



Kedudukan Hukum Tenaga Honorer Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Kubu Raya

Dionesius^{1*}, Evi Purwanti², Anisa Azzaulfa³

¹Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura

²Fakultas Hukum Universitas TanjungPura

³Fakultas Hukum Universitas TanjungPura

*Corresponding Author: dionesiusmarley@gmail.com

Info Artikel

Received : 24 Apr 2025

Revised : 30 May 2025

Accepted : 01 Jun 2025

Kutipan :

Dionesius, Purwanti, E., & Azzaulfa, A. (2025). Kedudukan Hukum Tenaga Honorer Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Kubu Raya. *Noblesse Oblige Law Journal*, 2(1), 179-193.

Abstract

The phenomenon of honorary workers remains an inseparable part of local government dynamics, despite their legal status no longer being recognized under Law Number 5 of 2014 on State Civil Apparatus. This situation creates legal uncertainty for honorary workers who have long served. The objective of this research is to analyze the legal position of honorary workers within the local government staffing structure, based on prevailing Indonesian laws and regulations, and to examine the implementation of policies concerning honorary workers in the administration of local government in Kubu Raya Regency. The research questions raised include: What is the legal position of honorary workers in the local government staffing structure based on Indonesian legislation; and How is the policy concerning honorary workers implemented in the local governance of Kubu Raya Regency. This study employs a normative juridical legal research method with a descriptive-analytical approach to the study of legislation. The findings of this research indicate that the legal position of honorary workers in Indonesia's local government has undergone significant changes in line with regulatory developments. Law Number 5 of 2014 on State Civil Apparatus marked a pivotal shift by only recognizing Civil Servants (PNS) and Government Employees with Work Agreements (PPPK), implicitly eliminating the recognition of honorary workers. Furthermore, Government Regulation Number 49 of 2018 reinforces this policy by requiring that all honorary staff resolve their employment status by no later than 2023, through the PPPK appointment mechanism. The analysis concludes that honorary workers are currently in a transition phase toward elimination, lacking a strong legal foundation within the state staffing system, and are only granted a transitional period to either be converted to PPPK or exit the government staffing system altogether.

Keywords: Honorary Workers; State Civil Apparatus; Local Government; Kubu Raya Regency.

Abstrak

Fenomena keberadaan tenaga honorer yang masih menjadi bagian tak terpisahkan dalam dinamika pemerintahan daerah, meskipun status hukumnya tidak lagi diakui dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi tenaga honorer yang telah lama mengabdikan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kedudukan hukum tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan mengkaji implementasi kebijakan terkait tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Kubu Raya. Rumusan masalah yang diangkat mencakup bagaimana kedudukan hukum tenaga honorer dalam

struktur kepegawaian pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, serta bagaimana implementasi kebijakan terkait tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Kubu Raya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan sifat deskriptif analitis dalam kajian perundang-undangan. Hasil penelitian ini melihat kedudukan hukum tenaga honorer dalam pemerintahan daerah Indonesia telah mengalami perubahan signifikan seiring perkembangan regulasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi titik balik penting, dengan hanya mengakui Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K), secara implisit menghapus pengakuan terhadap tenaga honorer. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 semakin mempertegas kebijakan penghapusan ini, mewajibkan semua tenaga honorer menyelesaikan status kepegawaianya paling lambat tahun 2023 melalui mekanisme pengangkatan PPPK. Analisis menyimpulkan bahwa tenaga honorer kini berada dalam posisi transisi menuju penghapusan, tanpa landasan hukum yang kuat dalam sistem kepegawaian negara dan hanya diberikan masa transisi untuk beralih menjadi PPPK atau keluar dari sistem kepegawaian pemerintah.

Kata kunci: Tenaga Honorer; Aparatur Sipil Negara; Pemerintah Daerah; Kabupaten Kubu Raya.



Copyright ©2025 by Author(s)

This work is under a Creative Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License

1. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia merupakan implementasi dari asas desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sadjijono, 2011). Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah membutuhkan aparatur yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas untuk menjalankan fungsi pelayanan publik secara optimal. Dalam hal ini, keberadaan tenaga honorer menjadi fenomena yang tidak terpisahkan dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, termasuk di Kabupaten Kubu Raya.

Tenaga honorer merupakan individu yang dipekerjakan oleh instansi pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas tertentu, namun tidak memiliki status sebagai pegawai tetap dalam sistem kepegawaian negara. Tenaga honorer ini juga berperan dalam efektivitas pelayanan pemerintahan lokal (Silvana, Baihaqi, & Salim, 2025). Mereka biasanya diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau oleh pejabat lain yang berwenang di lingkungan pemerintahan, guna memenuhi kebutuhan operasional yang tidak dapat sepenuhnya ditangani oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus tetap.

