup kompleks terhadap kebijakan pengangkatan PPPK di daerah. Di satu sisi, pemerintah berupaya memperkuat sistem

---

<sup>4</sup> Negara Republik Indonesia, “Uu No 1 Tahun 2022,” no. 104172 (2022).

<sup>5</sup> Mohamad Taufik, “Jurnal Impresi Indonesia ( JII ) Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja ( PPPK ) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah,” no. 5 (2014): 1361–77.

manajemen Aparatur Sipil Negara melalui skema PPPK, namun di sisi lain keterbatasan fiskal daerah justru menimbulkan hambatan dalam pelaksanaannya. Kondisi ini memunculkan ketidakpastian hukum bagi tenaga honorer yang diharapkan dapat diangkat menjadi PPPK, sekaligus menimbulkan dilema bagi pemerintah daerah dalam menyesuaikan kebijakan kepegawaian dengan ketentuan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai seperti apa bentuk kepastian hukum yang muncul dalam proses pengangkatan PPPK akibat adanya pembatasan Fisikal Daerah pasca berlakunya UU HKPD. Penulis juga ingin mencari tau upaya yang lebih efektif Pemerintah Daerah lakukan untuk memaksimalkan pengangkatan PPPK di tengah keterbatasan Fiskal Daerah pasca berlakunya UU HKPD.

## **METODE PENELITIAN**

### **1. Tipe Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai sumber utama. Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum yang berlaku, khususnya terkait pengaturan mengenai pengangkatan PPPK serta pembatasan fiskal daerah dalam peraturan perundang-undangan.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan isu penelitian, seperti UU ASN dan UU HKPD. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum seperti kepastian hukum, kebijakan fiskal, serta sistem merit dalam kepegawaian, guna memahami secara mendalam permasalahan ketidakpastian hukum dalam pengangkatan PPPK.

### **3. Sumber Data**

#### **a) Sumber Data Primer**

Sumber data primer dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, antara lain: Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Bahan hukum primer ini digunakan sebagai dasar utama dalam menganalisis permasalahan hukum yang diteliti.

b) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: Buku-buku hukum, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, pendapat para ahli hukum. Bahan ini digunakan untuk memperkuat analisis serta memberikan perspektif teoritis terhadap permasalahan yang dikaji.

c) Sumber Data Tersier

Sumber data tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks atau bibliografi. Sumber ini membantu peneliti dalam memahami istilah serta menelusuri referensi yang relevan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengkaji dan mengumpulkan berbagai bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian. Peneliti mengumpulkan data dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, serta dokumen resmi lainnya yang berkaitan dengan pengangkatan PPPK dan kebijakan pembatasan fiskal daerah.

b. Dokumentasi

Teknik dokumentasi dilakukan dengan menelaah dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah, laporan resmi, serta data pendukung lain yang relevan dengan penelitian. Dokumen ini digunakan untuk memperkuat analisis terhadap fenomena ketidakpastian hukum dalam praktik.

5. Analisis Data

fsirkan bahan hukum yang telah dikumpulkan. Proses analisis dimulai dengan mengelompokkan bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dilakukan penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan.

Selanjutnya, bahan hukum tersebut dianalisis dengan mengaitkannya pada konsep dan teori hukum, seperti teori kepastian hukum, guna menemukan jawaban atas rumusan masalah.

Hasil analisis kemudian disusun secara sistematis dalam bentuk uraian deskriptif untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai permasalahan ketidakpastian hukum dalam pengangkatan PPPK akibat pembatasan fiskal daerah serta upaya penyelesaiannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Bentuk Ketidakpastian Hukum Yang Muncul Dalam Proses Pengangkatan PPPK Akibat Adanya Pembatasan Fiskal Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022**

UU HKPD muncul untuk memperbarui tata kelola keuangan negara agar lebih menyatu, merata, dan tahan lama. Soal pengumpulan pajak serta retribusi di tingkat daerah, aturan baru ini menggantikan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang selama belasan tahun jadi pegangan utama pemerintah daerah guna menyedot Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>6</sup> Perubahan ini bukan cuma urusan administratif belaka, melainkan menyentuh inti soal susunan, macam-macam, serta landasan utama perpajakan lokal.<sup>7</sup>

