

## **ANALISIS YURIDIS MASA KERJA PADA PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA** **Arief Dwi Adyatma<sup>1</sup>**

### **Abstract**

*The purpose of this study is to determine the legal certainty of tenure in government employees with a work agreement. This research uses normative research methods that are oriented towards statutory and conceptual rules. Through this research, the researcher offers that the tenure of government employees with a work agreement is not explicitly regulated in Law no. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus. Problems arise because of the absence of a work time limit rule in the work agreement in the State Civil Apparatus Law. This problem is in the form of unclear how long the maximum work agreement will end. As a legal state, legal certainty is very important. The government should immediately stipulate implementing regulations after the promulgation of laws and regulations so that legal certainty can be achieved. Implementing regulations such as Government Regulations, Ministerial Regulations, Presidential Decrees, or others. Legal certainty if achieved can create justice, and vice versa justice that is created also shows the existence of legal certainty. This thinking reflects good governance and the functioning of the country in good condition*

*Keyword: government; legal certainty, working period*

### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini yaitu mengetahui kepastian hukum masa kerja pada Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang berorientasi pada aturan perundang-undangan dan konseptual. Melalui penelitian ini peneliti menawarkan bahwa masa kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja tidak diatur secara tegas di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Muncul permasalahan karena tidak adanya aturan batas waktu masa kerja dalam perjanjian kerja dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Permasalahan ini berupa tidak jelasnya sampai kapan maksimal perjanjian kerja ini akan berakhir. Sebagai negara hukum kepastian hukum sangatlah penting. Pemerintah seharusnya segera menetapkan peraturan pelaksana setelah diundangkannya pertaturan perundang-undangan agar kepastian hukum dapat tercapai. Peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Keppres, atau lainnya. Kepastian hukum bila dicapai dapat menciptakan keadilan, begitu juga sebaliknya keadilan yang tercipta juga memperlihatkan adanya kepastian hukum. Pemikiran ini mencerminkan pemerintahan yang baik dan guna berjalannya negara dalam keadaan baik.

Kata kunci: kepastian hukum; masa kerja; pemerintah

### **Pendahuluan**

Pemerintah telah berupaya untuk menciptakan dan menumbuhkan aparatur negara dengan perilaku yang profesional, netral, bersih, serta tidak terpengaruh pengaruh dari intervensi politik ataupun dari hal-hal lain yang dapat menghambat berjalannya tugas aparatur penyelenggara negara dengan membentuk peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian.<sup>2</sup> Pada pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No. 5-2014) dijelaskan pada Pasal 6 yang mengatakan bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja atau disingkat dengan PPPK merupakan warga negara Indonesia yang diangkat berdasarkan

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jl. Semolowaru 45 Surabaya, 60118, Indonesia | ariefdwiadyatma@gmail.com.

<sup>2</sup> 'Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Di Indonesia', *Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Di Indonesia*, 4.1 (2019) <<https://doi.org/10.17509/mimbardik.v4i1.16971>>.

perjanjian kerja dalam jangka waktu tertentu yang telah memenuhi syarat dan tugasnya melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>3</sup>

Keberadaan PPPK ini telah menggantikan pengaturan tentang pegawai tidak tetap atau biasa disebut pegawai honorer. Seorang PPPK memiliki hubungan kerja dengan pemerintah, namun hubungan kerja tersebut berbeda dengan PNS yaitu PPPK memiliki hubungan kerja dengan pemerintah melalui perjanjian kerja yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Sedangkan PNS tanpa melalui perjanjian kerja memiliki hubungan kerja dengan pemerintah melalui pengangkatan sebagai pegawai tetap.

Kedudukan hukum antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai Pegawai ASN dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara terdapat perbedaan. Perbedaan tersebut jelas ada pada kekuatan hukum yang mengikat antara PNS dan PPPK. Pada PPPK kedudukannya yaitu pegawai pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum yang terletak pada perjanjian kerja. Sehingga perjanjian kerja yang dilaksanakan merupakan pengikat hubungan hukum antara PPPK dengan pemerintah yang memberikan pekerjaan. Pemerintah sebagai pemberi kerja kepada pegawai pemerintah non PNS ini mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian kerja yang dibuat antara pemerintah itu sendiri dengan pegawai pemerintah non PNS (PPPK) dengan kesepakatan bersama. Pada perjanjian kerja dalam pengadaan PPPK yang tersirat dalam ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara merupakan perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu. Maka pengadaan PPPK yang ada di UU No. 5-2014 dapat dikatakan merupakan perjanjian kerja dalam jenis Perjanjian Kerja Waktu tertentu (PKWT).