Pada awalnya, keberadaan tenaga honorer dalam sistem kepegawaian diakui melalui istilah Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau Pegawai Pemerintah Tidak Tetap (PPT) sebagaimana tercantum dalam undang-undang kepegawaian terdahulu. Namun, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), istilah tersebut secara resmi

dihapus dan tidak lagi digunakan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kepegawaian. Sebagai gantinya, muncul istilah baru yakni Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang menjadi salah satu dari dua kategori aparatur sipil negara yang diakui secara hukum, selain Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Carolina, Supriyadi, & Susianto, 2024). Status tenaga honorer bersifat tidak permanen, karena hubungan kerja mereka didasarkan pada perjanjian kerja yang berlaku dalam jangka waktu tertentu. Artinya, mereka tidak memiliki kepastian kerja jangka panjang sebagaimana yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Meski demikian, mereka tetap menjalankan tugas dan tanggung jawab penting dalam berbagai sektor pelayanan publik di instansi pemerintah.

Sebagai bentuk kompensasi atas jasa dan tenaga yang diberikan, tenaga honorer menerima honorarium atau imbalan kerja yang bersumber dari dana negara. Dana tersebut dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk instansi pusat atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk instansi pemerintah di tingkat daerah. Dalam praktiknya, tenaga honorer sering kali diandalkan untuk mengisi kekosongan posisi atau membantu beban kerja yang tidak tertangani oleh ASN yang jumlahnya terbatas, meskipun secara regulatif posisi mereka tidak diatur sekuat ASN yang memiliki pengakuan hukum formal dalam sistem kepegawaian nasional (Setiawan, 2024). zPengangkatan tenaga honorer pada awalnya dimaksudkan sebagai solusi sementara untuk memenuhi kebutuhan pegawai, namun dalam perkembangannya menjadi fenomena yang berkelanjutan dan kompleks dari perspektif hukum ketenagakerjaan dan administrasi pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut, Kabupaten Kubu Raya sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Kalimantan Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kubu Raya, juga tidak terlepas dari fenomena tersebut. Dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerahnya, Kabupaten Kubu Raya masih mengandalkan tenaga honorer untuk mengisi berbagai posisi di instansi pemerintahan. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan formasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dialokasikan oleh pemerintah pusat serta kebutuhan daerah yang terus meningkat seiring dengan perkembangan wilayah dan tuntutan pelayanan publik yang optimal (Aldila & Suardita, 2018).

Permasalahan mendasar terkait kedudukan hukum tenaga honorer muncul setelah diterbitkannya UU ASN yang tidak lagi mengenal istilah tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintahan. Undang-undang tersebut hanya mengenal dua jenis pegawai ASN, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dampaknya, terjadi ketidakjelasan status hukum bagi tenaga honorer yang telah lama bekerja di instansi pemerintahan, termasuk di Kabupaten Kubu Raya (Asshiddiqie, 2006). Selain itu melalui Surat Edaran Menteri PANRB Nomor: B/185/M.SM.02.03/2022 tanggal 31 Mei 2022, pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menetapkan kebijakan terkait status kepegawaian di lingkungan instansi pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan ini menyatakan bahwa tenaga honorer akan dihapus, dan instansi pemerintah dilarang melakukan perekrutan tenaga honorer di masa mendatang. Pemerintah menilai bahwa keberadaan tenaga honorer dapat mengganggu perencanaan kebutuhan formasi ASN. Dengan penghapusan tersebut, diharapkan sistem penggajian akan menjadi lebih terukur dan sesuai standar melalui pengangkatan PNS dan PPPK (Sekhuti, 2022)

Kondisi tersebut menimbulkan berbagai implikasi, seperti ketidakpastian karier, perbedaan hak dan kewajiban dengan pegawai ASN, serta perbedaan perlakuan dalam konteks manajemen kepegawaian (Marbun, 2001). Di sisi lain pemerintah daerah tetap membutuhkan eksistensi tenaga honorer untuk menunjang kinerja pemerintahan daerah. Hal ini menciptakan situasi dilematis dan kompleks yang memerlukan kajian komprehensif tentang kedudukan hukum tenaga honorer dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) telah memberikan ruang bagi transformasi status tenaga honorer menjadi PPPK. Namun, implementasinya belum sepenuhnya menjawab kompleksitas permasalahan tenaga honorer, terutama mereka yang telah bekerja dalam waktu yang lama dan kondisi pengangkatannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku saat ini.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan tersebut. Tujuan penulisan penelitian ini adalah. Menganalisis kedudukan hukum tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Penelitian ini ingin mengkaji secara normatif mengenai status hukum tenaga honorer dalam sistem kepegawaian negara pasca berlakunya UU ASN dan aturan turunannya, serta bagaimana posisi hukum tenaga honorer dalam regulasi kepegawaian daerah (Koesnadi, 2005). Mengkaji implementasi kebijakan terkait tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Kubu Raya.

