

REKONSTRUKSI NORMA PERJANJIAN KERJA PPPK: HARMONISASI PERLINDUNGAN KETENAGAKERJAAN DAN AKSES JABATAN DALAM SISTEM ASN

Wahyu Aliansa

Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Indonesia

E-mail: wahyualiansa@uho.ac.id

ABSTRAK

Perjanjian kerja merupakan instrumen hukum yang mengikat hubungan kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dengan negara, namun pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyisakan dua persoalan hukum sekaligus, yaitu kekaburan norma (*vague norm*) mengenai batas masa kerja, mekanisme pengakhiran kerja, dan jaminan sosial PPPK, serta disharmoni norma (*conflict of norm*) antara rezim hukum kepegawaian dan rezim hukum ketenagakerjaan yang keduanya melekat pada hubungan kerja PPPK. Kehadiran PPPK Paruh Waktu melalui Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025 mempertajam kedua persoalan tersebut. Penelitian ini bertujuan menegaskan isu hukum kedudukan perjanjian kerja PPPK, memvalidasi kekaburan dan disharmoni normanya, serta merumuskan rekonstruksi norma yang sekaligus menuntut penafsiran atas norma yang kabur dan harmonisasi atas norma yang saling bertentangan. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian menyimpulkan bahwa hubungan kerja PPPK bercorak hibrida (publik-privat) yang belum diatur koheren, sehingga menempatkan PPPK pada posisi paradoks: berkedudukan lebih tinggi daripada pekerja kontrak biasa, tetapi lebih lemah dari sisi perlindungan pengakhiran kerja. Karena itu, rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK melalui peraturan pemerintah tersendiri diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, perlindungan ketenagakerjaan yang layak, dan kesetaraan akses jabatan berbasis sistem merit.

Kata Kunci: *perjanjian kerja; pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja; aparatur sipil negara.*

ABSTRACT

The work agreement is the legal instrument binding the employment relationship of Government Employees under Work Agreements (PPPK) with the state; however, its regulation under Law Number 20 of 2023 on the State Civil Apparatus leaves two simultaneous legal issues, namely the vagueness of norms regarding the term of employment, termination mechanisms, and social security of PPPK, and the conflict of norms between the civil service regime and the labor law regime that both attach to the PPPK employment relationship. The introduction of Part-Time PPPK through Ministerial Decree of PANRB Number 16 of 2025 sharpens both problems. This study aims to affirm the legal issue of the PPPK work agreement, validate its vagueness and disharmony, and formulate a norm reconstruction that simultaneously requires interpretation of the vague norm and harmonization of the conflicting norms. The study employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. It concludes that the PPPK employment relationship is hybrid (public-private) and incoherently regulated, placing PPPK in a paradoxical position: institutionally higher than ordinary contract workers, yet weaker in terms of termination protection. Therefore, reconstruction of PPPK work agreement norms through a dedicated government regulation is required to ensure legal certainty, adequate labor protection, and equal merit-based access to positions.

Keywords: *work agreement; government employees with work agreements; state civil Apparatus.*

A. PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia telah menempatkan penataan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai salah satu agenda strategis pembangunan hukum kepegawaian nasional. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).¹

Kehadiran PPPK sebagai kategori pegawai yang diikat melalui perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu merupakan bentuk adopsi fleksibilitas hubungan kerja model sektor swasta ke dalam ranah hukum kepegawaian publik.² Sejak awal pemberlakuannya, konstruksi hukum PPPK telah menyisakan persoalan mendasar mengenai kejelasan batas maksimal masa kerja, mekanisme pemutusan hubungan kerja, serta jaminan sosial yang diterima, sehingga menimbulkan kesenjangan perlindungan dibandingkan dengan PNS.

