Analisis Yuridis dan Kebijakan Fiskal Pengangkatan PPPK Terhadap Postur Belanja APBD Kabupaten Donggala

Irzha Friskanov. S[1*], Ananda Siti Nurbaiti[2]
[1]Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu, Indonesia
[2]Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Madako, Toli-Toli, Indonesia
Corresponding Author's e-mail : irzhafriskanov@untad.ac.id

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4831 - 4840

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4279

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4279

Article History:

Received: 09-09-2026
Revised: 23-10-2026
Accepted: 26-10-2026

Abstract *: The PPPK appointment policy based on Law Number 20 of 2023 concerning ASN aims to provide certainty of legal status for honorary employees. However, this policy triggers a clash with several legal rules with Article 146 of the HKPD Law which limits regional employee spending to a maximum of 30% of the APBD. This study aims to juridically analyze the conflict of regulations and their implications on the spending posture of the Donggala Regency APBD. The research method uses a legislative, conceptual, and analytical approach by utilizing a case study of the fiscal dynamics of Donggala Regency. The results of the study show that the mass appointment of PPPK in Donggala Regency resulted in the employee expenditure ratio swelling to 53.1% which exceeded the tolerance limit of the HKPD Law and posed a risk of sanctions for DTU cuts. This condition triggers the erosion of the allocation of capital expenditure and public services, as well as creating extreme dependence on DAU. This study concludes the need for the Donggala Regency Government to prepare a roadmap for adjusting employee expenditure during the transition period of the HKPD Law, and urges the Central Government to revise the PPPK payroll derivative regulations so that they are fully borne through the State Budget without burdening the percentage of the regional employee spending limit.*

Keywords *: APBD, State Fiscal, PPPK*

Abstrak : Kebijakan pengangkatan PPPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN bertujuan memberikan kepastian status hukum bagi tenaga honorer. Namun, kebijakan ini memicu benturan pada beberapa aturan hukum dengan Pasal 146 UU HKPD yang membatasi belanja pegawai daerah maksimal 30% dari APBD. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis benturan regulasi tersebut serta implikasinya terhadap postur belanja APBD Kabupaten Donggala. Metode penelitian dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis dengan memanfaatkan studi kasus dinamika fiskal Kabupaten Donggala. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan massal PPPK di Kabupaten Donggala mengakibatkan rasio belanja pegawai membengkak hingga 53,1% yang melampaui batas toleransi UU HKPD dan menimbulkan risiko sanksi pemotongan DTU. Kondisi ini memicu yang menggerus alokasi belanja modal dan pelayanan publik, serta menciptakan ketergantungan ekstrem pada DAU. Penelitian ini menyimpulkan perlunya Pemerintah Kabupaten Donggala menyusun roadmap penyesuaian belanja pegawai pada masa transisi UU HKPD, serta mendesak Pemerintah Pusat merevisi regulasi turunan penggajian PPPK agar ditanggung penuh melalui APBN tanpa membebani persentase batas belanja pegawai daerah.

Kata Kunci : APBD, Keuangan Negara, PPPK

PENDAHULUAN

Transformasi tata kelola ASN di Indonesia mengalami pergeseran mendasar pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN (UU ASN). Implementasi yang terdokumentasi dari perubahan paradigma belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan pada tingkat formal. Ketidaksesuaian antara fakta yang tercatat ini dan standar normatif menunjukkan bahwa perubahan regulasi saja tidak cukup untuk mengubah praktik tata kelola (Sumantri et al., 2026). Salah satu amanat krusial dalam undang-undang ini adalah penataan tenaga honorer yang diwajibkan tuntas melalui skema PPPK. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian status hukum, kesejahteraan, serta profesionalisme bagi tenaga non-ASN yang selama ini menjadi ini menjadi tulang punggung pelayanan publik di daerah. Salah satu poin krusial dalam regulasi tersebut adalah penataan tenaga honorer yang diarahkan melalui skema Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Keberadaan tenaga honorer sesungguhnya diciptakan untuk mendukung Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang seringkali mengalami beban kerja yang berat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan daerah. Salah satu peran utama yang dijalankan oleh tenaga honorer adalah dalam pelayanan publik, yang merupakan fungsi esensial pemerintah daerah. Selain itu, keberadaan tenaga honorer juga sangat terkait dengan kebijakan politik dari pimpinan daerah dalam menetapkan pengangkayan status PPPK di berbagai instansi pemerintahan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah dibuat oleh pemerintah untuk mengatur tenaga honorer. Regulasi ini menetapkan bahwa non-PNS yang memenuhi syarat dapat diangkat menjadi PPPK dalam jangka waktu paling lama lima tahun. Peraturan ini mulai berlaku pada 28 November 2023, namun eks Tenaga Honorer Kategori II (THK-2) serta Tenaga non-ASN lainnya masih dipertimbangkan untuk dipetakan dan diatur statusnya secara administratif karena masih diperlukan untuk mendukung tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan publik.

