

PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM KONSEP PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU DI INSTITUSI PERGURUAN TINGGI

Dwi Aryanti Ramadhani, Iwan Erar Joesoef

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Email: dwiaryanti@upnvj.ac.id, iwan.erar@gmail.com

Abstrak

Keberadaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berbeda dengan undang-undang kepegawaian sebelumnya. Perbedaan tersebut terletak pada adanya pegawai pemerintahan lain selain PNS, yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Apabila kita kaitkan dengan bentuk pengangkatan PPPK adalah dengan perjanjian kerja untuk waktu tertentu, maka secara tersirat kedudukan PPPK adalah pegawai pemerintah yang memiliki kekuatan hukum pada perjanjian kerja. Perjanjian kerja bagi PPPK merupakan pengikat hubungan hukum antara pegawai pemerintahan Non-PNS dengan instansi pemerintah yang mempekerjakannya. Perjanjian kerja tersebut berakibat hukum lahirnya hubungan hukum keperdataan. Mengikatnya hubungan hukum keperdataan ditunjukkan melalui kesepakatan kedua pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian berimplikasi terhadap perlindungan hukum hak-hak pekerja. Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Mengingat pentingnya hal-hal tersebut diatas, Penulis mengkaji dengan metode yuridis normative tentang pelaksanaan pengangkatan PPPK berdasarkan Undang-Undang ASN dan pengangkatan PPPK yang memberikan perlindungan hukum bagi calon pegawai pemerintah di institusi perguruan tinggi. Analisa permasalahan dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga dapat menggambarkan tentang pelaksanaan pengangkatan PPPK di institusi perguruan tinggi dapat memberikan perlindungan hukum.

Kata kunci: Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Perlindungan Hukum.

Abstract

The existence of Law of the Republic of Indonesia Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus is different from the previous employment law. The difference lies in the existence of other government employees besides civil servants, namely Government Employees with Work Agreements (PPPK). If we associate with the form of appointment of PPPK is a work agreement for a certain period of time, then the PPPK position is implicitly a government employee who has legal force in the employment agreement. The employment agreement for PPPK is a binding legal relationship between Non-PNS government employees and the government agencies that employ it. The employment agreement resulted in the law birth of civil law relations. The strengthening of civil law relations is demonstrated through the agreement of the two parties to bind themselves in an agreement which has implications for the legal protection of workers' rights. Legal protection as an illustration of the function of law, namely the concept where the law can provide justice, order, certainty, usefulness and peace. Considering the importance of the

above matters, the author studies the normative juridical method regarding the implementation of the appointment of PPPK based on the ASN Law and the appointment of PPPK which provides legal protection for prospective government employees in tertiary institutions. Analysis of the problem is related to general principles of good governance, so that it can describe the implementation of the appointment of PPPK in higher education institutions can provide legal protection.

Keywords: *State Civil Apparatus (ASN), Government Employees with Work Agreements (PPPK), Legal Protection.*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Perkembangan hukum aparatur penyelenggara negara di Indonesia pada masa sebelum reformasi, memiliki pola pemerintahan yang menitikberatkan pada kekuasaan penguasa. Kekuasaan penguasa yang tersentral ini, menyebabkan aparatur penyelenggara negara tidak dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara profesional. Untuk menciptakan aparatur negara yang profesional, memiliki integritas, netral dan bebas dari intervensi politik dan hal-hal lain, diperlukan undang-undang yang mengatur tentang aparatur sipil negara. Aparatur sipil negara diharapkan mampu menjalankan peran sebagai pelayan masyarakat dan mampu menjadi unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Dasar 1945.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, merupakan landasan idiil dalam merancang perundang-undangan di Indonesia. Perundang-undangan merupakan landasan hukum untuk mencapai dan mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang 1945. Dalam hal untuk mencapai tujuan nasional Indonesia, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeeseimbangan materiil dan spirituil di bidang aparatur negara, maka diperlukan suatu undang-undang yang mengatur tentang aparatur sipil negara.

Undang-undang aparatur sipil negara merupakan peraturan perundang-undangan yang mereformasi undang-undang sebelumnya yang mengatur tentang Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya disebut sebagai PNS. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, merupakan undang-undang yang memperbarui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Kedua undang-undang ini merupakan undang-undang yang mengatur mengenai kepegawaian, dalam hal ini tentang PNS. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam bab menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan materiil dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Dasar diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, adalah Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan perkembangan bangsa Indonesia ditengah perkembangan bangsa-bangsa di dunia, maka Undang-undang Pokok-Pokok Kepegawaian yang ada tidak lagi dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan yang sedang memperbaiki diri menuju pemerintahan yang baik (*good governance*). Agar terwujud pemerintahan yang baik diperlukan reformasi birokrasi khususnya di bidang kepegawaian.