Pada 31 Oktober 2023, Pemerintah mencabut dan menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.³ Undang-Undang ini membawa sejumlah perubahan mendasar, antara lain penguatan pengawasan sistem merit, penataan tenaga honorer, penyetaraan sebagian hak kesejahteraan PNS dan PPPK, serta pembukaan akses PPPK terhadap Jabatan Pimpinan Tinggi tertentu.⁴ Namun demikian, perubahan tersebut belum diikuti dengan pengaturan turunan yang komprehensif mengenai norma perjanjian kerja PPPK, sehingga status hukum, hak, dan perlindungan pegawai PPPK—termasuk varian PPPK Paruh Waktu yang baru diatur melalui Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025—masih diliputi kekaburan hukum (*vagueness of law*).⁵

Kekaburan norma tersebut tampak nyata pada beberapa aspek. Pertama, dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan, pengaturan PPPK Paruh Waktu hanya bertumpu pada Keputusan Menteri yang secara struktural berkedudukan rendah dan rentan digugurkan jika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶ Kedua, dari sisi perlindungan ketenagakerjaan, banyak instansi hanya mendaftarkan PPPK Paruh Waktu pada program BPJS Ketenagakerjaan dengan basis upah yang rendah, sehingga akumulasi Jaminan Hari Tua (JHT) yang diterima menjadi tidak signifikan, sementara hak atas tunjangan hari raya dan pesangon kerap ditiadakan dengan alasan keterbatasan anggaran instansi.⁷ Ketiga, dari sisi akses jabatan, meskipun UU Nomor 20 Tahun 2023 secara eksplisit membuka peluang PPPK untuk mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi tertentu, ketentuan turunannya masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang tidak seluruhnya kompatibel dengan semangat kesetaraan sistem merit dalam undang-undang yang baru.⁸

Persoalan-persoalan tersebut sebenarnya juga telah lama disinggung dalam kajian atas UU Nomor 5 Tahun 2014, yang menunjukkan bahwa PPPK sejak awal berada pada hubungan

¹Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 6.

²Rike Anggun Artisa, “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,” *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik* 6, no. 1 (2015): 34.

³Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 76, 77 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897).

⁴Tjahyo Rawinarso, Suhud Alynudin, Najwa Shafira, Agus Widiarto, dan Haryo Setyoko, “Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berdasarkan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025,” *NIAGARA Scientific Journal* 16, no. 2 (Desember 2024): 197.

⁵Nourismi Hamada dan Erlina, “Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian,” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (Mei 2025): 2572.

⁶Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu; lihat juga Hamada dan Erlina, “Kedudukan Pegawai Pemerintah,” 2573.

⁷M. Assegaf, “Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia,” *Media Hukum Indonesia* 4, no. 1 (2025): 700.

⁸Bandingkan dengan I Gede Endiartia, “Kesesuaian Peraturan Pelaksana Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dengan UU Nomor 20 Tahun 2023,” *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 16, no. 1 (2025): 5.

hukum keperdataan atau kontraktual, berbeda dengan PNS yang berada dalam hubungan dinas publik dan mono loyalitas.⁹ Kekhususan hubungan hukum ini semestinya melahirkan pengaturan perjanjian kerja tersendiri yang secara sadar mengadopsi asas-asas perlindungan ketenagakerjaan, tanpa kehilangan sifat kelembagaan aparatur negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 UU ASN.¹⁰ Akan tetapi, hingga berlakunya UU Nomor 20 Tahun 2023, rekonstruksi norma yang menyeluruh atas hubungan kerja PPPK belum juga terwujud, sehingga persoalan lama tersebut justru bereinkarnasi dalam bentuk baru melalui skema PPPK Paruh Waktu.

Bertolak dari uraian tersebut, perlu ditegaskan bahwa penelitian ini berangkat dari dua isu hukum yang saling berkaitan namun berbeda karakternya. Isu hukum pertama adalah kekaburan norma (*vague norm*) dalam pengaturan perjanjian kerja PPPK. Kekaburan ini dapat divalidasi secara konkret: UU Nomor 20 Tahun 2023 maupun peraturan pelaksanaannya tidak menentukan batas maksimal masa kerja PPPK, tidak merumuskan parameter baku perpanjangan kontrak, dan tidak mengatur kompensasi pengakhiran hubungan kerja, sehingga norma tersebut membuka ruang multitafsir yang menuntut penafsiran hukum tersendiri.¹¹ Isu hukum kedua adalah disharmoni norma (*conflict of norm*) yang muncul karena hubungan kerja PPPK secara bersamaan disentuh oleh dua rezim hukum yang berbeda orientasi, yaitu rezim hukum kepegawaian publik (UU ASN) dan rezim hukum ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan beserta perubahannya). Kedua rezim ini memberikan standar perlindungan yang berbeda—misalnya pekerja PKWT dijamin kompensasi akhir kontrak, sedangkan PPPK tidak—sehingga terjadi ketidakselarasan pengaturan atas objek yang secara substansial serupa.¹²