PPPK muncul sebagai solusi untuk kebutuhan tenaga kerja tertentu yang tidak dapat dipenuhi sepenuhnya melalui sistem rekrutmen PNS yang ketat, birokratis, dan terikat pada formasi yang sangat terbatas. Hal ini disebabkan oleh moratorium dan efisiensi anggaran negara (Assegaf & Nugroho, 2025). PPPK memberikan fleksibilitas dalam manajemen ASN dengan memungkinkan pemerintah menggunakan kontrak berbasis kinerja dan kebutuhan instansi untuk merekrut tenaga ahli, tenaga kesehatan, pendidik, dan berbagai pekerjaan lainnya (Khorisma et al., 2025). Kebijakan ini secara filosofis bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, pelindungan kesejahteraan, serta peningkatan profesionalisme bagi pegawai non-ASN yang telah lama mengabdi di instansi pemerintah. Namun, dalam tataran implementasi, kebijakan yang bersifat *top-down* dari pemerintah pusat ini sering kali memicu implikasi yuridis dan finansial yang kompleks bagi pemerintah daerah. Skema PPPK dilihat oleh pemerintah daerah dan kementerian teknis sebagai solusi praktis untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja. Selain itu, PPPK berhak mendapatkan kesempatan mengembangkan kompetensi untuk dievaluasi dan digunakan sebagai dasar untuk perjanjian kerja selanjutnya (Iswandari & Faidati, 2021). Namun, di balik misi reformasi birokrasi tersebut, implementasi pengangkatan PPPK memunculkan implikasi yuridis yang kompleks, khususnya terkait pembebanan hak keuangan dan tunjangan PPPK pada APBD. Berdasarkan ketentuan Pasal 146 UU HKPD, pemerintah daerah dibatasi untuk mengalokasikan belanja pegawai maksimal sebesar 30% dari total APBD.

Manifestasi dari problematika tersebut sangat terlihat pada struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan UU HKPD, pemerintah daerah diwajibkan untuk membatasi alokasi belanja pegawai maksimal sebesar 30% dari total APBD. Di sisi lain, pemerintah daerah tidak memiliki otoritas penuh untuk menolak kuota formasi PPPK yang ditetapkan oleh

pemerintah pusat, meskipun implikasi penggajian dan tunjangan PPPK tersebut dibebankan kepada keuangan daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang sering kali dinilai tidak bertambah secara proposional. Meskipun aturan ASN telah menciptakan sistem kepegawaian modern berbasis merit, masih ada banyak masalah yang menghalangi implementasinya. Ini termasuk intervensi politik, ketidakseragaman implementasi, dan keterbatasan fiskal daerah (Tintingon et al., 2026). Di sisi lain, Pemerintah Kabupaten Donggala menghadapi dilema antara kewajiban mengundangkan formasi PPPK untuk memenuhi kuota tenaga pendidikan, kesehatan, dan teknis, dengan keterbatasan kemampuan PAD serta ketergantungan yang tinggi pada DAU. Dalam praktiknya di Kabupaten Donggala, peningkatan alokasi gaji dan tunjuangan PPPK berpotensi menekan (*crowding* out) ruang fiskal untuk belanja modal dan pembangunan infrastruktur publik, sehingga menciptakan benturan antara kepatuhan regulasi kepegawaian nasional dan asas tata kelola keuangan daerah yang akuntabel. Oleh karena itu, harus memahami dan mengatasi penyebab penyalahgunaan otoritas untuk membuat produk kebijakan yang berfokus pada kepentingan masyarakat lokal (Pasaribu et al., 2026).

Kesenjangan inilah yang menjadi ruang fokus artikel ini, yakni melihat bagaimana harmonisasi regulasi kepegawaian dan keuangan daerah dioperasionalkan tanpa mengorbankan stabilitas APBD lokal. Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan ke dalam dua hal utama: *pertama*, bagaimana kesesuaian yuridis pengangkatan PPPK di Kabupaten Donggala ditinjai dari prinsip-prinsip hukum keuangan daerah? *Kedua*, bagaimana implikasi pengangkatan PPPK terhadap struktur dan realokasi postur belanja APBD Kabupaten Donggala dalam mencapai target kepatuhan UU HKPD? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam kontradiksi regulasi implikasi praktis pengangkatan PPPK terhadap ketahanan fiskal Kabupaten Donggala. Kontribusi penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan akademis serta rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Kabupaten Donggala dan Pemerintah Pusat dalam merumuskan skema porsi pendanaan PPPK yang presisi dan berkelanjutan tanpa melanggar batasan hukum belanja daerah.