Pengadaan pegawai pemerintah yang didasarkan pada PKWT ini telah dibuka oleh pemerintah sejak beberapa tahun belakangan ini. Akan tetapi menurut penulis pengadaan pegawai pemerintah ini hanya pada beberapa pekerjaan saja. Seperti halnya pada pengadaan yang dibuka oleh Kementerian PAN-RB yaitu yang telah membuka seleksi PPPK bagi guru honorer. Plt Deputi Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian PAN-RB Teguh Widjanarko mengaku, setidaknya ada satu juta guru PPPK yang akan dibuka.<sup>4</sup> Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa pengadaan PPPK pada saat ini dilakukan bagi guru yang berstatus sebagai honorer sehingga pengadaan ini menjadi peluang bagi guru honorer untuk menjadi PPPK. Apabila guru honorer telah lulus seleksi PPPK maka dapat dikatakan bahwa guru tersebut telah tunduk pada UU No. 5-2014. Sehingga hak dan kewajiban, gaji, tunjangan, jaminan, masa kerja atau sistem kepegawaiannya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Hal ini juga berlaku untuk semua orang yang statusnya masih honorer dalam instansi pemerintahan. Guru yang statusnya PPPK dalam hal masa kerja yang dilakukan sangat berbeda dengan pegawai honorer yang sebelumnya. Guru yang telah lulus tes seleksi PPPK tersebut maka pada masa perjanjian kerja yang dilaksanakan paling singkat satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan. Dari situlah timbul adanya ketidakjelasan terkait masa kerja pada contohnya guru yang berstatus PPPK, karena batas maksimal masa kerja tidak dikatakan secara jelas. Perlu diketahui bahwa pada prakteknya saat berlakunya pegawai honorer di instansi pemerintah mengenai masa kerja pegawai honorer juga tidak diatur secara jelas dan tegas. Hal ini menimbulkan banyak pegawai

<sup>3</sup> 'KAJIAN HUKUM IMPLEMENTASI KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK UNTUK MENDUKUNG KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA YANG PROFESIONAL', *LEX ADMINISTRATUM*, 8.4 (2020).

<sup>4</sup> Dian Ihsan, 'Guru Honorer, Pendaftaran PPPK Dibuka Mei 2021', 2021.

honoror di Indonesia yang telah bekerja selama bertahun-tahun merasakan tidak adanya kepastian terhadap pekerjaannya karena tidak ada batasan waktu perjanjian kerja hingga memperoleh status sebagai pegawai tetap.

Seperti pada pemaparan diatas di dalam UU No. 5-2014 ketentuan terkait pengaturan masa kerja bagi PPPK tidak dijelaskan sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Hal demikian dapat menimbulkan permasalahan karena tidak adanya aturan batas waktu dalam perjanjian kerja PPPK. Kepastian hukum adalah asas bahwa suatu sistem hukum dapat diprediksi dan transparan.<sup>5</sup> Pernyataan tersebut menegaskan bahwa kepastian hukum itu penting. Sehingga dalam hal ini kepastian hukum penting dalam suatu negara karena kepastian hukum merupakan asas dalam sistem hukum. Maka perlu adanya pengaturan terkait dengan masa kerja PPPK di Indonesia. Apabila aturan tersebut tidak segera dibuat maka yang dirugikan adalah PPPK daripada pemerintah, sehingga sepatutnya aturan tersebut segera dibentuk.

Peneliti menemukan beberapa bentuk penelitian sebelumnya yang mempunyai kemiripan dengan penelitian ini. Bentuk penelitian tersebut ada 3 (tiga), pada penelitian pertama meneliti mengenai kedudukan hukum dari Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Bahwa antara kedudukan PPPK dengan kedudukan PNS berbeda yang secara tegas dijelaskan pada Pasal 7 UU No. 5-2014.<sup>6</sup> Penelitian yang dikaji dalam penelitian tersebut berbeda dengan penelitian ini karena dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui kejelasan dari masa kerja pada PPPK. Kemudian pada penelitian kedua yaitu dengan kehadirannya PPPK pada cakrawala kepegawaian di Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang patut disebut sebagai bagian dari upaya pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirasa dapat mampu mengumpulkan atau mengatur sumber daya manusia yang unggul serta profesional guna menjawab 'carut marut' kompetensi dan profesionalitas sumber daya manusia Aparatur Negara dalam tubuh birokrasi di Indonesia.<sup>7</sup> Problematika seputar PPPK juga meliputi atas hadirnya PPPK, seperti pengisian jabatan ASN oleh PPPK, sistem gaji pada PPPK, serta penetapan kebutuhan yang diperlukan dan pada pengadaannya. Bila diartikan bahwa terdapat beberapa permasalahan dari berlakunya sistem kepegawaian PPPK. Hasil dari penelitian ini berbeda dari peneliti karena mengacu pada problematika pengadaan PPPK yang tidak berfokus pada masa hubungan perjanjian kerja pada PPPK. Penelitian ketiga menyoal mengenai keberadaan pegawai non aparatur sipil negara yang ditinjau secara filosofis dan sosiologis guna melihat dampak yang muncul. Berfokus pada persoalan pegawai non aparatur sipil negara yang masih ada di instansi pemerintah, yang tidak termasuk dalam definisi UU No. 5-2014. Penelitian yang menghasilkan bahwa keberadaan pegawai non aparatur sipil negara sejak berlaku Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pegawai dan pelayan publik di instansi