Penelitian ini berfokus untuk memahami bagaimana pemerintah daerah Kabupaten Kubu Raya menerapkan kebijakan kepegawaian yang berkaitan dengan tenaga honorer, termasuk strategi adaptasi yang dilakukan pemerintah daerah dalam menghadapi regulasi nasional tentang penghapusan tenaga

honorar, serta implikasinya terhadap pelayanan publik

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan menempatkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin. Metode ini dipilih karena penelitian ini berfokus pada pengkajian penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berkaitan dengan kedudukan hukum tenaga honorar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Kubu Raya.

Kajian penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai permasalahan hukum dengan cara menguraikan fakta-fakta yang ada, kemudian dianalisis secara mendalam berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku (Yudha et al., 2024). Beberapa literatur dalam ketentuan hukum yang mendukung dalam penulisan ini seperti: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Menteri; Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi terkait pengelolaan tenaga honorar; serta Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Kubu Raya terkait tenaga honorar.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kedudukan Hukum Tenaga Honorar dalam Struktur Kepegawaian Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang

Posisi hukum tenaga honorar dalam struktur kepegawaian pemerintah daerah di Indonesia telah mengalami pergeseran yang cukup signifikan sebagai akibat dari dinamika perubahan regulasi di bidang kepegawaian. Seiring dengan diberlakukannya berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan baru, terjadi kecenderungan kuat dari pemerintah untuk melakukan penataan ulang sistem kepegawaian, khususnya dengan mengurangi bahkan menghapus status tenaga honorar dari skema kepegawaian yang berlaku. Berdasarkan hasil telaah terhadap berbagai ketentuan hukum yang ada, terlihat bahwa arah kebijakan pemerintah saat ini tidak lagi memberikan pengakuan formal terhadap tenaga

honorar sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebaliknya, fokus reformasi kepegawaian diarahkan pada penguatan dua kategori utama, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini mencerminkan adanya transformasi mendasar dalam sistem kepegawaian nasional, yang menuntut perubahan status dan peran tenaga honorar dalam struktur organisasi pemerintahan daerah di Indonesia. Kemunculan PPPK dalam sistem kepegawaian Indonesia secara bertahap menghilangkan keberadaan pegawai tidak tetap atau tenaga honorar yang sebelumnya diakui dalam regulasi aparatur negara (Sitepu et al., 2025).

UU ASN merupakan titik krusial yang menandai perubahan mendasar dalam sistem kepegawaian nasional di Indonesia. Penerbitan undang-undang ini didorong oleh keinginan Pemerintah untuk memperbaiki kebijakan kepegawaian yang lama dengan tujuan meningkatkan kinerja serta profesionalisme aparatur sipil negara (Uno, Upe, & Firdaus, 2024). Undang-undang ini juga membawa paradigma baru dalam pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan, dengan menegaskan adanya penyederhanaan dan penataan ulang struktur kepegawaian secara sistematis. Dalam Pasal 6 undang-undang tersebut, ditegaskan bahwa aparatur sipil negara hanya mencakup dua kategori utama, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dengan dirumuskannya ketentuan tersebut secara eksplisit, maka secara tidak langsung meniadakan eksistensi tenaga honorar dalam kerangka hukum formal sistem kepegawaian negara.

Berdasarkan Pasal 28D Ayat (2) UUD 1945, seluruh tenaga honorar di instansi pemerintah pusat maupun daerah harus dikelola dalam dua kategori, yakni PNS dan PPPK. Ketentuan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Surat Keputusan Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 yang menginstruksikan agar instansi pemerintah menghapus jenis kepegawaian selain PNS dan PPPK serta tidak lagi merekrut pegawai non-ASN (Ardila, Rosadi, & Madjid, 2025). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa tenaga honorar tidak lagi diakui sebagai bagian dari struktur resmi Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagaimana yang selama ini secara *de facto* masih berlaku di berbagai instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Akibatnya, posisi tenaga honorar dalam sistem kepegawaian saat ini tidak memiliki dasar hukum yang kuat, meskipun dalam praktiknya mereka tetap menjalankan berbagai tugas administratif dan layanan publik di lingkungan birokrasi. Di sisi lain, muncul pula isu mengenai kerentanan pekerja kontrak yang perjanjian kerjanya dapat diputus secara sepihak dengan mudah. Hal ini berbeda dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada di bawah perlindungan negara, di mana kabarnya mereka tidak menghadapi ancaman pemutusan hubungan kerja (PHK) sebagaimana dialami oleh pekerja kontrak atau honorar (Lailiya, Amalia, Humaid, & Rahmawati, 2024).