Melalui telaah terhadap penelitian terdahulu, ditemukan adanya celah hukum yang belum dibahas secara spesifik. Mayoritas penelitian terdahulu memisahkan antara analisis murni manajemen kepegawaian, hukum ketenagakerjaan, atau analisis ekonomi murni. Belum ada kajian yang secara khusus membenturkan antara instruksi pengangkatan PPPK dalam UU ASN dengan pembatasan belanja pegawai 30% dalam UU HKPD serta dampaknya terhadap legalitas produk hukum daerah. Penelitian ini bermaksud mengisi celah hukum (*legal gap*) tersebut dengan menitikberatkan pada analisis yuridis mengenai sinkronisasi regulasi kepegawaian pusat memengaruhi legalitas susunan postur belanja APBD di tingkat lokal, khususnya di Kabupaten Donggala. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme pengangkatan PPPK dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN) serta menganalisis dampaknya terhadap struktur dan legalitas postur belanja APBD Kabupaten Donggala.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (Sukmawan & Damayanti, 2025) yaitu penelitian yang mengkaji hukum dari perspektif internal dengan objek kajian utamanya adalah norma-norma hukum positif, asas-asas hukum, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan untuk menelaah secara hiraerkis dan konsistensi norma peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penataan pegawai ASN meliputi UU ASN dan regulasi tata kelola keuangan daerah UU HKPD. Kemudian, pendekatan konseptual yang

digunakan untuk membedah konsep kepastian hukum, prinsip tata kelola keuangan daerah yang akuntabel, serta asas proporsionalitas alokasi belanja pegawai dalam postur APBD. Dan pendekatan analitis digunakan untuk menganalisis istilah-istilah hukum, serta konsekuensi hukum dari pengalokasian anggaran PPPK terhadap batas maksimal belanja pegawai daerah. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan meliputi penataan pegawai ASN, regulasi tata kelola keuangan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, dan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang APBD Kabupaten Donggala tahun anggaran relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen dengan cara menginventarisasi, mengklasifikasi, dan mencatat bahan-bahan hukum yang berkaitan erat dengan isu pengangkatan PPPK dan dampaknya pada APBD. Kemudian menarik prinsip-prinsip hukum yang konkret guna menghasilkan argumentasi hukum serta rekomendasi solutif atas masalah benturan regulasi belanja pegawai terhadap APBD Kabupaten Donggala.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Harmonisasi Yuridis Pengangkatan PPPK dan Regulasi Batas Maksimal Belanja Pegawai

Transformasi hukum kepegawaian di Indonesia memasuki babak baru melalui terbitnya UU ASN, salah satu amanat paling krusial sekaligus dilematis dalam regulasi baru ini tertuang pada Pasal 66 yang menegaskan bahwa penataan pegawai non-ASN atau tenaga honorer di lingkungan pemerintah wajib diselesaikan paling lambat Desember 2024. Sejak berlakunya undang-undang ini, instansi pemerintah secara eksplisit dilarang mengangkat pegawai non-ASN baru untuk mengisi jabatan aparatur sipil negara. Reformasi birokrasi dalam bentuk pelayanan publik sebagai salah satu tuntutan reformasi telah menjadi awal timbulnya kesadaran akan mekanisme pelayanan publik dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahannya (Harahap, 2024). Kualitas pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang diberikan dalam bentuk kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan, dan keramahan yang ditujukan untuk kepuasan pelayanan melalui sikap dan karakteristik (Jamal & Guntara, 2020). Secara yuridis, ketentuan ini menciptakan dualisme implikasi, yakni memberikan kepastian hukum dan pelindungan hak-hak ketenagakerjaan bagi jutaan honorer melalui skema Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), namun di sisi lain memunculkan beban instruktif yang bersifat mandatori bagi pemerintah daerah. Diduga, dengan menghapus tenaga honorer, PPPK dapat lebih memberikan perlindungan hukum dan menjawab masalah kompetensi, integritas, dan profesionalitas aparatur negara .

Kondisi dilematis ini secara nyata terjadi di Kabupaten Donggala (Rifay, 2025), sebagai daerah yang tengah berupaya mengoptimalkan ruang fiskalnya, Kabupaten Donggala dihadapkan pada kewajiban hukum untuk mengangkat tenaga PPPK demi memenuhi mandat regulasi nasional. Namun, penambahan jumlah PPPK secara masif berisiko mendistorsi postur belanja APBD Kabupaten Donggala, di mana porsi anggaran yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik menjadi tergerus oleh pemenuhan belanja pegawai. Bahkan Pemerintah Donggala menyebutkan hanya mampu membayar gaji PPPK hingga Agustus 2026 (Salam & Andilala, 2026). Secara yuridis, benturan antara kewajiban melaksanakan pengangkatan ASN berbasis pemenuhan hak keuangan dengan asas kemandirian fiskal daerah menciptakan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan keuangan daerah. Beberapa penelitian terdahulu telah banyak mengulai mengenai implikasi pengangkatan PPPK, namun sebagian besar masih berfokus pada aspek manajemen sumber daya manusia atau analisis ekonomi makro secara umum. Penelitian oleh Musa dan Muhani (Musa & Muhani, 2023) yang berfokus pada analisis manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur, menyimpulkan bahwa pengangkatan PPPK efektif