---

<sup>5</sup> Jonas Ebbesson, 'The Rule of Law in Governance of Complex Socio-Ecological Changes', *Global Environmental Change*, 20.3 (2010), p. 2 <<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>>.

<sup>6</sup> Dwi Aryanti Ramadhani, 'PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM KONSEP PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU DI INSTITUSI PERGURUAN TINGGI', *Jurnal Yuridis*, 7.1 (2020), p. 24 <<https://doi.org/10.35586/jjur.v7i1.1308>>.

<sup>7</sup> Legina Nadhila Qomarani, 'ANOMALI KEHADIRAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM CAKRAWALA KEPEGAWAIAN DI INDONESIA', *Cepalo*, 4.2 (2020), p. 107 <<https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.1979>>.

pemerintah, kemudian juga munculnya penyalahgunaan wewenang.<sup>8</sup> Hasil penelitian dengan penelitian penulis berbeda yang dimana penulis menggunakan tinjauan yuridis terhadap persoalan yang dibahas.

Berdasarkan pada beberapa penelitian yang di dapatkan masih sesuai dengan penelitian ini maka dirumuskan satu rumusan masalah kepastian hukum masa kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

### **Metode Penelitian**

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif karena mengacu pada bahan-bahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan menggunakan bahan lain yaitu literatur hukum. Jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengacu pada teori-teori, doktrin-doktrin, norma-norma, asas-asas (prinsip-prinsip), kaidah-kaidah yang terdapat dalam perundang-undangan di bidang Kepegawaian Aparatur Sipil.<sup>9</sup>

### **Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

#### **Kepastian Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Terkait Masa Kerja**

Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan kinerja aparatur negara atau pegawai negeri secara profesional, bertanggungjawab dan bersih telah melakukan perubahan pada peraturan perundang-undangan terkait dengan kepegawaian. Perubahan tersebut sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Membahas mengenai kepastian hukum maka tidak lepas dari produk hukum atau aturan perundang-undangan. Saat ini, kepastian hukum merupakan bagian penting dari prinsip negara hukum. Meskipun kepastian hukum tidak tertulis secara ekspresif dalam perbuatan hukum kontemporer, namun tetap dianggap sebagai asas yang penting dan harus diikuti.<sup>10</sup> Pernyataan tersebut diperjelas bahwa hal tersebut dianggap sebagai perlindungan yang menjamin bahwa hukum tidak akan digunakan secara sewenang-wenang. Hal tersebut sejalan dengan tujuan dari negara Indonesia yang tertuang pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini juga dikarenakan Indonesia menganut sistem negara hukum yang dimana kepastian hukum itu wajib adanya dalam produk-produk hukum yang dibuat. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian hukum merupakan tujuan dari berbagai negara untuk melindungi warga negaranya dari oknum yang bertindak secara sewenang-wenang. Tindakan sewenang-wenang dapat merugikan pihak lainnya, apabila banyak ditemukan oknum pemerintah yang melakukan tindakan ini maka hal tersebut dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah serta pada hukumnya.

---

<sup>8</sup> Jam Ri and Wan Di, 'TINJAUAN YURIDIS KEBERADAAN PEGAWAI NONAPARATUR SIPIL NEGARA DI INSTRANSI PEMERINTAHAN PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA', *JURNAL HUKUM DAS SOLLEN*, 1.4 (2018) <<https://doi.org/10.32520/das-sollen.v1i4.359>>.

<sup>9</sup> Ri and Di, p. 4.

<sup>10</sup> Karin Visnapuu, 'Land Reform and the Principle of Legal Certainty: The Practice of the Supreme Court of Estonia in 1918-1933', *Juridica International*, 27 (2018) <<https://doi.org/10.12697/ji.2018.-27.05>>.