Terwujudnya reformasi birokrasi memerlukan suatu undang-undang aparatur sipil negara, yaitu Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disebut dengan Undang-Undang ASN. Undang-undang ini memiliki cita-cita dan tujuan untuk mewujudkan ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

ASN berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 adalah profesi bagi PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja selanjutnya disebut sebagai PPPK, yang bekerja pada instansi pemerintah. Selanjutnya, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa pegawai ASN adalah PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Hal yang menarik dalam Undang-Undang ASN, adalah keberadaan PPPK. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian tidak mengatur PPPK, bahkan tidak mengatur perjanjian kerja untuk pegawai pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, menyebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, menyebutkan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari PNS dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia,

¹Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Menimbang, hlm. 1.

serta Ayat (2) menyebutkan bahwa PNS terdiri dari PNS Pusat, PNS Daerah, dan PNS lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Mencermati keberadaan PNS dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, maka seorang PNS memiliki hubungan kerja dengan Pemerintah melalui suatu pengangkatan bukan melalui suatu perjanjian kerja. Hal ini dapat dicermati dalam kalimat: “Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang.” Kalimat selanjutnya dalam pasal ini merupakan penjelasan tentang tugas yang dibebankan kepada PNS yang sesudah diangkat oleh pejabat yang berwenang. Penegasan ini dapat dicermati dalam kalimat lanjutan pada Pasal 1 huruf a tersebut diatas, yaitu pada kalimat: “diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Kedudukan PNS dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian sangatlah berbeda dengan kedudukan PNS dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dalam Undang-Undang ASN, PNS merupakan salah satu komponen dari pegawai ASN. Hal ini dapat ditemui dalam Pasal 6 Undang-Undang ASN, yang menyebutkan bahwa Pegawai ASN terdiri atas: a. PNS; dan b. PPPK. Keberadaan PPPK dalam aparatur Pemerintahan di Indonesia, menurut Pasal 1 angka 4 adalah diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu. Selengkapnya Pasal 1 angka 4 Undang-Undang ASN, menyebutkan bahwa: PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, merupakan salah satu jenis perjanjian kerja yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam Undang-undang Kepegawaian sebelumnya tidak mengenal perjanjian kerja sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Adapun surat pengangkatan sebagai PNS sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kepegawaian berbentuk Surat Keputusan (SK) Pengangkatan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Hal ini berlaku jenis surat yang sama untuk pengangkatan Calon PNS (CPNS) maupun pengangkatan tenaga honorer.

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang ASN menyebutkan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Kalimat yang menegaskan diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap, menunjukkan bahwa ada perbedaan kedudukan hukum antara PNS dan PPPK sebagai ASN. Fadhel Maulana Ramadhan berpendapat, bahwa PPPK sebagai upaya untuk menciptakan berbagai inovasi didalam sektor pemerintahan dengan cara pertukaran kompetensi dan *sharing knowledge and experience* antara sektor publik dan sektor swasta. Dengan begitu, masuknya PPPK akan memacu adrenalin birokrasi untuk melakukan percepatan penyelenggaraan ASN.²

Selanjutnya apabila kita kaitkan dengan bentuk pengangkatan PPPK adalah dengan perjanjian kerja untuk waktu tertentu, maka secara tersirat kedudukan PPPK adalah pegawai pemerintah yang memiliki kekuatan hukum pada perjanjian kerja. Perjanjian kerja bagi PPPK merupakan pengikat hubungan hukum antara pegawai pemerintahan non-PNS dengan pemerintah yang mempekerjakannya. Apabila perjanjian kerja tersebut menjadi pengikat antara pegawai non-PNS dengan institusi pemerintah yang mempekerjakannya,

² Sebagaimana ditulis oleh Fadhel Maulana Ramadhan di Birohukum.Bappenas. go.id., *Kepastian Hukum PPPK Dalam Sistem ASN*, diunduh pada tanggal 2 Januari 2019 Pukul 10.45 Wib.

maka hubungan hukum antara keduanya adalah hubungan hukum keperdataan. Mengikatnya hubungan hukum keperdataan ditunjukkan melalui kesepakatan kedua pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian. Dalam hal PPPK perjanjian yang terjalin dengan institusi pemerintahan adalah perjanjian kerja. Perjanjian kerja yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor ASN adalah perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, selanjutnya disebut dengan PKWT.