meningkatkan produktivitas kerja namun belum dibarengi dengan kesiapan sistem penilaian kinerja di tingkat lokal. Studi yang dilakukan oleh Gloria (Simanjuntak et al., 2025) melihat dari aspek ekonomi makro, di mana studinya menemukan bahwa beban belanja pegawai yang tinggi di daerah berkembang secara linier menurunkan stimulus pertumbuhan ekonomi sektor riil karena minimnya belanja modal. Dionesius (Dionesius et al., 2025) dalam penelitiannya mengenai perlindungan hukum ketenagakerjaan menegaskan bahwa skema PPPK memberikan kepastian hukum bagi eks-honorer tetapi menciptakan kerentanan baru apabila daerah mengalami keterbatasan fiskal dalam jangka panjang. Kemudian, adanya analisis keuangan daerah oleh Mohamad Djasuli (Djasuli et al., 2026) menunjukkan bahwa keterbatasan APBD berimplikasi langsung terhadap kesejahteraan ASN daerah. Dan pada penelitian Ayusari (Ayusari et al., 2020) mengulas tentang hak dan kewajiban PPPK yang tertuang dalam perjanjian kerja.

Kebijakan skema penggajian dan alokasi transfer ke daerah menjadi faktor penentu fiskal daerah. Salah satu elemen penting dalam struktur pemerintahan adalah desentralisasi fiskal sebagai pijakan yang mendorong pemerintah pusat untuk memberikan lebih banyak kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya kepada pemerintah daerah. Tentu saja, tujuannya adalah untuk meningkatkan efektivitas alokasi anggaran dan akuntabilitas publik (Baidowi et al., 2026). Penelitian-penelitian terdahulu umumnya menguji pengangkatan PPPK dari perspektif perlindungan hak ketenagakerjaan atau kepastian hukum status kepegawaian secara umum. Namun, masih terbatas kajian yang secara spesifik membedah antinomi hukum antara mandatoris pengangkatan PPPK nasional dengan pembatasan ceiling belanja pegawai 30% pada daerah dengan kapasitas fiskal sedang hingga rendah seperti Kabupaten Donggala. Secara mekanisme, tata cara pengangkatan PPPK didasarkan pada pengklasifikasian kompetensi dan verifikasi data yang tersentralisasi di Badan Kepergawaian Negara (BKN). Pemerintah pusat memegang kendali penuh dalam menentukan standar kelulusan, kualifikasi jabatan, hingga penetapan kuota formasi nasional. Meskipun demikian, pentingnya jabatan seringkali bertentangan dengan kenyataan bahwa tata kelola SDM aparatur belum sepenuhnya siap untuk memfasilitasi lingkungan profesional yang efektif (Gaol et al., 2025). Dengan pentingnya rekrutmen untuk meningkatkan kapasitas SDM organisasi, PPPK dianggap salah satu cara untuk menyelesaikan masalah kepegawaian yang rumit seperti perencanaan yang belum berlandaskan data, kooptasi, dan intervensi politik (Pratama et al., 2022).

Posisi pemerintah daerah, dalam konteks HAN, bertindak sebagai perpanjangan tangan (*executive agent*) yang berkewajiban mengusulkan formasi berdasarkan kebutuhan riil di daerah. Namun, esensi dari mekanisme ini sering kali menegaskan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Doktrin HAN mengenai asas *freies ermessen* atau diskresi (Asyikin, 2020) yang merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan yang dikeluarkan eksekutif baik pusat atau di daerah. Di mana dalam hal ini kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) (Rumapea, 2019) seharusnya memiliki ruang kebebasan bertindak untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini juga dimaksudkan dalam kesanggupan daerah dalam menambah jumlah pegawai. Mandatori dari UU ASN membatasi ruang diskresi tersebut, sehingga pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Donggala, berada dalam posisi hukum yang wajib tunduk pada keputusan penetapan formasi dari pusat, sekalipun secara faktual kesiapan tata kelola dan instrumen pendukung di daerah belum sepenuhnya ideal. Pada pengangkatan PPPK formasi Tahun 2024 di Kabupaten Donggala sejumlah 1.820 pegawai yang terdiri dari 1.498 tenaga teknis, 150 tenaga guru, dan 172 tenaga kesehatan. Di tengah gencarnya pengadaan PPPK, ini menjadi hal menarik mengingat bahwa PPPK merupakan status baru yang disahkan pada tahun 2018 dan proses pengadaannya masih dilingkup pro dan kontra (Rohman & Khoiriyah, 2023). Oleh karena itu, urgensi pengangkatan PPPK ini beralih dari

yang semula merupakan upaya peningkatan kesejahteraan pegawai menjadi sebuah kepatuhan formalitas hukum dan menghindari sanksi administratif dari pemerintah pusat.