Kepastian hukum dianggap penting bagi supremasi hukum karena warga negara menganggap hukum itu adil dan dapat dipahami lebih mungkin untuk mengikutinya.<sup>11</sup> Demikian pentingnya kepastian hukum bagi hukum karena keterkaitannya dengan kepercayaan warga negara. Hal ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan idealnya, seorang mungkin berpendapat, kepastian hukum adalah salah satu faktor penting dari banyak untuk memberikan kepercayaan di pemerintahan dan juga untuk kemungkinan bagi individu untuk merencanakan kehidupan mereka tanpa campur tangan yang tidak terduga dari otoritas publik atau anggota masyarakat lainnya.<sup>12</sup> Kepercayaan atas kepastian hukum diberikan kepada pemerintah yang demikian ini warga negara memberi kepercayaannya kepada pemerintah dan juga sebagai tindakan untuk mencegah tindakan campur tangan oknum tidak bertanggungjawab. Ketiadaan kepastian hukum merupakan ciri dari sistem hukum yang telah menjadi alat elite politik atau yang sudah lapuk begitu saja sehingga terdapat perbedaan yang besar dalam putusan dari satu distrik atau hakim ke distrik berikutnya.<sup>13</sup> Agar tidak terjadi hal seperti pada pernyataan tersebut maka diperlukannya aturan perundang-undangan yang memiliki kepastian hukum didalamnya. Karena pada dasarnya seorang warga negara tidak akan setuju untuk menjadi alat dari kaum elit politik untuk kepentingannya sendiri. Selain itu kepercayaan warga negara akan perlahan menghilang karena telah dirugikan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya kepastian hukum pada peraturan perundang-undangan ataupun produk-produk hukum lainnya wajib ada guna kepentingan bangsa dan negara.

Pandangan-pandangan tersebut menjadikan kepastian hukum itu sangat penting dalam bagian hukum. Perlunya kepastian hukum pada masa kerja PPPK yang diatur dalam UU No. 5-2014 juga merupakan suatu tindakan perlindungan yang diberikan pemerintah kepada warga negaranya. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan juga harus mematuhi dan berpedoman pada aturan hukum yang berlaku, dengan tujuan agar tidak ada kekosongan hukum atau ketentuan yang multitafsir. Sudah seharusnya suatu peraturan perundang-undangan haruslah dirumuskan secara jelas dan detail agar fungsi dari hukum itu sendiri yang sebagai instrumen pengatur dan pelindung dapat secara efektif terlaksana serta sekaligus menciptakan hubungan hukum antara subjek hukum bernuansa secara harmonis, seimbang, damai dan adil. Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subjek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>14</sup>

#### **Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam UU No. 5-2014**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kedudukan merupakan tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial. Kedudukan seseorang dapat diperoleh melalui kondisi tertentu dan melalui cara tertentu. Seseorang dapat memperoleh kedudukan melalui cara yang otomatis seperti saat ia dilahirkan ataupun sesudah ia dilahirkan tanpa orang itu

---

<sup>11</sup> Jakub Zegarlicki, 'Legal Certainty as an Important Value of the Rule of Law', *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, 6.2 (2018) <<https://doi.org/10.14746/fped.2017.6.2.19>>.

<sup>12</sup> Ebbesson, p. 2.

<sup>13</sup> Ebbesson, p. 3.

<sup>14</sup> Risdiarto, p. 508.

berusaha untuk memperolehnya. Adapun hal lain yang diperoleh untuk mendapatkan suatu kedudukan yaitu melalui hasil usaha sehingga dari hasil usaha tersebut seseorang mendapatkan kedudukannya. Hasil usaha yang didapatkan untuk memperoleh kedudukan dilakukan berdasarkan penjatuhan pilihan dari seseorang. Selain itu seseorang dapat memperoleh kedudukan melalui adanya pengakuan dari masyarakat, seperti contohnya pada jenis kelamin ataupun golongan kedewasaan ataupun dari segi umur. Selain adanya pengakuan dari masyarakat untuk memperoleh kedudukan dapat juga didapatkan dengan cara yaitu seseorang atau kelompok atau golongan memberikan suatu kedudukan yang di mana kedudukan tersebut diberikan lebih tinggi kepada seseorang.

Membahas mengenai kedudukan yang ada pada pegawai PPPK dapat kita telaah dalam UU No. 5-2014 yang menjelaskan bahwa pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai ASN yang merupakan bagian dari pemerintah maka tugas yang diberikan yaitu juga terkait dengan tugas pemerintahan. Selanjutnya pada Pasal 126 ayat (2) UU No. 5-2014 pegawai PPPK dan PNS berada pada satu pembinaan yaitu pada binaan Korps Profesi Pegawai ASN. Selain itu terkait dengan status yang terdapat pada PPPK berbeda dengan status yang ada pada PNS karena dapat dilihat dari konsepnya status tersebut memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut dikarenakan karena PNS yang sejatinya diangkat oleh pejabat yang berwenang secara tetap atas dasar kemenangannya dan memiliki kekuatan hukum dalam mengambil kebijakan. Sedangkan pada pegawai PPPK, pegawai ini diangkat oleh pejabat yang berwenang akan tetapi dasar pengangkatan tersebut berdasarkan pada perjanjian kerja atau dalam hal ini PKWT, pegawai ini direkrut karena adanya kebutuhan dalam organisasi karena dalam organisasi tersebut tidak adanya seorang yang memiliki keahlian atau kompetensi tertentu sehingga perlukannya tenaga ahli untuk mengisi posisi lowong tersebut.