Ketidakpastian hukum dalam proses pengangkatan PPPK pasca UU HKPD menimbulkan konflik normatif yang mendasar antara kewajiban pengangkatan ASN non-PNS dan pembatasan fiskal daerah yang bersifat imperatif. Ketentuan mengikat pada Pasal 146 ayat (1) UU HKPD yang membatasi belanja pegawai maksimal 30% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memaksa pemerintah daerah untuk menyesuaikan formasi PPPK secara ketat, dengan risiko pemutusan hubungan kerja (PHK) massal pada akhir masa transisi tahun 2027, sebagaimana tercermin dalam kasus 9.000 PPPK di Provinsi Nusa Tenggara Timur.<sup>8</sup>

UU HKPD yang diratifikasi pada 5 Januari 2022 mengubah wajah desentralisasi keuangan dengan ketentuan tegas membatasi alokasi gaji PNS, PPPK, tunjangan kepala daerah, serta DPRD hingga 30 persen dari keseluruhan belanja APBD, tidak termasuk tunjangan kinerja guru yang bersumber dari TKD. Daerah yang melampaui ambang batas mendapat masa

---

<sup>6</sup> Winda Meylen Eriza, Hernadi Affandi, "Implikasi Uu No 1Tahun 2022 Tentang Hubungan Antara Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Simplifikasi Pajak Dan Retribusi Di Daerah", Volume. 5 Nomor. 1, Februari-Juli 2024 ISSN 2722-9602 <http://dx.doi.org/10.36355/v1i2>

<sup>7</sup> Rima Mutia, "EVALUASI KEBIJAKAN PEMUNGUTAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022", Vol.2, No.2 September 2025 DOI: <https://doi.org/10.61722/jirs.v2i2.5435>

<sup>8</sup> Detikbali Sui Suadnyana, Simon Selly, "9 Ribu PPPK Pemprov NTT Terancam Dipecat Akibat Aturan Pusat" (Kamis, 26 Feb 2026), <https://www.detik.com/bali/nusra/d-8373884/9-ribu-pppk-pemprov-ntt-terancam-dipecat-akibat-aturan-pusat/amp>

adaptasi selama lima tahun hingga 2027, disertai mekanisme sanksi berupa pemangkasan DKH/DKHO bagi yang abai.<sup>9</sup>

Menurut Laporan DJPK Kemenkeu tahun 2024, sebelum diberlakukannya UU HKPD, porsi belanja pegawai di daerah rata-rata mencapai 45-50% dari APBD, yang sebagian besar dipicu oleh konversi status honorer menjadi PPPK setelah lahirnya UU ASN Nomor 20 Tahun 2023. Pasal 97 UU HKPD semakin mengokohkan disiplin anggaran ini melalui penekanan alokasi 40% untuk infrastruktur, sehingga pemerintah daerah terdorong melakukan efisiensi pengelolaan sumber daya manusia.<sup>10</sup>

Ketentuan pengangkatan PPPK diatur secara rinci dalam Pasal 93 hingga Pasal 99 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Pasal 95 secara tegas menyatakan bahwa "setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan kesempatan yang setara untuk mendaftar sebagai calon PPPK setelah memenuhi ketentuan yang ditetapkan". Pada pasal sebelumnya dikemukakan pula bahwa Manajemen PPPK meliputi:<sup>11</sup>

- a. penetapan kebutuhan;
- b. pengadaan;
- c. penilaian kinerja;
- d. penggajian dan tunjangan;
- e. pengembangan kompetensi;
- f. pemberian penghargaan;
- g. disiplin;
- h. pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan
- i. perlindungan

Pasal tersebut menegaskan bahwa proses pengangkatan PPPK sejajar dengan mekanisme pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil, yang mencakup rangkaian tahapan mulai dari identifikasi dan penetapan kebutuhan hingga pelaksanaan pengadaan secara keseluruhan.