Pembedaan kedua isu hukum ini penting untuk menjelaskan arah penelitian. Kekaburan norma menuntut penafsiran dan penegasan (rekonstruksi) norma agar menjadi jelas dan pasti, sedangkan disharmoni norma menuntut harmonisasi agar norma-norma yang bertentangan menjadi selaras. Judul penelitian ini menggunakan istilah “rekonstruksi” sebagai payung, karena rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK yang dimaksud mencakup keduanya: menegaskan norma yang kabur sekaligus menyelaraskan norma yang tumpang tindih. Adapun “harmonisasi” ditempatkan secara spesifik pada aspek disharmoni antara perlindungan ketenagakerjaan dan akses jabatan pemerintahan, bukan pada seluruh dimensi persoalan.¹³ Dengan demikian, tidak terdapat kontradiksi antara klaim adanya kekaburan norma dengan penggunaan pendekatan harmonisasi, karena keduanya diletakkan pada objek yang berbeda dalam satu bangunan rekonstruksi norma yang utuh.

Sejumlah penelitian terdahulu telah menyoroti PPPK, namun dari sudut yang berbeda dan belum menyentuh rekonstruksi norma perjanjian kerjanya secara utuh. Kajian Hamada dan Erlina serta Assegaf menekankan kekaburan status dan lemahnya perlindungan PPPK Paruh Waktu, tetapi berhenti pada rekomendasi umum perlunya regulasi khusus.¹⁴ Kajian Taufik memfokuskan diri pada dampak fiskal pengangkatan PPPK terhadap daerah, sedangkan kajian Mardin dan Muhaimin serta Endiartia menyoroti sistem merit dan pengisian Jabatan

⁹Rike Anggun Artisa, “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,” 40.

¹⁰Bandingkan Imam Garda Wiraputra, “Perbandingan Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dengan Pegawai BUMN Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan” *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram* (2020): 5.

¹¹Ahmad Zaenal Fanani dan Rusdianto Sesung, “Kekaburan Norma dan Kepastian Hukum dalam Penormaan Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 54, no. 2 (2024): 410-412; bandingkan Erlangga Nur Wicaksono, “Konstruksi Yuridis dan Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian Negara Indonesia,” *Journal of Contemporary Law Studies* 3, no. 1 (2025): 45-47.

¹²Firman Freaddy Busroh dan Hendrik Salmonsen, “Disharmoni Regulasi Kepegawaian dan Ketenagakerjaan bagi Pegawai Non-PNS di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 355-357.

¹³Bandingkan Sudarsono, “Rekonstruksi sebagai Metode Pembaruan Hukum: Antara Penafsiran dan Harmonisasi Norma,” *Jurnal Rechtsvinding* 13, no. 1 (2024): 22-25.

¹⁴Nourismi Hamada dan Erlina, “Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian,” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2575; M. Assegaf, “Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu,” *Media Hukum Indonesia* 4, no. 1 (2025): 703.

Pimpinan Tinggi, tanpa mengaitkannya dengan perlindungan ketenagakerjaan.¹⁵ Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian (research gap): belum ada kajian yang menautkan isu perlindungan ketenagakerjaan dan isu akses jabatan ke dalam satu kerangka rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK. Di sinilah kebaruan penelitian ini, yaitu menawarkan rumusan norma ideal yang mengintegrasikan kedua isu tersebut, yang belum dilakukan oleh penelitian-penelitian sebelumnya.