Sebagaimana telah Penulis sampaikan sebelumnya, bahwa perjanjian kerja dikenal dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Perjanjian kerja ini dimaksudkan untuk mengikatkan hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja/buruh. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Adapun jenis perjanjian kerja dalam undang-undang tersebut ada 2 (dua) jenis, yaitu: Perjanjian Kerja untuk Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja untuk Waktu Tidak Tertentu (PKWTT), sebagaimana diatur dalam Pasal 56. Sedangkan penjelasan tentang PKWT dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, diatur dalam Pasal 57 sampai dengan 59.

Dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, menyebutkan bahwa perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:

- a. Pekerjaan yang sekali selesai atau sementara sifatnya;
- b. Pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;
- c. Pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Selanjutnya dalam Pasal 59 ayat (2), menyebutkan bahwa perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap.

Pengangkatan PPPK berdasarkan PKWT memiliki implikasi hukum yang tentu saja berbeda dengan PNS dimana secara jelas dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor ASN, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap. Kekuatan hukum PPPK yang diangkat berdasarkan PKWT secara kontraktual ada pada isi PKWT antara calon pegawai dengan instansi pemerintah yang mempekerjakannya.

Dalam penelitian ini, penulis hendak mengkaji perjanjian kerja pegawai yang telah berstatus sebagai pegawai tetap di insitusi perguruan tinggi swasta yang kemudian berubah menjadi perguruan tinggi negeri. Perguruan tinggi tersebut ketika berstatus perguruan tinggi swasta mempekerjakan pegawai PNS dan pegawai Non-PNS. Pegawai Non-PNS yang telah menjadi pegawai tetap, diangkat sebagai pegawai tetap berdasarkan surat keputusan pengangkatan dari yayasan. Namun setelah perguruan tinggi tersebut berubah status menjadi perguruan tinggi negeri, status kepegawaian Non-PNS mengikuti peraturan perundang-undangan yang baru, yaitu Undang-Undang ASN.

Berdasarkan undang-undang ASN tersebut, pegawai Non-PNS berstatus sebagai PPPK. Perjanjian kerja yang berlaku terhadap PPPK, berdasarkan Undang-undang ASN adalah perjanjian kerja dengan waktu tertentu (PKWT). Ketentuan PKWT dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah perjanjian kerja untuk jenis pekerjaan yang akan selesai dalam waktu tertentu.³ Perjanjian kerja yang dibuat untuk waktu tertentu berlaku bagi hubungan kerja yang dibatasi oleh waktu berlakunya perjanjian atau selesainya pekerjaan tertentu.⁴ PKWT tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap, tetapi hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu.⁵

³ Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 58.

⁴ Lanny Ramli, *Hukum Ketenagakerjaan*, Airlangga University Press, 2008, Surabaya, hlm.26.

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Perburuhan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 48.

Mencermati hal-hal yang dijelaskan diatas, dengan adanya PKWT pada PPPK berimplikasi terhadap perlindungan hukum hak-hak pekerja. Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.⁶ Philipus M. Hadjon, menjelaskan bahwa perlindungan hukum dibagi dua macam, yaitu: perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif.⁷ Pemberian perlindungan hukum bagi pekerja menurut Imam Soepomo meliputi lima bidang hukum perburuhan, yaitu: bidang pengerahan/penempatan tenaga kerja; bidang hubungan kerja; bidang kesehatan kerja; bidang keamanan kerja; dan bidang jaminan sosial buruh.⁸

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan kajian tentang :

- a. Bagaimana kedudukan PNS dan PPPK dalam UU ASN ?
- b. Bagaimana pelaksanaan pengangkatan PPPK berdasarkan UU ASN
- c. Bagaimana perlindungan hukum bagi PPPK di Institusi Perguruan Tinggi Negeri Baru (PTNB) dalam hal pemenuhan hak-haknya sebagai ASN ?

B. Hasil dan Pembahasan

1. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Pasal 1 angka 3 UU No. 5/2014, menetapkan definisi pegawai negeri sipil dengan perumusan sebagai berikut, “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah

⁶ Aries Harianto, *Hukum Ketenagakerjaan, Makna Kesusilaan Dalam Perjanjian Kerja*, LaksBang Pressindo, Surabaya, 2016, hlm. 224-225.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Edisi Khusus, Peradaban, 2007, hlm. 2.

⁸ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca reformasi*, Sinar Grafika, 2014, hlm. 11.

warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai aparatur sipil negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Definisi tersebut sedikit berbeda dengan definisi pegawai negeri sipil dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 karena dilandasi oleh semangat perubahan dalam UU ASN. Dipisahkannya unsur militer dan kepolisian dari definisi pegawai negeri sipil dalam UU ASN sudah sejalan dengan definisi pegawai negeri sipil secara umum.⁹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara. Dari pengertian di atas maka dapat dikatakan pengertian pegawai negeri sipil adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara yang memenuhi syarat tertentu untuk menduduki jabatan pemerintah. PNS sebagai aparat Pemerintah memiliki tugas untuk melayani kepentingan umum. Oleh karena itu pelaksanaan tugas–tugas dan kewajiban PNS terkait langsung untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah atau negara maupun warga negara.