Kebijakan ini bertujuan untuk memberikan kepastian status hukum dan jaminan perlindungan hak-hak ketenagakaerjaan bagi pegawai di lingkungan instansi pemerintah daerah. Namun, dalam perspektif hukum keuangan negara dan daerah, implementasi kewajiban normatif tersebut berbenturan langsung dengan regulasi batasan anggaran. Secara ideal (*Das Sollen*), Pasal 66 UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN mendasari kewajiban negara untuk menata tenaga honorer dan menjamin hak gaji serta tunjangannya melalui pengangkatan PPPK. Namun realitanya (*Das Sein*), penetapan formasi massal yang mencapai sekitar 4.000 PPPK di Kabupaten Donggala menciptakan implikasi yuridis berupa penambahan beban pengeluaran tetap (*fixed cost*) baru yang bersifat wajib pada APBD, sehingga mengunci ruang gerak alokasi kas daerah. Ketentuan Pasal 146 ayat (1) UU HKPD secara tegas menetapkan kewajiban daerah untuk membatasi alokasi belanja pegawai paling tinggi 30% dari total APBD. Studi kasus pada Kabupaten Donggala menunjukkan adanya pertentangan antara dua asas/peraturan hukum. Di satu sisi, Pemkab Donggala terikat kewajiban hukum untuk mengangkat tenaga honorer menjadi PPPK sesuai formasi nasional. Di sisi lain, peningkatan drastis alokasi gaji dan tunjangan PPPK menyebabkan porsi belanja pegawai melonjak hingga menembus angka 53,1% jauh melampaui batas toleransi UU HKPD. Dari sudut pandang *legal reasoning*, kondisi melebihi batas 30% ini berpotensi menimbulkan implikasi hukum berupa pengenaan sanksi administratid dari Kementerian Keuangan yaitu penundaan atau pemotongan penyaluran Dana Transfer Umum (DTU). Situasi ini memperlihatkan ketidakselarasan antara kebijakan hukum kepegawaian nasional yang bersifat sentralistik dengan prinsip otonomi dan ketahanan fiskal daerah.

Idealnya, daerah dituntut mandiri secara fiskal melalui penguatan PAD yang dikombinasikan dengan DTU, namun realitasnya, Kabupaten Donggala memiliki PAD yang relatif rendah sehingga bergantung penuh pada pengalokasian DAU. Ketergantungan ini berimplikasi pada tergerusnya hak anggaran untuk sektor belanja modal, pembangunan insfrastruktur, dan pelayanan publik dasar demi menutupi defisit pos belanja pegawai.

Implikasi Pengangkatan PPPK Terhadap Postur Belanja APBD Kabupaten Donggala dan Strategi Realokasi Anggaran Kabupaten Donggala

Tinggi alokasi belanja pegawai di Kabupaten Donggala akibat akumulasi penggajian PPPK membawa dampak struktural terhadap postur APBD. Ketika belanja pegawai mendominasi lebih dari separuh struktur APBD, ruang fiskal untuk membiayai belanja modal, pembangunan infrastruktur, dan pemenuhan layanan publik prioritas menjadi tergerus. Hal ini melanggar asas efisiensi dan keadilan alokasi anggaran yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan kapasitas PAD Kabupaten Donggala yang terbatas, daerah tidak mampu menanggung beban penggajian PPPK secara mandiri. Keseimbangan belnaja sangat bergantung pada skema DAU yang ditentukan penggunaannya dari Pemerintah Pusat. Ketentuan mandatori dalam UU ASN yang mewajibkan penyelesaian tenaga honorer secara linear menimbulkan akibat hukum yang saling berbenturan terhadap pelaksanaan UU HKPD. Konflik norma ini terjadi karena Pasal 146 ayat (1) UU HKPD secara eksplisit menetapkan batasan maksimal alokasi belanja pegawai daerah sebesar 30% dari total belanja APBD. Bagi kabupaten Donggala, sinkronisasi kedua regulasi ini menciptakan dilema yuridis dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD. Ketika daerah diwajibkan mengangkat PPPK dalam jumlah besar, secara otomatis pos Belanja Pegawai akan membengkak, yang berpotensi melampaui ambang batas (*threshold*) 30% yang diamanatkan oleh UU HKPD. Secara hukum keuangan negara, pembengkakan pos belanja pegawai akibat pengangkatan PPPK (Pradini & Sulistyono, 2025) ini

mendistorsi asas-asas pengelolaan keuangan daerah, khususnya asas efisiensi dan efektivitas. Pada awalnya, melalui kebijakan yang lahir dari UU HKPD dengan membatasi pengeluaran 30% pegawai daerah dirancang untuk meningkatkan kualitas pengeluaran daerah, memberikan lebih banyak ruang fiskal untuk pelayanan publik, mengurangi kecenderungan APBD untuk terserap oleh biaya birokrasi. Namun, pada tingkat implementasi, pembatasan tersebut menimbulkan konflik dengan kewajiban hukum pemerintah daerah sebagai pemberi kerja, terutama memenuhi hak keuangan ASN, jika digunakan secara sempit sebagai target numerik (Sipayung & Prasetyo, 2026).