Pegawai pemerintah yang didasarkan pada perjanjian kerja sejalan dengan apa yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap atau *temporary employees* yakni pekerjaan sementara adalah salah satu bentuk pekerjaan tidak tetap dan hubungan kerja yang tidak baku.<sup>15</sup> *Temporary workers are usually considered to be workers who have concluded employment contracts for a specific period or for specific jobs, or those who have seasonal, casual or occasional work.*<sup>16</sup> Pendapat tersebut terdapat hal yang menjadikan PPPK sejalan dengan *temporary employees* adalah karena pekerjaan yang dilaksanakan berdasarkan pada kontrak kerja pada jangka waktu tertentu dan sifat pekerjaan PPPK yang termasuk dalam pekerjaan sementara bukan tetap atau pekerjaan yang dilakukan hanya pada musim-musim tertentu. Bagi pengusaha atau pemerintah pekerjaan sementara memiliki dampak yang positif, karena pekerjaan sementara memungkinkan pengusaha untuk menangani tenaga kerja mereka dengan lebih fleksibel. Hal ini juga karena tidak adanya kewajiban jangka panjang sehingga pekerjaan sementara hanya diadakan atau direkrut jika diperlukan serta dapat diberhentikan lebih mudah daripada pegawai tetap. UU No. 5-2014 juga menjelaskan bahwa pengadaan PPPK untuk mengisi posisi lowong yang ada di instansi pemerintah, dalam hal ini pengadaan PPPK diadakan sesuai dengan kebutuhan instansi. Selain kedudukan dan status pada pegawai PPPK, hal lainnya yang perlu menjadi kajian adalah pada hubungan hukumnya. Hubungan yang terdapat pada

<sup>15</sup> Erika Meškienė and Teodoras Tamošiūnas, 'Analysis of Temporary Employment Company Business Environment', *Socialiniai Tyrimai*, 42.2 (2019) <<https://doi.org/10.21277/st.v42i2.277>>.

<sup>16</sup> Meškienė and Tamošiūnas.

pegawai ini sifatnya hanya sementara karena terdapat perjanjian kerja yang berdasarkan jangka waktu, maka dari itu sifatnya hanya sebatas hubungan keperdataan. Berbeda dengan hubungan hukum yang terdapat pada PNS yang memiliki hubungan hukum dengan dinas publik dan sifatnya tidak kontrak melainkan tetap. Pada pemaparan tersebut kedua unsur pegawai ASN ini memiliki perbedaan pada hubungan hukumnya. Sehingga dapat diartikan dari adanya perbedaan hubungan hukum antara PPPK dengan PNS pada pemberlakuan aturan-aturannya jelas tidak sama. Secara singkat dapat dikatakan apa yang berlaku pada PNS bukan berarti juga dapat berlaku bagi PPPK begitupun juga sebaliknya.

Menurut peneliti kedudukan yang diperoleh PPPK sudah termuat dalam ketentuan yang ada dalam UU No. 5-2014 yaitu pada pasal 8 PPPK termasuk ke dalam unsur dari Aparatur Negara karena penggolongan jenis pegawai ASN selain PNS juga ada PPPK. Adanya bunyi dari ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa PPPK yang merupakan pegawai ASN memiliki kewajiban untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan dan pembantuan pelayanan publik yang berguna dalam pembangunan nasional. Sebagai pegawai pemerintah yang juga melaksanakan tugas pemerintahan maka PPPK tidak boleh terintervensi dari pihak atau golongan-golongan dan tidak boleh terpengaruh juga pada partai politik. Selain kedudukan yang dimiliki oleh PNS dan PPPK dalam bagan tersebut juga menyebutkan mengenai perbedaan maupun persamaan mengenai:

- a. Status pegawai antara PNS dan PPPK berbeda. PNS berstatus sebagai pegawai tetap, sedangkan PPPK berstatus sebagai pegawai pemerintah dengan status kontrak
- b. Sama-sama menduduki jabatan pemerintahan, seperti jabatan pimpinan fungsional, jabatan pimpinan tinggi madya, jabatan pimpinan tinggi utama
- c. PNS dan PPPK memiliki kedudukan yang sama sebagai unsur aparatur negara
- d. Memiliki tugas atau kewajiban yang sama yaitu melaksanakan tugas pemerintah
- e. Masa kerja pada PNS tetap hingga masa pensiun yang telah ditentukan, sedangkan PPPK berdasar pada perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun.