Philipus M. Hadjon dan kawan-kawan menjelaskan bahwa pada umumnya pejabat publik berstatus pegawai negeri namun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri.¹⁰ Selanjutnya, berdasarkan *the 1929 Civil Service Act (Ambtenarenwet) di Belanda*, *Civil service law is distinct from general labour law on three main issues. First, civil servants do not have a contract of employment, but are employed on the basis of a (unilateral) public appointment. Second, they are subject to specific disciplinary legislation, the procedural law of which was moved from the Civil Service Act to the General Administrative Law Act (Algemene wet bestuursrecht). Third, they can only be*

⁹ Muhammad Yasin, *Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil*, Yuridika, Volume 31, No. 2, Mei 2016, hlm. 259.

¹⁰ Philipus M.Hadjon. et.,al., 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, hlm. 213.

*dismissed for specific reasons, specified in the General Civil Service Regulation (Algemeen rijksambtenarenreglement).*¹¹

Sesuai penjelasan Civil Service Act milik pemerintah Belanda tersebut, pengaturan mengenai PNS dipisahkan dari hukum perburuhan (tenaga kerja) secara umum. Ketentuan tersebut menjelaskan tidak digunakannya lagi pendapat klasik yang memandang seorang pegawai negeri yang memegang jabatan negeri pada hakekatnya mengadakan hubungan hukum keperdataan dengan Negara (pemerintah). PNS tidak memiliki perjanjian atau kontrak kerja tetapi dipekerjakan berdasarkan perjanjian publik yang diakui secara umum oleh banyak negara/unilateral). Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa hubungan hukum kepegawaian sebagai suatu *openbare dienstberekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah), yang lebih merupakan hubungan *subordonatie* antara atasan dan bawahan.¹²

Selanjutnya, dalam Pasal 7 UU ASN menegaskan adanya perbedaan antara PNS dengan PPPK. Perbedaan yang dimaksud adalah sebagai berikut: Pertama, PNS sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional; Kedua, PPPK sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai PPPK oleh PPK sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Pada pasal 22 UU ASN disebutkan bahwa PPPK berhak memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Namun, PPPK tidak secara otomatis diangkat menjadi PNS sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 99 UU ASN sebagai berikut: Pertama, PPPK

¹¹Dikutip dari Muhammad Yasin, *Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil*, Yuridika, Volume 31, No. 2, Mei 2016, hlm. 260.

¹² *Ibid.*

tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS; Kedua, untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dijelaskan diatas, maka menurut UU ASN PPPK tidak akan diangkat menjadi calon PNS. Jika ingin PPPK hendak menjadi PNS, PPPK harus ikut bersaing atau memiliki persamaan dengan pelamar pada umumnya. Dengan kata lain, kesempatan seorang PPPK untuk menjadi calon PNS sangat kecil. Hal ini berarti pengabdian seorang PPPK sebagai ASN hanya diukur berdasarkan Pasal 22 UU ASN, yaitu mendapatkan gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.

2. Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berdasarkan Undang-undang Aparatur Sipil Negara

PPPK sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang ASN Pasal 1 angka 1 Undang-undang ASN bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Selanjutnya dalam pasal yang sama angka 4 disebutkan bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pengangkatan PNS dan PPPK di PTNB mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berbeda. Untuk pengadaan PNS berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Dalam pasal 15 menyebutkan bahwa pengadaan PNS di instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan pada penetapan kebutuhan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12. Sedangkan untuk pengangkatan PPPK, PTNB merujuk pada Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Permenristekdikti) Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengangkatan dan

Pemberhentian Dosen dan Tenaga Kependidikan sebagai Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pada Tiga Puluh Lima Perguruan Tinggi Baru.

Perubahan status Perguruan Tinggi Swasta (PTS) menjadi PTNB, diikuti dengan perubahan status kepegawaian di PTNB. Perubahan status dari PTS ke PTNB ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden. Dalam Peraturan Presiden tersebut menjelaskan tentang penetapan status kepegawaian dilaksanakan dengan ketentuan bahwa untuk PNS yang berada dibawah Kementerian selain Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dapat dialihkan statusnya menjadi PNS Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) yang ditugaskan dilingkungan PTNB. Selanjutnya, pegawai yang bukan PNS yang bekerja pada PTNB dapat diangkat menjadi Calon PNS Pusat sepanjang memenuhi persyaratan perundang-undangan dan ditugaskan pada PTNB tersebut.