---

<sup>9</sup> Dian Kurniati, "Sri Mulyani Ingatkan Belanja Pegawai Dibatasi 30%, Dilakukan Bertahap". *DDTCNews* <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/37520/sri-mulyani-ingatkan-belanja-pegawai-dibatasi-30-dilakukan-bertahap>.

<sup>10</sup> Ratih Hapsari Kusumawardani, "Belanja Pegawai dan Tantangan Dalam Desentralisasi Fiskal", <https://djp.kemenkeu.go.id/kanwil/ntb/id/data-publikasi/artikel/3056-belanja-pegawai-dan-tantangan-dalam-desentralisasi-fiskal.html>.

<sup>11</sup> Gusti.grehenson, "Rekrutmen 1,3 Juta Tenaga PPPK, Pakar UGM Ungkap Dampak Positif dan Negatifnya", <https://ugm.ac.id/id/berita/82635-2/>

Dengan demikian, pengangkatan PPPK bukanlah prosedur sembarangan, melainkan melibatkan perencanaan matang hingga tahap pengadaan, yang sekaligus menunjukkan posisi strategis PPPK sebagai elemen krusial sumber daya dalam penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia. Pengakuan atas kedudukan PPPK ini semakin diperkuat dalam Pasal 93, yang memasukkan PPPK ke dalam ranah manajemen kepegawaian, dengan uraian lanjutan yang secara eksplisit menyebutkan pengelolaan mencakup penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, hingga pemutusan hubungan kerja serta perlindungan hukum.

Lebih lanjut, ketentuan pengadaan dalam UU ASN diatur pada Pasal 97, yang menjelaskan bahwa "penerimaan calon PPPK dilakukan oleh instansi pemerintah melalui penilaian yang bersifat objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi, serta persyaratan lain yang diperlukan untuk jabatan tersebut". Sementara itu, Pasal 98 mengatur lebih rinci mengenai:

1. Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.
2. Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja.

Ketentuan Pasal 97 dan Pasal 98 semakin mengukuhkan bahwa sumber daya manusia yang esensial bagi penyelenggaraan pemerintahan saat ini juga bersumber dari PPPK. Proses pengadaannya pun wajib dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang melalui seleksi kompetitif yang menjunjung tinggi keobjektifan, penilaian berbasis kompetensi, serta hasil identifikasi kebutuhan organisasi pemerintahan.

Dari sudut teori kepastian hukum, Gustav Radbruch mengajukan bahwa hukum harus mencerminkan tiga nilai inti: keadilan, kemanfaatan, serta kepastian, dengan kepastian hukum menuntut norma yang eksplisit, bebas kontradiksi, dan mudah diterapkan.<sup>12</sup> Pada kasus ini, tabrakan antar regulasi setingkat undang-undang memunculkan ketidakpastian yang secara langsung menggerus hak-hak kepegawaian bagi ribuan PPPK di tingkat daerah. Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), Herman N Suparman, menegaskan bahwa persoalan semacam ini sudah terdeteksi sejak pengesahan UU HKPD tahun 2022, di mana daerah diberi masa penyesuaian lima tahun agar porsi belanja pegawai tak

---

<sup>12</sup> PRASHANT KUMAR, "The Radbruch Doctrine and the Cyclic Nature of Jurisprudence: From Legal Positivism to Moral Renewal", Vol. 8 Iss 6; 271 DOI: <https://doi.org/10.1000/IJLMH.1111086>

melebihi 30 persen pada 2027, tetapi kapasitas fiskal mayoritas daerah ternyata terlalu rapuh untuk memenuhi ambang tersebut. Data Kementerian Dalam Negeri hingga Agustus 2025 mengindikasikan bahwa sekitar 90 persen dari 548 kabupaten/kota tergolong berfiskal lemah sehingga bergantung berat pada dana transfer pusat, dan keadaan kian pelik usai pemangkasan transfer daerah yang tajam dari Rp900 triliun menjadi sekitar Rp600 triliun.<sup>13</sup>