Lebih lanjut, Pasal 96 Undang-Undang ASN memberikan pengaturan terbatas mengenai keberadaan tenaga honorer, yaitu dengan memberikan peluang bagi mereka yang telah lama bekerja di instansi pemerintahan untuk dapat diangkat menjadi PPPK. Namun, pengangkatan tersebut tidak dilakukan secara otomatis, melainkan harus memenuhi syarat dan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menegaskan bahwa masa depan tenaga honorer sangat tergantung pada kebijakan afirmatif pemerintah, serta kemampuan individu untuk memenuhi kualifikasi dan melalui proses seleksi sebagaimana yang berlaku dalam sistem rekrutmen ASN berbasis merit.

Dengan demikian, UU ASN tidak hanya mengubah susunan struktural pegawai di lingkungan pemerintahan, tetapi juga mengubah arah kebijakan kepegawaian secara menyeluruh. Penegasan hanya dua jenis ASN dalam ketentuan hukum ini menjadi landasan untuk reformasi birokrasi yang lebih tertib, profesional, dan berbasis kompetensi, namun sekaligus mengakhiri keberadaan tenaga honorer sebagai bagian dari sistem resmi kepegawaian negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK mempertegas arah kebijakan penghapusan tenaga honorer. Dalam Pasal 99 disebutkan bahwa, "Tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintah wajib diselesaikan status kepegawaiannya paling lambat tahun 2023 sesuai dengan mekanisme pengangkatan PPPK" (Budiman, Yuhandra, & Taufik, 2024). Ketentuan ini secara jelas menetapkan batas waktu bagi eksistensi tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintahan.

Berdasarkan hasil analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa status hukum tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintahan daerah berada dalam kondisi yang tidak lagi stabil dan cenderung mengarah pada penghapusan secara bertahap. Dalam konteks ini, tenaga honorer berada pada fase transisi yang krusial, di mana keberadaan mereka sebagai bagian dari sistem kepegawaian pemerintahan tidak lagi didukung oleh dasar hukum yang kuat. Regulasi yang telah disusun pemerintah, khususnya melalui UU ASN, secara eksplisit hanya mengakui dua kategori aparatur sipil negara, yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), tanpa menyebutkan tenaga honorer sebagai bagian dari struktur kepegawaian resmi.

Lebih jauh, berbagai peraturan pelaksana yang lahir sebagai turunan dari undang-undang tersebut, termasuk peraturan pemerintah dan surat edaran dari kementerian terkait, menegaskan arah kebijakan nasional untuk secara sistematis menghapus posisi tenaga honorer dari sistem birokrasi pemerintahan. Pemerintah hanya memberikan ruang transisi terbatas bagi tenaga honorer yang telah lama mengabdikan, yakni dengan memberi kesempatan untuk mengikuti

seleksi dan memenuhi persyaratan guna diangkat menjadi PPPK. Namun demikian, proses ini tidak bersifat otomatis, melainkan mensyaratkan mekanisme seleksi berbasis kompetensi dan kualifikasi tertentu, meskipun mereka tidak memperoleh hak-hak penting yang melekat pada ASN lainnya seperti jaminan pensiun, tunjangan keluarga, perlindungan hukum dari pemutusan hubungan kerja sepihak, serta akses terhadap pengembangan karier dan pelatihan formal (Hamada & Erlina, 2025).

Dengan demikian, keberadaan tenaga honorer dalam sistem kepegawaian pemerintahan daerah saat ini bersifat sementara dan tidak memiliki jaminan keberlanjutan. Mereka hanya diberikan masa tenggang untuk melakukan penyesuaian status kepegawaian, yang pada akhirnya mengarah pada dua kemungkinan: berhasil memenuhi syarat untuk diangkat sebagai PPPK, atau harus mengakhiri hubungannya dengan pemerintah. Hal ini menandai pergeseran fundamental dalam sistem manajemen kepegawaian nasional, di mana keberlanjutan karier pegawai tidak lagi ditentukan oleh masa pengabdian semata, melainkan oleh kemampuan memenuhi standar dan prosedur formal yang ditetapkan negara dalam kerangka reformasi birokrasi.