Dalam konteks Kabupaten Donggala, ruang fiskal yang terbatas membuat struktur belanja APBD menjadi tidak sehat (*unbalanced posture*). Pemenuhan hak finansial PPPK menuntut porsi anggaran yang sangat besar, yang meliputi gaji pokok, tunjangan melekat, serta jaminan sosial. Akibatnya, terjadi pergeseran alokasi anggaran (*budget shifting*) yang merugikan kepentingan publik. Alokasi dana yang seharusnya diprioritaskan untuk belanja modal seperti pembangunan infrastruktur fisik, peningkatan fasilitas kesehatan, dan pendidikan di Kabupaten Donggala, malah terpaksa dikurangi demi memenuhi kewajiban belanja operasional pegawai yang bersifat mengikat secara hukum. Kemudian, kegagalan daerah dalam menyeimbangkan postur APBD ini membawa risiko sanksi administratif dan yuridis yang berat. Berdasarkan UU HKPD, pemerintah daerah yang melanggar batas belanja pegawai 30% dapat dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH) oleh Pemerintah Pusat. Nilai alokasi pembelajaan daerah dipengaruhi oleh besaran dana transfer yang diperolehnya. Pemerintah daerah hanya dapat mengatasi penuruan DAU dengan mengurangi alokasi belanja untuk menghemat anggaran. Ini diperkirakan akan berdampak pada jumlah dan kualitas pelayanan publik serta urusan pemerintahan secara keseluruhan. Pada akhirnya, penundaan DAU akan berdampak pada operasi pemerintah daerah, terutama yang didanai DAU (Dahtiah et al., 2020).

Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam hal manajemen keuangan, pelayanan publik, dan pelayanan dasar melalui kebijakan penghargaan dan sanksi, yang juga mengatur alokasi dana dan pengawas. Untuk memperbaiki kinerja ini, pemerintah pusat menggunakan penggangaran berbasis kinerja untuk meningkatkan tata keola keuangan (Lestari & Hutagaol, 2023). Sanksi ini justru menjadi bumerang bagi daerah, karena dipaksa mengeluarkan uang lebih banyak untuk PPPK, namun sumber pendapatan daerah justru dipangkas sebagai hukuman atas ketidakmampuan mengontrol belanja pegawai. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menenkankan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik, APBN dan APBD ditetapkan melalui proses legislatif yang melibatkan DPRD, bukan hanya arahan administratif (Harjo Prayitno & Muslihul Aqqad, 2025). Oleh karena itu, pengangkatan PPPK di Kabupaten Donggala secara yuridis dapat mengancam legalitas dan validitas Perda APBD, serta menempatkan pemerintah daerah dalam posisi rentan terhadap pelanggaran kepatuhan hukum keuangan negara akibat adanya ego sektoral regulasi di tingkat pusat.

Keterbatasan APBD membuka celah timbulnya klausul pembatasan evaluasi kontrak kerja PPPK (sebagaimana diatur dalam PP No. 49 Tahun 2018). Apabila ruang fiskal daerah tidak mencukupi, potensi pemutus hubungan kerja atau penundaan perpanjangan kontrak menjadi ancaman yang mencederai prinsip kepastian hukum. Untuk mengatasi benturan regulasi ini tanpa melanggar UU HKPD maupun merugikan hak-hak PPPK, maka terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan, antara lain *pertama*, UU HKPD memberikan masa transisi selama 5 tahun sejak disahkan bagi daerah untuk menyesuaikan porsi belanja pegawai menuju ambang 30%. Pemkab Donggala wajib menyusun *Roadmap* penyesuaian belanja pegawai yang dituagkan dalam Perda