Manifestasi awal ketidakpastian hukum tercipta akibat ketidakselarasan vertikal antara kebijakan pemerintah pusat dengan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Anggota Komisi II DPR RI Muhammad Khozin dalam rapat kerja DPR tahun 2025 menyoroti bahwa kesenjangan kebijakan ini berakar pada wewenang absolut pemerintah pusat dalam menetapkan formasi PPPK melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN), sementara tanggung jawab pembiayaan sepenuhnya dibebankan pada APBD daerah yang mayoritas bersifat fiskal lemah. Situasi ini memosisikan pemerintah daerah pada dilema normatif: di satu sisi wajib memenuhi amanat UU ASN untuk mengonversi tenaga honorer menjadi PPPK guna menjamin kesinambungan pelayanan publik, di sisi lain terikat ketat oleh Pasal 146-147 UU HKPD yang membatasi belanja pegawai pada angka 30 persen, dengan ancaman sanksi berupa pengurangan Dana Kerjasama dan Dana Kekayaan Daerah (DKH/DKHO) serta penundaan pencairan Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK).<sup>14</sup> Direktur Eksekutif KPPOD Herman N. Suparman dalam laporan KPPOD tahun 2025 mengistilahkan kondisi ini sebagai "kompromi struktural fiskal", di mana pemerintah daerah terperangkap dalam pilihan sulit antara pemangkasan formasi PPPK (dengan risiko terganggunya layanan publik) atau pengurangan belanja modal (dengan risiko sanksi audit dari Badan Pemeriksa Keuangan). Menurut data DJPK Kemenkeu tahun 2025, sekitar 90% dari 548 kabupaten/kota mencatat rasio belanja pegawai di atas 40% dari APBD sebelum UU HKPD diterapkan, dengan ketergantungan pada transfer pusat mencapai 70-80%; pemangkasan alokasi transfer dari Rp900 triliun pada 2024 menjadi Rp600 triliun pada 2026 semakin memperparah kondisi tersebut. Ini menguraikan bahwa ketidakselarasan regulasi ini melahirkan *kekosongan*

---

<sup>13</sup> M Rifki, "Ancaman Badai Putus Kontrak PPPK karena UU HKPD; Pemkot Bontang Pastikan Aman" <https://klikkaltim.com/category/bontang/ancaman-badai-putus-kontrak-pppk-karena-uu-hkpd-pemkot-bontang-pastikan-aman>

<sup>14</sup> Kurniawan Budi Irianto, CNBC Indonesia "Revisi UU ASN untuk Menjaga Kesehatan Fiskal APBD" <https://www.cnbcindonesia.com/opini/20250811062829-14-656745/revisi-uu-asn-untuk-menjaga-kesehatan-fiskal-apbd>

*normatif* karena UU HKPD tidak menyertakan mekanisme kompensasi fiskal bagi formasi PPPK yang bersifat prioritas nasional.<sup>15</sup>

Ketidakpastian hukum kedua muncul dari inkonsistensi antara aturan pengangkatan dan pemutusan kontrak PPPK di lapangan. Sejumlah pemerintah daerah, seperti di Jawa Tengah dan NTT, hanya memberi kontrak PPPK selama satu tahun anggaran mirip honorer padahal Pasal 98 UU ASN menetapkan kontrak hingga lima tahun dengan opsi perpanjangan berdasarkan prestasi kinerja. Praktik semacam ini melemahkan semangat kerja PPPK dan menimbulkan keraguan soal karier jangka panjang. Contoh mencolok terjadi di Provinsi NTT: sekitar 9.000 PPPK yang diangkat Juli 2025 dengan kontrak lima tahun kini terancam PHK massal pada 2027 karena melebihi batas 30% belanja pegawai, padahal mereka baru bertugas tujuh bulan. Wakil Ketua Komisi II DPR Dede Yusuf dalam sidang paripurna 2026 mempertanyakan kenapa formasi dibuka berlebihan sejak awal mengingat keterbatasan fiskal, dan mendesak diterbitkannya aturan transisi baru. Dari sudut hukum tata usaha negara, keputusan PHK PPPK termasuk keputusan tata usaha negara (KTUN) yang rawan digugat di PTUN karena melanggar asas *legitimate expectation* serta kepastian kontrak, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 53 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Laporan BPKP tahun 2026 mencatat lebih dari 150 daerah memberlakukan moratorium pengangkatan PPPK baru, disertai PHK selektif di bidang non-prioritas.