3.2. Implementasi Kebijakan Tenaga Honorer dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kubu Raya

Implementasi kebijakan terkait tenaga honorer di Kabupaten Kubu Raya memperlihatkan adanya ketidaksesuaian yang cukup mencolok antara ketentuan normatif yang ditetapkan dalam regulasi nasional dengan kondisi faktual yang terjadi di lapangan. Meskipun secara yuridis formal UU ASN beserta berbagai peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan Pemerintah dan surat edaran dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), telah secara tegas mengamanatkan penghapusan keberadaan tenaga honorer dalam struktur kepegawaian pemerintah, namun pada praktiknya Pemerintah Kabupaten Kubu Raya masih mempertahankan dan memanfaatkan tenaga honorer dalam pelaksanaan berbagai fungsi dan tugas pemerintahan daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun terdapat dorongan kuat dari pemerintah pusat untuk melakukan penataan ulang sistem kepegawaian agar lebih tertib, profesional, dan berbasis pada sistem merit melalui penguatan peran Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dalam implementasinya di tingkat daerah, terutama di Kabupaten Kubu Raya, masih terdapat ketergantungan terhadap peran tenaga honorer. Mereka tetap menjadi bagian penting dalam mendukung operasional birokrasi, terutama dalam mengisi kekosongan formasi dan menjalankan pelayanan publik yang belum sepenuhnya dapat ditangani oleh ASN yang diangkat secara resmi.

Kondisi ini mencerminkan adanya keterbatasan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki pemerintah daerah, serta persoalan klasik seperti

keterbatasan anggaran, rendahnya kuota formasi ASN dari pusat, dan belum optimalnya mekanisme rekrutmen PPPK. Akibatnya, meskipun regulasi nasional telah mengatur secara jelas penghapusan tenaga honorer, dalam realitas administratif di daerah masih terjadi deviasi atau penyimpangan praktik, yang menyebabkan kebijakan nasional tidak sepenuhnya terealisasi secara seragam. Hal ini menimbulkan dilema tersendiri, baik bagi pemerintah daerah yang masih membutuhkan kontribusi tenaga honorer, maupun bagi para tenaga honorer sendiri yang posisinya berada dalam ketidakpastian hukum dan masa depan yang tidak menentu.

Temuan dalam penelitian ini mengungkap bahwa kebijakan pengelolaan tenaga honorer di Kabupaten Kubu Raya tidak dapat dilepaskan dari sejumlah faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan di tingkat daerah, salah satunya adalah keterbatasan formasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dialokasikan oleh pemerintah pusat. Dalam konteks Kabupaten Kubu Raya sebagai wilayah yang sedang mengalami pertumbuhan dan perkembangan pesat, baik dari segi jumlah penduduk maupun tuntutan pelayanan publik, kebutuhan akan sumber daya manusia yang memadai dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi semakin mendesak.

Namun, alokasi formasi ASN yang diterima dari pemerintah pusat setiap tahunnya dirasa tidak proporsional dan belum mampu mengimbangi kebutuhan riil tenaga kerja yang diperlukan oleh pemerintah daerah untuk mengisi berbagai posisi strategis dan operasional, khususnya dalam sektor pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi umum. Keterbatasan jumlah pegawai tetap tersebut mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan dan beban kerja yang tinggi di banyak unit kerja.

Sebagai respons terhadap kondisi ini, Pemerintah Kabupaten Kubu Raya terpaksa mengambil langkah praktis dengan tetap memanfaatkan keberadaan tenaga honorer sebagai solusi alternatif untuk menjaga kontinuitas pelayanan kepada masyarakat. Para tenaga honorer ini ditempatkan pada berbagai bidang tugas yang secara langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat, meskipun mereka tidak memiliki status hukum kepegawaian yang diakui secara formal oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan mempertahankan tenaga honorer tersebut menunjukkan bahwa dalam praktiknya, terdapat celah antara kebijakan nasional yang bersifat normatif dan implementasi kebijakan di tingkat lokal yang harus menyesuaikan dengan kondisi objektif di lapangan. Bagi pemerintah, kebijakan ini merupakan langkah dalam mendorong reformasi birokrasi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Sementara itu, bagi tenaga honorer, regulasi tersebut membuka peluang untuk mengikuti seleksi PPPK secara kompetitif melalui sistem merit, sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan dan menjamin masa depan yang lebih pasti (Susanto & Sugiyanto, 2024). Dengan demikian, pengelolaan tenaga honorer di Kabupaten Kubu Raya mencerminkan

kompleksitas dinamika birokrasi daerah yang dihadapkan pada realitas kebutuhan pelayanan publik yang terus meningkat, sementara kemampuan institusional dan regulasi nasional belum sepenuhnya mendukung fleksibilitas dalam penyediaan tenaga kerja yang dibutuhkan.