tentang RPJMD dan RKPD. *Kedua*, Pemerintah Pusat perlu melakukan harmonisasi regulasi turunan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) agar komponen gaji dan tunjangan PPPK yang dipatok secara nasional tidak dihitung murni sebagai beban variabel belanja pegawai daerah, melainkan diakui sebagai program prioritas nasional yang ditanggung penuh oleh APBN secara berkelanjutan. *Ketiga*, Pemkab Donggala harus melakukan efisiensi pada komponen belanja barang/jasa, perjalanan dinas, dan hibah untuk merelokasikan anggarannya pada pemenuhan target postur ideal APBD.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengangkatan PPPK berdasarkan Pasal 66 UU ASN berbenturan secara normatif dengan pembatasan ambang batas belanja maksimal 30% yang diatur Pasal 146 UU HKPD. Pengangkatan massal PPPK di Kabupaten Donggala mendorong rasio belanja pegawai membengkak hingga 53,1% yang berimplikasi pada timbulnya risiko sanksi administratif keuangan dari Pemerintah Pusat serta pelanggaran asas proporsionlaitas tata kelola APBD. Secara yuridis, kebijakan ini membatasi ruang diskresi Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah karena pemerintah daerah diwajibkan untuk tunduk pada kuota dan tenggat waktu penataan tenaga honorer yang tersentralisasi di tingkat pusat. Kondisi ini memicu ketidakseimbangan postur belanja APBD akibat terjadinya pergeseran anggaran dari pos belanja publik ke pos belanja pegawai. Situasi ini mengancam legalitas Perda APBD Kabupaten Donggala serta menempatkannya pada risiko sanksi pemotongan atau penundaan DAU oleh Pemerintah Pusat. Peningkatan beban gaji dan tunjangan PPPK secara signifikan telah memicu fenomena tergerusnya alokasi anggaran untuk belanja modal, infrastruktur, dan layanan publik dasar di Kabupaten Donggala. Dengan begitu, perlu adanya harmonisasi regulasi sektoral antara Kementerian PAN-RB dan kementerian Keuangan melalui revisi formula pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU). Pemerintah daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) sebaiknya menyusun strategi mitigasi hukum dengan mengajukan dispensasi regulasi. Sebagai bentuk rekomendasi hukum dan solusi kebijakan, maka sebaiknya Pemerintah Kabupaten Donggala segera menyusun peta jalan penyesuaian belanja pegawai selama masa transisi 5 (lima) tahun sesuai ketentuan Pasal 191 UU HKPD yang diintegrasikan ke dalam RPJMD dan RKPD Kabupaten Donggala. Kemudian, Pemkab Donggala melakukan rasionalitas pada pos belanja barang/jasa, perjalanan dinas, serta belanja hibah untuk mengalihkan efisiensi anggaran guna menutupi defisit belanja.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih atas kepada tim penulis yang telah berpartisipasi dalam penulisan naskah. Terima kasih kepada pengelola Jurnal Seikat yang telah memberikan kesempatan untuk publikasi artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Assegaf, Y. S., & Nugroho, W. C. (2025). *Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia*. https://doi.org/10.5281/ZENODO.17918867

Asyikin, N. (2020). Pengujian Freies Ermessen Atas Legislasi Semu Kepala Daerah. *JURNAL HUKUM EKONOMI SYARIAH*, *3*(1), 79–95. https://doi.org/10.30595/jhes.v0i0.7171

Ayusari, T. W., Sudrajat, T., & Hartini, S. (2020). Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan Implikasinya Terhadap Hak dan Kewajiban Kepegawaian (Studi

di Kabupaten Banyumas). *Soedirman Law Review*, *2*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.20884/1.slr.2020.2.1.20

Baidowi, A., Muni, A., & Susilo Raharjo, J. (2026). FORMULASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM PEMOTONGAN DANA TRANSFER KE DAERAH. *Jurnal Wahana Bina Pemerintahan*, *8*(1), 22–31. https://doi.org/10.55745/jwbp.v8i1.403

Dahtiah, N., Setiawan, S., & Hijrah, M. A. (2020). ANALISIS DAMPAK PENUNDAAN DANA ALOKASI UMUM PADA PELAKSANAAN KEGIATAN PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS PADA PEMERINTAH KABUPATEN GARUT). *Jurnal Accounting Information System (AIMS)*, *3*(2), 106–118. https://doi.org/10.32627/aims.v3i2.276

Dionesius, D., Purwanti, E., & Azzaulfa, A. (2025). Kedudukan Hukum Tenaga Honorer Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Kubu Raya. *NOLAN : Noblesse Oblige Law Journal*, *2*(1), 179–193. https://doi.org/10.67240/nolan212025179-193

Djasuli, M., Stevani, A. D. A., Wulandari, D. A., & Hayat, Z. R. (2026). KETERBATASAN APBD DAN DAMPAKNYA TERHADAP KESEJAHTERAAN ASN DAERAH: STUDI KASUS POLEMIK GAJI PPPK. *Pendas : Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, *11*(02), 219–231. https://doi.org/https://doi.org/10.23969/jp.v11i02.45149

Gaol, P. L., Tumanggor, B. F., Asropi, & Ramadhani, R. C. (2025). Analisis Masalah Dalam Penetapan Formasi Kebutuhan Analis Kebijakan Jenjang Ahli Utama di Kementerian Agama dan Lembaga Administrasi Negara. *Jurnal Sumber Daya Aparatur*, *7*(2), 179–188. https://doi.org/10.32834/jsda.v7i2.971

Harahap, N. A. (2024). TINJAUAN TERHADAP PENATAAN PEGAWAI NON-ASN PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NO. 20 TAHUN 2023 DALAM PRESPEKTIF ILMU HUKUM PROFETIK. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, *13*(1), 135–145. https://doi.org/https://doi.org/10.32503/mizan.v13i1.5149