Terkait ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan, keuangan, dan kepegawaian yang mengacu pada pasal 7 Perpres Nomor 120 Tahun 2014, maka dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pendidikan; menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang aparatur negara; menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan; dan/atau Kepala Badan Kepegawaian Negara, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk teknis pengalihan kepegawaian dan kekayaan dari Yayasan PTS kepada Kemendikbud, diatur oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pertahanan baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengangkatan PPPK adalah Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Dalam pasal 3 peraturan pemerintah tersebut menjelaskan tentang

manajemen PPPK meliputi: penetapan kebutuhan; pengadaan; penilaian kinerja; penggajian dan tunjangan; pengembangan kompetensi; pemberian penghargaan; disiplin; pemutusan hubungan kerja; dan perlindungan.

Penetapan kebutuhan PPPK di PTNB pada masa peralihan dari PTS ke PTN dilakukan dengan cara memberikan hak kepada PTY berstatus Dosen yang usianya tidak dimungkinkan lagi mengikuti seleksi sebagai Calon PNS untuk diangkat sebagai ASN PPPK. Untuk selanjutnya PTNB harus menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK di PTNB dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan sebagaimana diatur dalam Pasal 5.

Hasil penetapan kebutuhan PPPK kemudian ditindaklanjuti dengan proses pengadaan calon PPPK di PTNB. Tahapan pengadaan berdasarkan pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, yaitu: perencanaan; pengumuman lowongan; pelamaran; seleksi; pengumuman hasil seleksi; dan pengangkatan menjadi PPPK. Tahapan tersebut dilakukan oleh Panitia seleksi nasional pengadaan PPPK dengan dukungan dari Panitia seleksi PTNB. Semua proses pengadaan dilakukan secara tertib administratif sesuai dengan Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

Akhir dari proses pengadaan PPPK adalah pengangkatan calon PPPK yang sudah lulus seleksi menjadi PPPK PTNB berdasarkan penetapan pengangkatan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam pasal 1 angka 14 dijelaskan tentang PPK adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Proses selanjutnya PPK memberikan kuasa

kepada pejabat yang ditunjuk dilingkungannya untuk menetapkan keputusan pengangkatan setelah penandatanganan perjanjian kerja oleh calon PPPK.

Perjanjian kerja yang ditandatangani oleh calon PPPK, berdasarkan pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 sekurang-kurangnya memuat, yaitu: tugas; target kinerja; masa perjanjian kerja; hak dan kewajiban; larangan; dan sanksi. Perihal masa perjanjian kerja, dalam pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 ditegaskan bahwa masa hubungan perjanjian kerja PPPK paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang berlaku bagi PPPK yang tundu pada Undang-Undang Ketenagakerjaan, yang mana Pembaruan PKWT hanya dapat diadakan setelah melebihi masa tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari berakhirnya PKWT yang lama, dan pembaruan PKWT ini hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali dan paling lama 2 (dua) tahun.

Perjanjian kerja ASN dengan instansi pemerintah merupakan perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT). Hal ini sebagaimana dijelaskan pada pasal 1 Undang-undang ASN, bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia (WNI) yang memenuhi syarat tertentu yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Yang dimaksud waktu tertentu dalam Undang-undang Ketenagakerjaan adalah batasan waktu dalam perjanjian kerja yang hanya diperuntukkan untuk pekerjaan tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:¹³

- a. Pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. Pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;

¹³ Zaeni Asyhadie dan Rahmawati Kusuma, *Hukum Ketenagakerjaan Dalam Teori dan Praktik di Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 71.

- c. Pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Mencermati definisi PPPK dalam pasal 1 angka 4, maka telah terjadi kerancuan dalam pengertian PKWT yang berbeda dengan pengertian PKWT dalam Undang-undang Ketenagakerjaan. Subjek dalam PKWT dalam Undang-undang Ketenagakerjaan dan Undang-undang ASN keduanya adalah WNI sebagai pekerja, namun tunduk pada undang-undang yang berbeda. Oleh karena keberadaan PPPK berdasarkan Undang-undang ASN, maka yang berlaku atas PPPK adalah aturan dalam Undang-undang ASN.