Salah satu faktor utama yang memengaruhi kebijakan pengelolaan tenaga honorer di Kabupaten Kubu Raya adalah keterbatasan kapasitas fiskal daerah, khususnya dalam hal penyediaan anggaran yang memadai untuk mendukung transformasi status tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Proses pengangkatan tenaga honorer menjadi PPPK tidak hanya melibatkan aspek administratif dan regulatif, tetapi juga menuntut kesiapan anggaran yang cukup besar, terutama untuk membiayai komponen gaji pokok serta berbagai tunjangan dan hak-hak kepegawaian lainnya yang melekat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi PPPK.

Dalam konteks Kabupaten Kubu Raya sebagai daerah yang masih berkembang dengan kemampuan anggaran terbatas, penyediaan dana dalam jumlah besar untuk menampung seluruh tenaga honorer yang telah lama mengabdikan menjadi tantangan serius. Pemerintah daerah harus menyeimbangkan alokasi anggaran untuk berbagai kebutuhan pembangunan lainnya, seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat. Akibatnya, ruang fiskal yang tersedia untuk pembiayaan pengangkatan PPPK menjadi sangat terbatas dan tidak mampu secara menyeluruh mengakomodasi seluruh tenaga honorer yang ada.

Kondisi ini menciptakan dilema kebijakan di tingkat daerah. Di satu sisi, pemerintah daerah ingin menjalankan ketentuan nasional mengenai reformasi kepegawaian yang mendorong transformasi tenaga honorer menjadi PPPK. Namun di sisi lain, keterbatasan anggaran membuat proses ini tidak dapat dilakukan secara serentak dan menyeluruh. Hal ini menyebabkan adanya tenaga honorer yang tidak jelas statusnya dan harus menunggu lebih lama atau bahkan kehilangan kesempatan untuk diangkat, meskipun mereka telah lama mengabdikan diri dalam berbagai sektor pelayanan publik (Herdiansyah, Sulaeman, Adenan, Hosanah, & Febrianty, 2023).

Dengan demikian, permasalahan anggaran menjadi faktor penentu yang sangat krusial dalam implementasi kebijakan pengangkatan PPPK. Keterbatasan dana di tingkat daerah seperti yang terjadi di Kabupaten Kubu Raya menunjukkan bahwa kebijakan nasional belum sepenuhnya selaras dengan realitas fiskal daerah, sehingga dibutuhkan strategi pendanaan yang lebih adaptif dan dukungan dari pemerintah pusat untuk memastikan proses transformasi kepegawaian ini dapat berlangsung secara adil, berkelanjutan, dan merata.

Dorongan untuk terus menjamin terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat menjadi salah satu alasan utama di balik keputusan pemerintah daerah untuk tetap mempertahankan keberadaan tenaga honorer.

Tekanan tersebut muncul dari kebutuhan untuk menjaga kualitas dan kontinuitas layanan, khususnya di sektor-sektor vital seperti pendidikan, layanan kesehatan, serta administrasi pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat. Dalam situasi di mana jumlah ASN yang tersedia masih terbatas dan belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan operasional, keberadaan tenaga honorer dianggap sebagai solusi strategis guna memastikan roda pelayanan publik tetap berjalan dengan baik. Oleh karena itu, meskipun secara regulatif posisi tenaga honorer semakin terpinggirkan, secara praktis pemerintah daerah masih sangat bergantung pada kontribusi mereka demi memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat secara efisien dan merata. Masalah tenaga honorer di Indonesia berpotensi menimbulkan dampak negatif jika tak segera ditangani. Meski tak diakui secara hukum, keberadaan mereka tetap dibutuhkan karena keterbatasan jumlah PNS dan tingginya beban kerja pemerintah dalam pelayanan publik (Taufik, 2023).

Pelaksanaan kebijakan terkait tenaga honorer di tingkat daerah, khususnya di Kabupaten Kubu Raya, memperlihatkan pendekatan yang bersifat adaptif dan bertahap dalam merespons tuntutan regulasi nasional serta kebutuhan riil di lapangan. Pemerintah daerah tidak serta-merta menghapus keberadaan tenaga honorer sebagaimana diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, melainkan memilih untuk mengambil langkah-langkah penyesuaian yang lebih realistis dan kontekstual. Strategi ini mencerminkan upaya pemerintah Kabupaten Kubu Raya untuk menjembatani kesenjangan antara kebijakan nasional yang bersifat normatif dengan realitas birokrasi dan kapasitas sumber daya yang ada di daerah.