Pegawai ASN dalam UU No. 5-2014 memiliki perbedaan meskipun kedudukan yang dimiliki kedua pegawai ini setara. Perbedaan terasa jelas diperlihatkan pada adanya masa kerja. Menurut penulis meskipun kedudukan yang dimiliki oleh PPPK setara dengan PNS namun bukan berarti PPPK berstatus sebagai pegawai tetap, akan tetapi sebagai pegawai tidak tetap karena adanya kontrak kerja bersifat sementara. Dapat diambil kesimpulan bahwa kedudukan yang dimiliki oleh pegawai PPPK adalah setara dengan PNS yaitu sebagai komponen aparatur negara yang disebut pegawai ASN, akan tetapi PPPK bukan merupakan pegawai tetap seperti PNS melainkan hanya pegawai pemerintah yang dikontrak untuk jangka waktu tertentu sehingga statusnya hanya sebagai pegawai tidak tetap. Hal ini dapat dilihat dari dasar perekrutan yang berbeda dengan PNS, status yang dimiliki, serta sifat dan jenis pekerjaan yang dilaksanakan pada PPPK.

Pegawai PPPK pada hubungan hukum yang hanya sebatas hubungan perdata maka sangatlah diperlukan adanya aturan yang jelas terkait dengan kedudukannya maupun pada dimulainya konsesus dari rekrutmen hingga pada masa kerja berakhir. Karena dengan hubungan hukum yang dimiliki oleh PPPK secara perdata perlu diberikannya kepastian hukum dalam aturan yang jelas agar PPPK tidak merasa dirugikan ataupun dimanfaatkan oleh oleh oknum tertentu. Kepastian mengenai masa kerja juga harus diatur oleh pemerintah

karena masa kerja merupakan suatu hal yang penting dalam pengadaan pegawai yang sifatnya sementara.

### **Masa Kerja Pegawai PPPK Pada Peraturan Turunan UU No. 5-2014**

Membahas persoalan terkait masa kerja maka secara otomatis juga membahas mengenai perjanjian kerja. Dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No. 13-2003) ditarik inti dari ketentuan tersebut bahwa perjanjian kerja dilakukan antara pengusaha atau pemberi kerja dengan pekerja/buruh untuk membuat suatu perjanjian yang didalamnya terdapat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Terdapat dua jenis perjanjian kerja yang diatur dalam UU No. 13-2003 yaitu Perjanjian Kerja untuk Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tidak Tertentu (PKWTT). Tujuan dari perjanjian kerja adalah untuk mencapai stabilitas didalam syarat-syarat kerja.<sup>17</sup>

Maka dari itu diperlukannya adanya tindakan untuk mencegah dan menghindari penafsiran-penafsiran yang tidak benar ataupun menyimpang dari kebenarannya yang dapat dilakukan oleh berbagai golongan baik itu golongan dari orang-orang yang memiliki keahlian dalam bidang tertentu ataupun dari kalangan masyarakat. Tindakan tersebut yaitu dengan dibentuknya suatu peraturan pelaksana perundang-undangan yang harus segera ditetapkan apabila suatu Undang-Undang telah mengamanatkan nya. Perlu dibentuknya peraturan pelaksana perundang-undangan karena akan lebih baik jika peraturan perundang-undangan tersebut berjalan lebih ampuh jika aturan pelaksanaannya segera ditetapkan. Peraturan pelaksana perundang-undangan atau *delegated legislation* merupakan suatu undang-undang yang didelegasikan yang mengacu pada undang-undang yang dibuat oleh orang atau badan yang kepadanya parlemen telah mendelegasikan wewenang pembuatan undang-undang.<sup>18</sup> Singkatnya, undang-undang yang didelegasikan berarti pelaksanaan kekuasaan legislatif oleh lembaga yang berada di bawah legislatif.<sup>19</sup> Adanya peraturan pelaksana perundang-undangan merupakan sebuah delegasi peraturan perundang-undangan. Konsep ini telah membantu legislatif untuk membuat undang-undang yang mencakup hampir setiap masalah di suatu negara.<sup>20</sup>

Peraturan pelaksana tersebut di negara Indonesia seperti Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, ataupun produk-produk hukum yang di mana terdapat amanat untuk didelegasikan nya Peraturan pelaksana perundang-undangan. Oleh karena itu pembentukan Peraturan pelaksana perundang-undangan dianggap penting dalam pelaksanaannya jika undang-undang tidak mengatur secara jelas ataupun hal-hal lain yang menjadikan permasalahan maka aturan pelaksana ini perlu dibuat. Apabila Peraturan pelaksana telah dibuat maka isu-isu yang sedang terjadi dalam hal ini terkait dalam masa kerja PPPK maka akan terjawab bagaimana teknis dalam pengaturan masa kerja tersebut.