Ketidakpastian hukum ketiga timbul dari ketimpangan perlakuan yang dipicu perbedaan kemampuan fiskal antar daerah. Daerah maju seperti Kota Yogyakarta berhasil melakukan restrukturisasi sejak 2019 melalui skema Pegawai Jasa Layanan Operasional (PJLP), tetapi pasca UU HKPD ruang fiskalnya semakin terbatas meskipun formasi PPPK berlimpah. Sebaliknya, daerah tertinggal seperti NTT kesulitan memenuhi kuota PPPK meski mendapat prioritas nasional. Anggota Komisi II DPR Edi Oloan Pasaribu pada 2026 mengakui ketimpangan ini: daerah berkapasitas fiskal kuat justru kekurangan formasi, sementara daerah lemah kelebihan kuota tapi tak sanggup membiayai. Kondisi ini melanggar prinsip sistem merit ASN nasional sebagaimana diatur Pasal 2 UU ASN, yang menjamin hak yang seragam tanpa bergantung pada kekuatan fiskal lokal.

---

<sup>15</sup> Rasio Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah dalam APBD Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset Daerah [https://data.bantulkab.go.id/search/detail?data\\_id=5.02.0117&ryear=2024+-+2026](https://data.bantulkab.go.id/search/detail?data_id=5.02.0117&ryear=2024+-+2026)

**B. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Untuk Memaksimalkan Pengangkatan PPPK Di Tengah Keterbatasan Fiskal Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022**

Upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan hak PPPK di tengah keterbatasan fiskal daerah pasca berlakunya UU HKPD memerlukan kebijakan yang terintegrasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembatasan belanja pegawai maksimal 30% dari total APB sebagaimana diatur dalam Pasal 146 ayat (1) UU HKPD dilakukan dengan tujuan untuk menjaga disiplin fiskal serta memastikan keberlanjutan pembangunan daerah. Namun dalam praktiknya, ketentuan tersebut menimbulkan dilema bagi pemerintah daerah karena di sisi lain mereka juga memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan aparatur negara melalui pengangkatan PPPK sebagaimana diamanatkan dalam UU ASN. Kondisi ini menunjukkan perlunya kebijakan yang mampu menyeimbangkan antara pengelolaan keuangan daerah dengan pemenuhan hak-hak kepegawaian PPPK.

Upaya pertama yang dapat dilakukan adalah dengan pemberian dukungan fisik pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui mekanisme transfer ke daerah, seperti DAU atau DAK, selain DAU dan DAK, tetapi juga dapat bersumber dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, SILPA merupakan selisih lebih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran daerah dalam satu periode anggaran. Apabila realisasi belanja daerah pada suatu tahun anggaran relatif rendah, maka SILPA yang dihasilkan akan semakin besar sehingga dapat dimanfaatkan untuk membantu pembiayaan gaji dan tunjangan PPPK.<sup>16</sup>

Upaya yang kedua pemerintah daerah perlu melakukan perencanaan kebutuhan aparatur secara lebih rasional melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penetapan PPPK seharusnya dilakukan dengan mengidentifikasi program peningkatan kompetensi pegawai, khususnya dalam penyusunan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Hal ini penting agar pegawai memiliki kemampuan yang memadai dalam menetapkan tanggung jawab pekerjaan, menentukan waktu penyelesaian tugas, serta mengukur volume pekerjaan secara tepat. Dengan adanya perencanaan tersebut, hasil analisis jabatan dan beban kerja dapat dimanfaatkan sebagai dasar yang objektif dalam menghitung kebutuhan PPPK yang dibutuhkan sebelum dilakukan

---

<sup>16</sup> Sisa Lebih et al., "PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH ( PAD ), DANA ALOKASI UMUM ( DAU ), DANA ALOKASI KHUSUS ( DAK ), DANA BAGI HASIL ( DBH ) DAN" 2, no. 2 (2022): 620–40.