Salah satu bentuk langkah adaptif yang dilakukan adalah pelaksanaan pendataan ulang terhadap seluruh tenaga honorer yang masih aktif bekerja di lingkungan instansi pemerintahan daerah. Pendataan ini bertujuan untuk memverifikasi status, masa kerja, jenis tugas, dan kualifikasi dari masing-masing tenaga honorer, sehingga pemerintah daerah memiliki basis data yang akurat sebagai dasar dalam proses perencanaan kepegawaian dan kebijakan selanjutnya. Data ini juga menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa proses transformasi status dilakukan secara objektif dan adil.

Selain itu, pemerintah daerah juga menerapkan skema prioritas dalam proses pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam skema ini, tenaga honorer yang telah mengabdikan dalam jangka waktu yang cukup lama, memiliki pengalaman kerja yang relevan, serta memenuhi syarat administratif dan kompetensi, diprioritaskan untuk mengikuti proses seleksi PPPK. Pendekatan ini dipandang sebagai bentuk penghargaan atas loyalitas dan pengabdian jangka panjang para tenaga honorer, sekaligus langkah untuk meminimalkan gejolak sosial akibat ketidakpastian status mereka.

Lebih jauh, Pemerintah Kabupaten Kubu Raya juga berupaya mengalokasikan anggaran secara bertahap guna mendukung proses transformasi status kepegawaian dari honorer menjadi PPPK. Meski dihadapkan pada keterbatasan fiskal, pemerintah daerah berkomitmen untuk menyisihkan sebagian anggaran dalam perencanaan tahunan guna membiayai gaji dan tunjangan PPPK secara berkelanjutan. Upaya ini mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam mendukung kebijakan reformasi birokrasi, sekaligus menunjukkan kepekaan terhadap nasib para tenaga honorer yang selama ini menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara keseluruhan, pendekatan bertahap dan adaptif yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Kubu Raya menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan nasional sangat dipengaruhi oleh kemampuan daerah dalam menyesuaikan strategi pelaksanaan dengan kondisi lokal yang ada. Meskipun penghapusan tenaga honorer merupakan mandat regulatif, realitas di lapangan menuntut adanya fleksibilitas dan langkah-langkah transisi yang terukur agar reformasi kepegawaian dapat berjalan secara efektif, berkeadilan, dan tidak menimbulkan disrupsi terhadap fungsi pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, karena tenaga honorer masih dibutuhkan untuk menjalankan roda penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat (Endang et al., 2023).

4. Kesimpulan

Dalam praktiknya, tenaga honorer memegang peranan yang sangat penting dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di wilayah Kabupaten Kubu Raya. Mereka terlibat secara aktif dalam berbagai sektor krusial seperti pendidikan, layanan kesehatan, serta tugas-tugas administrasi pemerintahan yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Kehadiran mereka selama ini menjadi solusi atas keterbatasan jumlah ASN yang tersedia. Namun, seiring dengan diberlakukannya regulasi terbaru dari pemerintah pusat, status tenaga honorer justru secara resmi dihapuskan dari sistem kepegawaian negara. Kini, hanya dua kategori yang diakui dalam struktur kepegawaian nasional, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sehingga tidak ada lagi pengakuan hukum bagi tenaga honorer dalam kerangka aparatur sipil negara.

Permasalahannya, proses untuk mengalihkan tenaga honorer ke PPPK itu nggak semudah yang dibayangkan. Banyak kendala di lapangan, mulai dari anggaran yang terbatas, formasi yang kurang, sampai persyaratan administrasi yang sulit dipenuhi. Akibatnya, tenaga honorer jadi serba salah: tetap kerja, tapi

statusnya nggak jelas dan hak-haknya pun belum tentu terpenuhi.

Pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Kubu Raya, akhirnya dihadapkan pada dilema kebijakan. Di satu sisi, mereka dituntut untuk menaati regulasi dari pemerintah pusat yang menegaskan penghapusan status tenaga honorer. Namun di sisi lain, realitas di lapangan menunjukkan bahwa peran tenaga honorer masih sangat dibutuhkan untuk memastikan kelangsungan pelayanan publik, terutama di sektor-sektor yang vital. Kondisi ini memaksa pemerintah daerah untuk mencari jalan tengah dengan menyusun kebijakan lokal yang memungkinkan tenaga honorer tetap bisa bekerja, meskipun kebijakan tersebut belum tentu menjadi solusi permanen atau berjangka panjang.

Secara keseluruhan, persoalan tenaga honorer bukanlah masalah yang bisa diselesaikan secara cepat dan sederhana. Diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih bijaksana dan komprehensif, yang tidak hanya mengikuti norma dan aturan administratif dari pusat, tetapi juga mempertimbangkan kondisi riil di daerah. Yang paling esensial adalah memastikan bahwa tenaga honorer mendapatkan penghargaan yang layak serta perlindungan yang memadai atas kontribusi dan pengabdianannya selama ini kepada masyarakat dan negara.