---

<sup>17</sup> Purgito Purgito, 'PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA DALAM PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU TELAAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2003 TENTANG KETENAGAKERJAAN', *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 9.1 (2018) <<https://doi.org/10.32493/jdmhkdmmhk.v9i1.1175>>.

<sup>18</sup> Iztok Rakar and Bojan Tičar, 'The Rulemaking Procedure - Definition, Concepts and Public Participation', *Danube*, 6.2 (2015) <<https://doi.org/10.1515/danb-2015-0007>>.

<sup>19</sup> Rakar and Tičar.

<sup>20</sup> Rakar and Tičar.

Pada UU No. 5-2014 secara tegas telah diamanatkan pada beberapa pasal yang salah satunya ada pada Pasal 107. Pada pasal tersebut secara jelas memerintahkan untuk dibuatnya peraturan pelaksana terkait dengan manajemen PPPK, akan tetapi dalam kurun waktu setelah diterbitkannya UU No. 5-2014 masih belum dibuat peraturan pelaksana terkait dengan manajemen PPPK. Dalam kurun waktu tersebut dapat menimbulkan adanya kekosongan hukum karena aturan pelaksanaannya masih belum dibuat.

Peraturan pelaksana perundang-undangan dalam UU No. 5-2014 disebutkan secara jelas bahwa dalam penetapannya terdapat jangka waktu. Hal ini dijelaskan pada Pasal 134 UU No. 5-2014 jangka waktu ditetapkannya peraturan pelaksana dari undang-undang ini adalah paling lama 2 tahun terhitung sejak diundangkannya undang-undang ini. Pada prakteknya peraturan pelaksana tersebut terbit dalam kurun waktu lebih dari 2 tahun sejak UU No. 5-2014 diundangkan atau diterbitkan. Peraturan pelaksana tersebut seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP No. 11-2007) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PP No. 49-2018). Peraturan pelaksana terkait dengan manajemen PPPK terbit pada tahun 2018. Hal ini tidak sesuai dengan amanat yang diberikan oleh UU No. 5-2014 bahwa peraturan pelaksana paling lama dibentuk 2 tahun setelah diundangkannya UU No. 5-2014. Maka dalam hal ini pemerintah dalam penetapan peraturan pelaksana undang-undang mengalami kemoloran atau tidak tepat dan tidak sesuai dengan amanat Pasal 132 UU No. 5-2014.

Merujuk pada ketentuan isi yang terdapat pada PP No. 49-2018 yang mengatur terkait dengan manajemen PPPK. Selain mengatur ketentuan yang menjelaskan mengenai manajemen PPPK, hal lain yang diatur adalah mengenai masa kerja pada pegawai PPPK. Ketentuan ini diatur pada Pasal 37, dijelaskan pada pasal ini bahwa masa kerja pegawai PPPK paling singkat 1 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan ataupun pada penilaian kerja. Selain itu batas maksimal yang diperbolehkan pada masa kerja ini yaitu paling lama 5 tahun bagi pegawai PPPK yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Utama (JPT Utama) dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya (JPT Madya). Menurut penulis dalam peraturan pemerintah ini sudah terdapat masa kerja pada pegawai PPPK, akan tetapi masih menimbulkan multitafsir karena pada Pasal 37 ayat (5) batas maksimal 5 tahun hanya disebutkan pada pegawai PPPK yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya. Sedangkan PPPK tidak hanya menduduki dua jabatan tersebut melainkan ada jabatan lain yang dapat diduduki PPPK, namun tidak disebutkan batas maksimal masa kerjanya. Sehingga apakah pengaturan pada pasal 37 ayat (5) dapat diterapkan pada jabatan-jabatan lain selain Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya. Selain yang telah disebutkan pada pemaparan di atas terkait dengan Pasal 37 PP No. 49-2018. Selain itu pada Pasal 37 juga terdapat amanat untuk pengaturan lebih lanjut mengenai masa kerja yang diamanatkan ke Peraturan Menteri. Peraturan menteri ini terbit pada November 2020. Terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Masa Hubungan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Permen ARB No. 7-2020) menjawab permasalahan terkait dengan kepastian masa kerja PPPK. Pada Permen ini hal-hal yang diatur yaitu mengenai masa kerja pada PPPK. Maka hal ini sesuai dengan apa yang

diamanatkan oleh PP No. 49-2018. Batasan masa kerja pada pegawai PPPK diatur pada Pasal 4 yang menyebutkan bahwa masa kerja pegawai PPPK yang sedang menduduki Jabatan Fungsional dan Jabatan Lain yang bukan Jabatan Struktural ditetapkan dengan waktu minimal 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan juga dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 5 tahun. Selain itu juga diatur mengenai PPPK yang sedang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya masa kerjanya dapat diperpanjang dengan maksimal 5 tahun. Hal ini sama dengan ketentuan yang ada pada Pasal 37 PP No. 49-2018.