Undang-undang ASN dalam pasal 1 angka 2 tidak membedakan tentang pengangkatan kepegawaian antara PNS dan PPPK, yaitu keduanya diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dalam hal ini adalah Presiden. Lingkup kerja ASN baik PNS maupun PPPK adalah untuk melaksanakan tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun antara PNS dan PPPK berbeda status kepegawaiannya. Status kepegawaian PNS adalah sebagai pegawai tetap yang masa berakhirnya status kepegawaian adalah batas usia pensiun, sebagaimana diatur dalam Undang-undang ASN pasal 87 ayat (1) huruf c bahwa PNS diberhentikan dengan hormat karena mencapai batas usia pensiun.

Status kepegawaian PPPK berakhir melalui pemutusan hubungan perjanjian PPPK, berdasarkan Undang-undang ASN pasal 105 ayat (1) huruf a. Dalam pasal 105 ayat (1) huruf a tersebut disebutkan bahwa pemutusan hubungan perjanjian PPPK dilakukan dengan hormat karena Jangka waktu perjanjian kerja berakhir. Jika merujuk pada jenis pekerjaan PKWT yaitu pekerjaan yang sementara sifatnya dan paling lama adalah 3 (tiga) tahun, maka hubungan kerja PPPK dengan pemerintah adalah mengerjakan jenis pekerjaan yang

memerlukan waktu tidak lebih dari 3 (tiga) tahun. Undang-undang ASN tidak mengatur adanya perpanjangan hubungan kerja untuk PPPK.

Hubungan kerja berdasarkan perjanjian kerja secara umum berasaskan kebebasan berkontrak (*pacta sunt servanda*), artinya bahwa perjanjian tersebut mengikat para pihak sebagaimana undang-undang. Konsekuensi dari perjanjian adalah para pihak wajib mematuhi isi perjanjian, apabila tidak mematuhi isi perjanjian maka pihak tersebut telah melakukan wanprestasi. Namun perjanjian kerja sedikit berbeda dengan perjanjian pada umumnya, yaitu perjanjian kerja biasanya telah dibuat oleh pemberi kerja dalam bentuk kontrak baku.

Kontrak baku dalam perjanjian kerja ini pada dasarnya para pihak tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Klausula yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal, misalnya yang menyangkut jenis, harga, jumlah, waktu, tempat, dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari objek yang diperjanjikan. Dengan kata lain, yang dibakukan bukan formulir perjanjian tersebut tetapi klausul-klausulnya. Apabila merujuk pada teori kontrak baku tersebut di atas, maka PKWT antara PPPK dengan pemerintah merupakan kontrak baku yang dibuat oleh pemerintah yang disetujui oleh calon PPPK. Dengan ditandatanganinya kontrak kerja tersebut berarti calon PPPK telah sepakat dan menyetujui isi perjanjian, dan bersedia menerima konsekuensi dari isi perjanjian tersebut.

Pemerintah selaku pihak yang membuat kontrak baku dalam PKWT antara PPPK dan pemerintah, maka pengangkatan dan pemberhentian PPPK diselenggarakan dengan berdasar pada AAUPB. AAUPB dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN secara jelas diatur dalam Pasal 2 Undang-undang ASN yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif

dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, serta kesejahteraan.

Dalam pembahasan rumusan masalah penulis menggunakan 3 (tiga) asas, yaitu asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas keadilan untuk menganalisa pelaksanaan pengangkatan PPPK. Pelaksanaan pengangkatan PPPK telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Pada pasal 7 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah. Pengadaan PPPK dilakukan melalui tahapan: a) Perencanaan; b) Pengumuman lowongan; c) Pelamaran; d) Seleksi; e) Pengumuman hasil seleksi; dan f) Pengangkatan menjadi PPPK.

Berkaitan dengan asas keterbukaan, maka dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 khususnya pasal 7, menunjukkan bahwa pemerintah telah menjalankan asas keterbukaan dalam pelaksanaan pengadaan calon PPPK. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia.

Tahapan-tahapan dalam pengadaan PPPK menunjukkan adanya kehendak yang baik dari pemerintah untuk memberikan keterbukaan informasi dalam pengadaan calon PPPK. Penyelenggara pengadaan calon PPPK berdasarkan Undang-undang ASN adalah BKN. Pelaksanaan pengadaan calon diawali dengan pengumuman lowongan jabatan calon PPPK secara luas melalui media cetak dan elektronik. Pengumuman tersebut berisi sekurang-kurangnya tentang jumlah dan jenis jabatan yang lowong; syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar; alamat dan tempat lamaran ditujukan; cara menyampaikan lamaran; dan batas waktu pengajuan lamaran. Adapun mekanisme seleksi PPPK diatur dalam pasal

17 sampai dengan pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Asas keadilan adalah setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

3. Perlindungan hukum bagi PPPK di Institusi Perguruan Tinggi Negeri Baru (PTNB) dalam hal pemenuhan hak-haknya sebagai ASN

Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan t diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan Warga Masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan

oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat.

Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini menjamin bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan Undang-Undang ini, Warga Masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat.

Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk

mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.¹⁴

Hak dan kewajiban ASN melekat pada pegawai ASN baik PNS maupun PPPK. Pengaturan hak dan kewajiban ini adalah sebagai bentuk campur tangan pemerintah dalam mengatur ASN. Campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum.¹⁵ Perwujudan campur tangan pemerintah ini merupakan konsep *welfare state* yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara. Untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat berdasarkan perundang-undangan.¹⁶

Campur tangan pemerintah sebagaimana diuraikan diatas, tidak dapat dilepaskan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang lazim disebut sebagai AAUPB. AAUPB merupakan standar wewenang pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu negara. Dalam hukum administrasi negara, hakikat fungsi pemerintah adalah melaksanakan fungsi pemerintahan (*studerende functie*).¹⁷ AAUPB semula merupakan asas hukum yang tidak tertulis, namun sejak masa reformasi AAUPB menjadi suatu keniscayaan untuk tidak diterapkan dalam sistem peradilan kita untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat yang membutuhkan keadilan.

Pengejawantahan AAUPB dalam Undang-Undang ASN, terdapat perbedaan dalam hak dan kewajiban untuk PNS dan PPPK. Menurut Pasal 21 Undang-undang ASN, PNS berhak memperoleh gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan hari tua, perlindungan, dan

¹⁴ Penjelasan UU No. 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵ Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 229.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 230-231.

¹⁷ Ridwan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 173.

pengembangan kompetensi. Sedangkan Pasal 22, PPPK berhak untuk memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Perbedaan yang sangat signifikan terhadap hak yang tidak diterima oleh PPPK adalah jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Sementara itu, Undang-undang ASN memberlakukan kewajiban yang sama antara PNS dan PPPK sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23. Pasal ini menyebutkan kewajiban ASN tanpa ada pemisahan antara PNS dan PPPK, yaitu pegawai ASN wajib untuk setia dan taat pada Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah. Selanjutnya pegawai ASN wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang, menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggungjawab. Pegawai ASN juga wajib menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik dalam maupun diluar kedinasan. Pegawai ASN wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan pengangkatan PPPK oleh pemerintah tidak berdasarkan perjanjian kerja. Perjanjian kerja antara ASN non-PNS dilakukan setelah terjadi proses seleksi selesai dilaksanakan. hal ini berbeda dengan perjanjian kerja yang berlaku pada pekerja yang tunduk pada Undang-Undang Ketenagakerjaan. Dalam Undang-undang Ketenagakerjaan, perjanjian kerja merupakan dasar pengikatan antara pekerja dan perusahaan untuk melaksanakan hak dan kewajiban keperdataannya sesuai dengan isi perjanjian.

Perpanjangan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dapat diberikan paling lama 5 (lima) tahun untuk PPPK yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) baik utama maupun madya. Untuk PPPK yang tidak menduduki JPT, maka Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tidak menjelaskannya. Menurut penulis, ketiadaan pengaturan perpanjangan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK yang tidak menduduki JPT dapat mengakibatkan ketidakjelasan status kepegawaian PPPK setelah perpanjangan hubungan perjanjian kerja. Ketidakjelasan ini menjadi legitimasi PPK untuk memutuskan hubungan perjanjian kerja dengan PPPK setelah masa perpanjangan hubungan perjanjian kerja berakhir.

Berakhirnya hubungan perjanjian kerja PPPK tidak saja berlaku bagi PPPK yang menduduki JPT namun juga berlaku bagi PPPK yang tidak menduduki JPT. Hubungan perjanjian kerja PPPK dapat berakhir karena telah berakhirnya masa hubungan perjanjian kerja, dalam hal ini setelah 2 (dua) tahun perpanjangan hubungan perjanjian kerja untuk PPPK yang tidak menduduki JPT. Sedangkan PPPK yang menduduki JPT, setelah mendapatkan perpanjangan hubungan kerja selama 5 (lima) tahun maka berakhirilah hubungan perjanjian kerjanya sebagai PPPK.

Singkatnya masa hubungan perjanjian kerja bagi PPPK ini perlu menjadi perhatian pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak PPPK. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 pasal 75 mengamanatkan pemerintah untuk memberikan perlindungan berupa: jaminan hari tua; jaminan kesehatan; jaminan kecelakaan kerja; jaminan kematian; dan bantuan hukum. Untuk jaminan hari tua, jaminan kesehatan dan jaminan kecelakaan kerja, serta jaminan kematian dilaksanakan sesuai sistem jaminan nasional.