Harjo Prayitno, I., & Muslihul Aqqad, G. (2025). Konstitusi Sebagai Batas Diskresi Fiskal Presiden: Telaah Normatif Atas Inpres Nomor 1 Tahun 2025. *Rechtsregel : Jurnal Ilmu Hukum*, *8*(2), 241–251. https://doi.org/10.32493/rjih.v8i2.56540

Iswandari, R., & Faidati, N. (2021). PPPK Sebagai Solusi Pemenuhan Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi. *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)*, *3*(2), 54–72. https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.566

Jamal, F., & Guntara, B. (2020). Kualitas Pelayanan Publik dalam Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan Pagedangan di Tinjau dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. *Rechtsregel : Jurnal Ilmu Hukum*, *3*(2), 237. https://doi.org/10.32493/rjih.v3i2.8092

Khorisma, R., Fadlurrohim, R., Raihan, S. I., Sudirman, D. H., & Iskandar, I. (2025). TINJAUAN ASPEK HUKUM KEPEGAWAIAN DALAM PENINGKATAN AKUNTABILITAS TERHADAP PERLINDUNGAN DATA PEGAWAI UNTUK MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE. *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan*, *12*(6), 1–10. https://doi.org/https://doi.org/10.6679/rbxhmj83

Lestari, S. T., & Hutagaol, H. D. (2023). Analisis Kebijakan Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam*, *5*(1), 755–772. https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2699

Musa, M., & Muhani, M. (2023). Efektifitas Skema Perekrutan PPPK Dalam Memenuhi Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi. *Musamus Journal of Public Administration*, *6*(1), 503–512. https://doi.org/10.35724/mjpa.v6i1.5401

Pasaribu, A., Erizal, E., & Salasa, A. (2026). Konfigurasi Politik dan Produk Kebijakan Administratif: Studi Relasi Kekuasaan dalam Pengelolaan Anggaran Pemerintah Kalimantan Timur. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, *5*(4), 1839–1855. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3479

Pradini, J., & Sulistyono, T. (2025). Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. In *Bookchapter Hukum dan Lingkungan* (Vol. 1, pp. 854–885). https://bookchapter.unnes.ac.id/index.php/hk/article/view/540

Pratama, D. P., Putera, R. E., & Koeswara, H. (2022). Analisis Rekrutmen ASN PPPK Fungsional Guru pada Instansi Daerah. *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, *5*(2), 62–72. https://doi.org/10.31334/transparansi.v5i2.2351

Rifay, R. (2025, June 12). APBD Donggala Tak Mampu Bayar Gaji P3K. *PT Media Alkhairaat Online*. https://media.alkhairaat.id/apbd-donggala-tak-mampu-bayar-gaji-p3k/

Rohman, A. Z. F., & Khoiriyah, M. (2023). Analisis Desain Kelembagaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Kabupaten Lumajang. *Journal of Social and Policy Issues*, 62–67. https://doi.org/10.58835/jspi.v3i2.141

Rumapea, R. A. (2019). Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil. *SASI*, *25*(2), 133–145. https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.199

Salam, M., & Andilala, A. (2026, March 11). Pemkab Donggala hanya mampu bayar gaji PPPK hingga Agustus 2026. *AntaraNews*. https://sulteng.antaranews.com/berita/377811/pemkab-donggala-hanya-mampu-bayar-gaji-pppk-hingga-agustus-2026

Simanjuntak, G. Y., Maya Yulika, Dewi Nopika Putri, & Wahjoe Pangestoeti. (2025). PENGARUH BELANJA PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA. *JURNAL ILMIAH EKONOMI DAN MANAJEMEN*, *3*(6), 260–273. https://doi.org/10.61722/jiem.v3i6.5158

Sipayung, B., & Prasetyo, A. (2026). Jerat 30 Persen Belanja Pegawai dan Mutu Layanan Daerah. *Indonesian Journal of Law and Justice*, *3*(1), 1–14. https://doi.org/https://doi.org/10.61476/gsnez581

Sukmawan, Y. A., & Damayanti, D. (2025). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum. *Notary Law Journal*, *4*(3), 114–128. https://doi.org/https://doi.org/10.32801/nolaj.v4i3.116

Sumantri, I., Setiawati, A., & Mustari, M. (2026). Konstruksi Politik Hukum Tata Kelola BUMDes Pasca PP No. 11 Tahun 2021: Analisis Kesenjangan Implementasi Good Governance dan Keterbukaan Informasi Publik di Kabupaten Penajam Paser Utara. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, *5*(3), 976–986. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i3.2007

Tintingon, S. A. J., Mawuntu, J. R., & Maramis, M. M. (2026). *Implementasi Pemberian Hak Gaji Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Sesuai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Di Lingkungan Pemerintahan Daerah Kota Tomohon*. *4*(4), 4005–4012. https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i4.7814