### Kesimpulan

Kepastian Hukum bagi Pegawai (PPPK) terkait dengan masa kerja terdapat pada Peraturan turunan dari UU No. 5-2014 yakni pada Permen ARB No. 7-2020. Pasal 4 Permen ARB No. 7-2020 menyatakan masa hubungan perjanjian kerja PPPK yang menduduki Jabatan Fungsional dan Jabatan lain (bukan Jabatan Struktural) dibuat paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama dalam jangka waktu 5 tahun serta dapat juga diperpanjang paling lama 5 tahun. Pada JPT Utama dan JPT madya dibuat paling lama 5 tahun.

Diharapkan kepada pemerintah dan lembaga legislatif dalam pembuatan produk-produk hukum mematuhi ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam aturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai negara hukum, produk hukum yang dibuat haruslah jelas dan tidak menimbulkan adanya interpretasi lain atau multitafsir. Amanat pada Pasal 134 UU No. 5-2014 telah ditegaskan bahwa penetapan peraturan pelaksana UU No. 5-2014 dibuat paling lama dua tahun. Maka pemerintah wajib mematuhi hal tersebut dengan membuat peraturan pelaksanaannya agar masyarakat terjamin atas kepastian hukum.

### Daftar Pustaka

- Ebbesson, Jonas, 'The Rule of Law in Governance of Complex Socio-Ecological Changes', *Global Environmental Change*, 20.3 (2010) <<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>>
- Ihsan, Dian, 'Guru Honorer, Pendaftaran PPPK Dibuka Mei 2021', 2021
- 'KAJIAN HUKUM IMPLEMENTASI KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK UNTUK Mendukung Kinerja Aparatur Sipil Negara yang Profesional', *LEX ADMINISTRATUM*, 8.4 (2020)
- 'Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Di Indonesia', *Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Di Indonesia*, 4.1 (2019) <<https://doi.org/10.17509/mimbardik.v4i1.16971>>
- Meškienė, Erika, and Teodoras Tamošiūnas, 'Analysis of Temporary Employment Company Business Environment', *Socialiniai Tyrimai*, 42.2 (2019) <<https://doi.org/10.21277/st.v42i2.277>>
- Purgito, Purgito, 'PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA DALAM PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU TELAAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2003 TENTANG KETENAGAKERJAAN', *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 9.1 (2018) <<https://doi.org/10.32493/jdmhkdmdhk.v9i1.1175>>
- Qomarani, Legina Nadhila, 'ANOMALI KEHADIRAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM CAKRAWALA KEPEGAWAIAN DI INDONESIA', *Cepalo*, 4.2 (2020) <<https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.1979>>
- Rakar, Iztok, and Bojan Tičar, 'The Rulemaking Procedure - Definition, Concepts and Public

- Participation', *Danube*, 6.2 (2015) <<https://doi.org/10.1515/danb-2015-0007>>
- Ramadhani, Dwi Aryanti, 'PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM KONSEP PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU DI INSTITUSI PERGURUAN TINGGI', *Jurnal Yuridis*, 7.1 (2020), 1 <<https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1308>>
- Ri, Jam, and Wan Di, 'TINJAUAN YURIDIS KEBERADAAN PEGAWAI NONAPARATUR SIPIL NEGARA DI INSTRANSI PEMERINTAHAN PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA', *JURNAL HUKUM DAS SOLLEN*, 1.4 (2018) <<https://doi.org/10.32520/das-sollen.v1i4.359>>
- Risdiarto, Wulan Pri Handini & Danang, 'PROBLEMATIKA PELINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA DALAM PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA OLEH PEMERINTAH', *Badan Penelitian Hukum Nasional*, 2020
- Visnapuu, Karin, 'Land Reform and the Principle of Legal Certainty: The Practice of the Supreme Court of Estonia in 1918-1933', *Juridica International*, 27 (2018) <<https://doi.org/10.12697/ji.2018.27.05>>
- Zegarlicki, Jakub, 'Legal Certainty as an Important Value of the Rule of Law', *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, 6.2 (2018) <<https://doi.org/10.14746/fped.2017.6.2-.19>>