Perlindungan bagi PPPK terkait sistem jaminan sosial belum dapat dipenuhi oleh PTNB secara maksimal. Hal ini dikarenakan sampai saat ini calon PPPK dilingkungan PTNB belum mendapatkan surat keputusan pengangkatan dari pejabat negara yang berwenang. Sehingga pemenuhan hak untuk mendapatkan perlindungan tidak dapat diberikan secara maksimal selain hak untuk mendapat gaji dan tunjangan yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan bagi PNS. Perlindungan bagi PPPK tidak saja terhadap jaminan sosial, namun juga perlindungan hak untuk menduduki JPT. Namun hak untuk menduduki JPT di PTNB belum dapat dipenuhi juga karena belum adanya kejelasan tentang penetapan keputusan pengangkatan PPPK. Hal ini tidak sejalan dengan pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 yang menjelaskan bahwa JPT utama tertentu atau JPT madya tertentu yang dapat diisi oleh PPPK. Sehingga hak PPPK dalam hal menduduki JPT di PTNB tidak dapat terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa masih adanya perbedaan pemenuhan hak bagi PPPK sebagai ASN berdasarkan UU ASN.

C. Simpulan dan Saran

Simpulan

Kedudukan PNS sebagai pegawai yang diangkat untuk mengabdikan diri kepada pemerintah berbeda dengan PPPK yang mengabdikan pada kantor atau instansi pemerintah. Perbedaan tersebut terletak pada Pasal 7 UU ASN yang menegaskan bahwa PNS sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional, sedangkan PPPK sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai PPPK oleh PPK sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN. Selanjutnya, PPPK tidak secara otomatis dapat diangkat menjadi PNS, melainkan dengan mengikuti

proses untuk menjadi PNS sebagaimana diatur dalam pasal 99 UU ASN. Namun demikian, pasal 22 UU ASN menegaskan bahwa PPPK berhak memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.

Pelaksanaan pengangkatan PPPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Aparatur Sipil Negara dilaksanakan oleh BKN dengan memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang tercermin dalam Pasal 2 Undang-undang ASN yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, serta kesejahteraan. Namun dalam kenyataannya pengangkatan PPPK di PTNB belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum bagi PPPK untuk menduduki jabatan tertinggi. Hal ini dikarenakan Surat Keputusan Pengangkatan PPPK di PTNB sampa saat ini belum ada.

Saran

Untuk memberikan perlindungan hukum yang optimal terkait pemenuhan hak-hak PPPK dalam hal menduduki jabatan tertinggi di PTNB, maka Pemerintah harus segera menetapkan Surat Penetapan Pengangkatan PPPK di PTNB.

REFERENSI

Buku

- Hadjon, Philipus M. dkk., 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press.
- Hariato, Aries. 2011, *Hukum Ketenagakerjaan, Makna Kesusilaan Dalam Perjanjian Kerja*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.
- Judiantoro, Hartono, 1992, *Segi Hukum Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Khakim, Abdul. 2014, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Lubis, Todung Mulya, 1993, *In search of Human Rights Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Jakarta: Gramedia.
- Muhammad, Abdulkadir, 2000, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Najih, Mokhammad dan Soimin. 2014, *Pengantar Hukum Indonesia, Sejarah, Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Ramli, Lanny. 2008, *Hukum Ketenagakerjaan*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Sutedi, Adrian. 2011, *Hukum Perburuhan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wijayanti, Asri. 2014, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.

Jurnal/Artikel

- Adhyaksa, Gios. 2016, *Penerapan Asas Perlindungan Yang Seimbang Menurut KUHPerdata Dalam Pelaksanaan Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tertentu Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*, Jurnal Unifikasi, ISSN 2354-5976, Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Kuningan, Jawa Barat.
- El Rahman, Taufik dkk., *Asas Kebebasan Berkontrak dan Asas Kepribadian dalam Kontrak-kontrak Outsourcing*, Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 3, Oktober 2011.
- Khairandy, Ridwan, 2003, *Itikad baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Vogerl, Christina Maria, 2007, *Unfair Terms in Standard Form Contract: A Law & Economics Analysis of Key Issues in the Implementation of Cosumer Directive on Unfair Terms*, Hamburg: Thesis, European Master Program in Law & Economics University of Hamburg.
- Yulianto, Taufiq. 2013, *Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) Menurut UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*, Jurnal Pengembangan Humaniora, Vo. 13 No. 3, Politeknik Negeri Semarang.
- Yasin, Muhammad. *Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil*, Yuridika, Volume 31, No. 2, Mei 2016.

Undang-undang

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1973 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1973 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39.
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63.