Daftar Pustaka

- Aldila, P., & Suardita, I. K. (2018). Kebijakan Pemerintah Dalam Kejelasan Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum*, 6(2), 1–12.
- Ardila, M., Rosadi, O., & Madjid, N. V. (2025). Pengaturan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Studi Pada Pemerintah Kota Padang). *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(4), 936–947. <https://doi.org/10.31933/w81kw812>
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Budiman, H., Yuhandra, E., & Taufik, L. I. (2024). Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. *Logika : Journal of Multidisciplinary Studies*, 15(0), 13–24. <https://doi.org/10.25134/logika.v15i01.6499>
- Carolina, C. Y., Supriyadi, S., & Susianto, S. (2024). Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, 3(4), 327–334. <https://doi.org/10.55681/seikat.v3i4.1392>

- Endang, A. H., Paramita, A. J., Syafaat, M., Syafaat, F., Zulfajri, A., Zakiyarbarsi, F., & Hakim, A. (2023). Meningkatkan Kemandirian dengan Temu Bakat untuk Menemukan Potensi Dalam Diri Tenaga Honorer Pemerintah Bappelitbangda Kabupaten Pangkep. *Jurnal Abdimas Kartika Wijayakusuma*, 4(2), 166–173. <https://doi.org/10.26874/jakw.v4i2.323>
- Hamada, N., & Erlina. (2025). Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian: *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), 2571–2576. <https://doi.org/10.56338/jks.v8i5.7626>
- Herdiansyah, O., Sulaeman, M. M., Adenan, R. F., Hosanah, A. U., & Febrianty, Y. (2023). Polemik Status Tenaga Honorer Di Lingkungan Kementerian, Lembaga Dan Pemerintah Daerah Ditinjau Secara Konstitusional. *Jurnal Ilmu Hukum Prima*, 6(2), 246–253.
- Koesnadi, H. (2005). *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Lailiya, N. H., Amalia, T., Humaid, A. N., & Rahmawati, N. (2024). Urgensi Integritas Aparatur Sipil Negara (ASN) Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik. *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*, 7(1), 54–67.
- Marbun, S. S. F. (2001). *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Sadjijono. (2011). *Bab-Bab Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Presindo.
- Sekhuti, L. (2022). Penghapusan Tenaga Honorer Dalam Perspektif Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Sosial Untuk Mewujudkan Asn Profesional. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, 10(2), 213–226. <https://doi.org/10.20961/hpe.v10i2.62840>
- Setiawan, I. (2024). Relevansi Tenaga Honorer Terhadap Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Niara*, 16(3), 479–483. <https://doi.org/10.31849/niara.v16i3.17266>
- Silvana, R. N., Baihaqi, A., & Salim, M. H. (2025). Analisis Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara (Studi Kasus Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik Dan Persandian Kabupaten Balangan). *Jurnal MSDM Manajemen Sumber Daya Manusia*, 2(1), 92–101.
- Sitepu, A. P. B., Sitepu, A. M., Siregar, E. P., Barus, E. B., Sinurat, S. T., Sitohang, S. R., & Jamaludin, J. (2025). Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN melalui P3K: Tinjauan Dampak dan Implementasi. *Dinamika Pembelajaran : Jurnal Pendidikan Dan Bahasa*, 2(2), 135–143. <https://doi.org/10.62383/dilan.v2i2.1509>
- Susanto, T., & Sugiyanto, S. (2024). Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Terhadap Kesejahteraan Guru Honorer. *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, 4(1), 1214–1222. <https://doi.org/10.56799/jceki.v4i1.6617>

- Taufik, L. I. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Honorer di Kabupaten Kuningan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. *Uniku Law Review*, 1(2). <https://doi.org/10.25134/ulr.v1i2.20>
- Uno, A. I., Upe, R., & Firdaus, A. (2024). Pengaruh Penerapan E-Kinerja Dan Budaya Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Aparatur Sipil Negara Di LPP TVRI Stasiun Gorontalo. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Manajemen & Bisnis*, 2(3), 161-168. <https://doi.org/10.60023/cv3q9882>
- Yudha, F. M., Efendi, C. M., Wahyuni, S., Sembiring, R. A. S., Saputra, D. D., Diria, A. A. B., & Ruslina, E. (2024). Kajian Deskriptif Analitis Tentang Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. *Ensiklopedia of Journal*, 7(1), 362-368. <https://doi.org/10.33559/eoj.v7i1.2627>