Berdasarkan penegasan isu hukum tersebut, penelitian ini bertujuan untuk, pertama, menganalisis kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK dalam sistem ASN dan memvalidasi kekaburan serta disharmoni normanya; kedua, merumuskan bentuk rekonstruksi norma yang tepat guna menegaskan norma yang kabur sekaligus mengharmonisasikan perlindungan ketenagakerjaan dengan kesetaraan akses jabatan pemerintahan. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan dua ranah hukum yang selama ini dikaji secara terpisah—hukum ketenagakerjaan dan hukum kepegawaian publik—ke dalam satu kerangka rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK yang koheren.

Secara historis, keberadaan pegawai tidak tetap dalam birokrasi Indonesia telah berlangsung jauh sebelum istilah PPPK dikenal. Sebelum diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 2014, pegawai tidak tetap mula-mula disebut sebagai pegawai honorer dan kemudian Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang bertugas membantu pekerjaan PNS, di samping pegawai alih daya (outsourcing) yang menangani pekerjaan penunjang seperti kebersihan dan keamanan.¹⁶ Data Badan Kepegawaian Negara tahun 2005 bahkan mencatat sebanyak 343.158 pegawai tidak tetap yang direkrut di berbagai instansi, dengan konsentrasi terbesar di Pulau Jawa.¹⁷ Rangkaian penataan ini memperlihatkan bahwa persoalan pegawai tidak tetap merupakan problematika struktural yang berulang, dan kehadiran PPPK sesungguhnya merupakan upaya negara untuk memberikan kepastian hukum atas status pegawai tidak tetap yang selama ini menggantung. Namun, apabila norma perjanjian kerja PPPK tidak direkonstruksi secara menyeluruh, terdapat risiko bahwa skema baru seperti PPPK Paruh Waktu hanya akan menjadi bentuk lain dari ketidakpastian yang sama.

Urgensi penelitian ini juga diperkuat oleh besarnya populasi PPPK yang terdampak. Pada tahun 2024, pemerintah mengangkat sebanyak 1.289.824 tenaga honorer menjadi PPPK, yang terdiri atas 427.850 orang untuk kementerian/lembaga dan 862.174 orang untuk 524 pemerintah daerah di seluruh Indonesia.¹⁸ Dengan jumlah yang demikian besar, setiap kekaburan norma dalam perjanjian kerja PPPK akan berdampak luas, baik terhadap kepastian hukum individual pegawai maupun terhadap kesinambungan penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK bukan sekadar persoalan teknis-administratif, melainkan menyentuh dimensi perlindungan hak konstitusional warga negara atas pekerjaan yang layak sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, dengan objek kajian yang konsisten difokuskan pada kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK, bukan pada perbandingan PPPK dengan PNS atau pekerja pada umumnya—perbandingan tersebut hanya digunakan sebagai alat bantu analisis, bukan sebagai fokus. Pendekatan yang digunakan adalah

¹⁵Mohamad Taufik, “Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK),” *Jurnal Impresi Indonesia* 4, no. 5 (2025): 1373; Faharudin Mardin dan La Ode Muhaimin, “Penerapan Sistem Merit,” *Journal of Innovation Research and Knowledge* 4, no. 9 (2025): 6350.

¹⁶Rike Anggun Artisa, “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,” 36-37; bandingkan Mohamad Taufik, “Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah,” 1362.

¹⁷Artisa, “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,” 34.

¹⁸Mohamad Taufik, “Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah,” 1366.

¹⁹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2).

pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Adapun teknik analisis yang digunakan bersifat gabungan sesuai karakter isu hukumnya, yaitu penafsiran hukum (interpretasi) untuk menjawab kekaburan norma mengenai masa kerja dan pengakhiran hubungan kerja PPPK, serta harmonisasi hukum untuk menyelaraskan pertentangan standar antara rezim kepegawaian dan rezim ketenagakerjaan; keduanya kemudian dirangkai dalam kerangka rekonstruksi norma untuk menghasilkan rumusan norma yang ideal.²⁰