seleksi penerimaan PPPK, perencanaan tersebut dilakukan dengan tujuan agar tidak terjadi peningkatan anggaran yang berlebihan.<sup>17</sup>

Upaya yang ketiga pemerintah daerah perlu melakukan efisiensi dan rasionalisasi belanja daerah guna menciptakan ruang fiskal yang lebih fleksibel. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas dalam mengukur efisiensi anggaran. Dalam sistem desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebutuhan masyarakat setempat, sehingga mereka dapat menyusun kebijakan anggaran yang lebih sesuai dengan prioritas lokal.<sup>18</sup> Dengan melakukan hal tersebut diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menyeimbangkan antara kebutuhan pembiayaan aparatur dengan kewajiban pembangunan daerah lainnya tanpa terjadinya kekurangan kebutuhan aparatur pada instansi yang memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, perencanaan kebutuhan pegawai dapat dilakukan secara lebih efektif, efisien, serta selaras dengan kapasitas fiskal daerah dan kebutuhan organisasi pemerintahan.

Upaya keempat yang dapat dilakukan yaitu harmonisasi regulasi antara kebijakan kepegawaian nasional dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah guna menghindari terjadinya konflik normatif antar peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif teori pemerintahan yang terdesentralisasi, harmonisasi regulasi memiliki peran penting untuk memastikan bahwa pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidak menimbulkan tumpang tindih norma, inkonsistensi hukum, maupun konflik kewenangan. Harmonisasi tersebut diperlukan agar setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tetap sejalan dengan kerangka hukum nasional. Sejalan dengan konsep *regulatory governance*, distribusi kewenangan dalam sistem pemerintahan harus disertai dengan sinkronisasi regulasi pada setiap tingkatan pemerintahan.<sup>19</sup> Harmonisasi tersebut dapat diwujudkan melalui penyusunan regulasi turunan maupun kebijakan transisi yang mampu memberikan kepastian hukum bagi PPPK, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme pembiayaan, masa perjanjian kerja, serta keberlanjutan status kepegawaiannya. Upaya ini

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Desentralisasi Fiskal and D A N Efisiensi, "DEKAT Jurnal Dinamika Ekonomi Rakyat" 2, no. November 2023 (2024): 32–49.

<sup>19</sup> Harmonisasi Kewenangan et al., "CONSTITUER : Jurnal Hukum Ketatanegaraan Harmonization of Central and Regional Government Authority in State Financial Management as An," n.d., 73–87, doi:10.61863/gr.v4i2.55.74.

penting agar pelaksanaan kebijakan pengangkatan PPPK tidak bertentangan dengan ketentuan pengelolaan keuangan daerah.

Dengan demikian, pemenuhan hak PPPK di tengah keterbatasan fiskal daerah tidak semata-mata bergantung pada kemampuan anggaran pemerintah daerah. Upaya tersebut juga memerlukan dukungan kebijakan fiskal dari pemerintah pusat, penataan manajemen kepegawaian yang lebih efektif dan berbasis kebutuhan organisasi, serta harmonisasi regulasi antara kebijakan kepegawaian dan kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Melalui langkah-langkah tersebut diharapkan dapat tercipta kepastian hukum sekaligus jaminan perlindungan bagi PPPK sebagai bagian dari ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan public.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

1. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa ketidakpastian hukum dalam proses pengangkatan PPPK pasca berlakunya UU HKPD muncul akibat adanya konflik normatif antara kebijakan kepegawaian dan kebijakan fisik daerah. Pembatasan belanja pegawai maksimal 30% dari APBD sebagaimana diatur dalam UU HKPD menimbulkan dilema bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajiban pengangkatan PPPK yang diamanatkan dalam UU ASN. Hal ini berdampak pada tertundanya pengangkatan PPPK, ketidakjelasan status kepegawaian, hingga potensi pemutusan hubungan kerja yang bertentangan dengan prinsip ketidakpastian hukum. Selain itu, ketidaksinkronan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta perbedaan kapasitas fisik antar daerah semakin memperparah kondisi ketidakpastian hukum tersebut
2. Adapun upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan hak PPPK di tengah keterbatasan fisik daerah memerlukan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Upaya tersebut meliputi pemberian dukungan fisik dari pemerintah pusat melalui mekanisme transfer ke daerah, perencanaan kebutuhan aparatur secara nasional berbasis analisis jabatan dan beban kerja, efisiensi serta rasionalisasi belanja daerah, serta harmonisasi regulasi antara kebijakan kepegawaian dan kebijakan keuangan daerah. Dengan adanya langkah-langkah tersebut, diharapkan dapat tercipta keseimbangan antara pengelolaan keuangan daerah dan pemenuhan hak PPPK, sehingga kepastian hukum dan perlindungan bagi PPPK sebagai bagian dari ASN dapat terwujud secara optimal.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Detikbali Sui Suadnyana, Simon Selly, “9 Ribu PPPK Pemprov NTT Terancam Dipecat Akibat Aturan Pusat” (Kamis, 26 Feb 2026), <https://www.detik.com/bali/nusra/d-8373884/9-ribu-pppk-pemprov-ntt-terancam-dipecat-akibat-aturan-pusat/amp>
- Dian Kurniati, "Sri Mulyani Ingatkan Belanja Pegawai Dibatasi 30%, Dilakukan Bertahap". DDTCNews <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/37520/sri-mulyani-ingatkan-belanja-pegawai-dibatasi-30-dilakukan-bertahap>.
- Dwi Aryanti Ramadhani, Iwan Erar Joesoef. “PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPK) DALAM KONSEP PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU DI INSTITUSI PERGURUAN TINGGI Dwi” 7, no. 1 (2020): 1–26.
- Fiskal, Desentralisasi, and D A N Efisiensi. “DEKAT Jurnal Dinamika Ekonomi Rakyat” 2, no. November 2023 (2024): 32–49.
- Gusti.grehenson, “Rekrutmen 1,3 Juta Tenaga PPPK, Pakar UGM Ungkap Dampak Positif dan Negatifnya”, <https://ugm.ac.id/id/berita/82635-2/>
- Karwur, Christofel Turang Josepus J. Pinori Grace M. F. “PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA” IX, no. 2 (2021): 103–13.
- Kewenangan, Harmonisasi, Pemerintah Pusat, Mina Rabiatul Asiyah, and Haris Budiman. “CONSTITUER : Jurnal Hukum Ketatanegaraan Harmonization of Central and Regional Government Authority in State Financial Management as An,” n.d., 73–87. doi:10.61863/gr.v4i2.55.74.
- Lebih, Sisa, Pembiayaan Anggaran, Silpa Terhadap, Modal Di, and Provinsi D I Yogyakarta. “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH ( PAD ), DANA ALOKASI UMUM ( DAU ), DANA ALOKASI KHUSUS ( DAK ), DANA BAGI HASIL ( DBH ) DAN” 2, no. 2 (2022): 620–40.
- Negara Republik Indonesia, “Uu No 1 Tahun 2022,” no. 104172 (2022).
- Parkher, Jevon Adijenda, and Dasril Radjab. “Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang Undangan” 1, no. 1 (2021): 481–501.

Ratih Hapsari Kusumawardani, “Belanja Pegawai dan Tantangan Dalam Desentralisasi Fiskal”, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/ntb/id/data-publikasi/artikel/3056-belanja-pegawai-dan-tantangan-dalam-desentralisasi-fiskal.html>.

Rima Mutia, “EVALUASI KEBIJAKAN PEMUNGUTAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022”, Vol.2, No.2 September 2025 DOI: <https://doi.org/10.61722/jirs.v2i2.5435>

Taufik, Mohamad. “Jurnal Impresi Indonesia ( JII ) Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja ( PPPK ) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah,” no. 5 (2014): 1361–77

Winda Meylen Eriza, Hernadi Affandi, “Implikasi Uu No 1Tahun 2022 Tentang Hubungan Antara Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Simplifikasi Pajak Dan Retribusi Di Daerah”, Volume. 5 Nomor. 1, Februari-Juli 2024 ISSN 2722-9602 <http://dx.doi.org/10.36355/.v1i2>.