C. PEMBAHASAN

1. Kerangka Konseptual: Perjanjian Kerja, Perlindungan Ketenagakerjaan, dan Sistem Merit

Sebelum menganalisis kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK, perlu terlebih dahulu diletakkan kerangka konseptual yang menjadi pijakan analisis. Konsep pertama adalah perjanjian kerja itu sendiri. Dalam hukum ketenagakerjaan, perjanjian kerja dibedakan menjadi Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT). PKWT merupakan perjanjian kerja yang didasarkan atas jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu dan hanya dapat digunakan untuk pekerjaan yang sifatnya sementara, sedangkan PKWTT diperuntukkan bagi pekerjaan yang bersifat tetap.²¹ Perjanjian kerja PPPK secara struktural menyerupai PKWT karena diikat oleh jangka waktu tertentu, namun memiliki perbedaan mendasar karena PPPK sekaligus berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, sehingga tidak sepenuhnya tunduk pada rezim hukum ketenagakerjaan privat.

Konsep kedua adalah perlindungan ketenagakerjaan. Perlindungan hukum bagi pekerja pada hakikatnya bertujuan menjamin terpenuhinya hak-hak dasar pekerja serta menjaga keseimbangan kedudukan antara pekerja dan pemberi kerja yang secara sosial-ekonomi tidak setara.²² Dalam konteks PPPK, perlindungan ketenagakerjaan mencakup kepastian atas gaji dan tunjangan, jaminan sosial, kejelasan masa kerja, serta perlindungan dari pengakhiran hubungan kerja sepihak. Ketidadaan salah satu unsur ini akan menempatkan PPPK pada posisi yang rentan, terlebih apabila hubungan kerjanya dikonstruksikan semata-mata sebagai hubungan kontraktual tanpa jaminan minimal yang bersifat memaksa (*dwingend recht*).

Konsep ketiga adalah sistem merit. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 mendefinisikan sistem merit sebagai penyelenggaraan manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi, yaitu berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang tertentu. Sistem merit menjadi tolok ukur untuk menilai apakah pengaturan akses jabatan bagi PPPK telah berkeadilan atau justru menciptakan diskriminasi struktural. Ketiga konsep tersebut—perjanjian kerja, perlindungan ketenagakerjaan, dan sistem merit—akan digunakan secara berkelindan untuk menganalisis kedudukan hukum PPPK serta merumuskan model rekonstruksi normanya.

2. Kedudukan Hukum Perjanjian Kerja PPPK dan Problematika Perlindungan Ketenagakerjaannya

Subbahasan ini menganalisis kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK sekaligus problematika perlindungan ketenagakerjaan yang melekat padanya, karena keduanya bermuara pada satu persoalan yang sama, yaitu belum jelasnya konstruksi norma yang mengatur hubungan kerja PPPK. Fokus analisis diarahkan pada apakah hubungan kerja PPPK tergolong

²⁰Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum," Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum 3, no. 1 (2024): 50-52.

²¹Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, serta Pemutusan Hubungan Kerja, Pasal 4 dan Pasal 12.

²²Bandingkan Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), sebagaimana dikutip dalam Assegaf, "Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah," 699.

hubungan hukum publik, keperdataan, atau hibrida, karena ketidakjelasan penggolongan inilah yang menjadi sumber utama kekaburan pengaturan hak, kewajiban, dan perlindungan PPPK.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menegaskan bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan/atau menduduki jabatan pemerintahan. Definisi ini memperluas cakupan tugas PPPK dibandingkan rumusan sebelumnya dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 yang hanya menyebut “pelaksanaan tugas pemerintahan”, tanpa membuka ruang menduduki jabatan pemerintahan secara definitif.

Meskipun definisi tersebut diperluas, kedudukan PPPK sebagai unsur aparatur negara sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU ASN tetap dipertahankan, yang berarti PPPK harus melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah dan bebas dari intervensi politik. Konsekuensinya, perjanjian kerja PPPK tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) dalam hukum ketenagakerjaan pada umumnya, karena PPPK sekaligus berkedudukan sebagai unsur penyelenggara fungsi pemerintahan.²³ Karakter hibrida inilah yang menjadi akar persoalan, karena norma perjanjian kerja PPPK harus memuat unsur kepastian hukum publik (pengangkatan berdasarkan keputusan pejabat pembina kepegawaian) sekaligus unsur keperdataan (kesepakatan hak dan kewajiban dalam kontrak kerja), tanpa terlebih dahulu ditentukan proporsi dan batas masing-masing unsur tersebut secara tegas dalam undang-undang.

Ketidakjelasan proporsi ini semakin nyata pada regulasi PPPK Paruh Waktu. Kajian yuridis terbaru menunjukkan bahwa dasar hukum Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025 secara formil telah memenuhi asas legalitas karena bersandar pada mandat UU ASN 2023, namun asas proporsionalitas belum sepenuhnya terpenuhi karena hak, kewajiban, dan fasilitas PPPK Paruh Waktu digantungkan sepenuhnya pada ketersediaan anggaran instansi tanpa standar minimal yang seragam antardaerah.²⁴ Kondisi ini menegaskan bahwa perjanjian kerja PPPK, baik penuh waktu maupun paruh waktu, belum dibangun di atas norma tunggal yang koheren, melainkan tersebar pada berbagai peraturan pelaksana yang berbeda tingkatan dan orientasi kebijakannya, sehingga rentan menimbulkan disharmoni antarnorma.

Perbandingan dengan konsep PKWT dalam hukum ketenagakerjaan memperjelas letak persoalan. Dalam rezim ketenagakerjaan, PKWT dibatasi paling lama tertentu dan pekerja PKWT berhak atas uang kompensasi pada akhir masa kontrak sebagai pengganti pesangon sejak berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.²⁵ Ironisnya, PPPK yang berkedudukan sebagai unsur aparatur negara justru tidak memiliki jaminan kompensasi pengakhiran kerja yang setara, karena UU ASN dan peraturan pelaksanaannya tidak mengatur mekanisme kompensasi sebagaimana dikenal dalam hukum ketenagakerjaan. Pengakhiran hubungan perjanjian kerja PPPK berdasarkan Pasal 105 UU Nomor 5 Tahun 2014 (yang substansinya dilanjutkan dalam UU Nomor 20 Tahun 2023) dilakukan dengan hormat karena jangka waktu perjanjian kerja berakhir, tanpa disertai pengaturan tegas mengenai hak-hak pekerja setelah kontraknya usai.²⁶ Dengan demikian, PPPK menempati posisi paradoks: dari sisi kedudukan kelembagaan ia lebih tinggi daripada pekerja PKWT biasa, namun dari sisi perlindungan pengakhiran kerja ia

²³Bandingkan Rike Anggun Artisa, “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,” 41, yang menegaskan hubungan hukum PPPK bersifat keperdataan namun diselenggarakan dalam ranah hukum publik.

²⁴Erlangga Nur Wicaksono, “Konstruksi Yuridis dan Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian Negara Indonesia,” *Journal of Contemporary Law Studies* 3, no. 1 (2025): 45.

²⁵Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021, Pasal 15 dan Pasal 16 mengenai uang kompensasi PKWT; bandingkan Yuli Anggraeni dan A. A. Thohari, “Analisis Kebijakan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu: Suatu Tinjauan Yuridis dan Implementatif,” *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern* 7, no. 3 (2025).

²⁶Yusuf Adiwibowo Putra, Yati Nurhayati, dan Istiana, “Perlindungan Hukum untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang Diputus Hubungan Kerjanya,” sebagaimana dirujuk dalam kajian PPPK PKWT; lihat pula *Jurnal Yuridis* 7, no. 1 (2020): 1-26.

justri lebih lemah karena tidak dilindungi baik oleh rezim ketenagakerjaan maupun oleh rezim kepegawaian secara memadai.

Perlindungan ketenagakerjaan bagi PPPK pada dasarnya mengacu pada dua rezim hukum sekaligus, yaitu hukum kepegawaian publik melalui UU ASN dan sistem jaminan sosial nasional yang secara umum berlaku bagi pekerja, termasuk pekerja swasta. Pegawai ASN, termasuk PPPK, berhak atas penghasilan, tunjangan dan fasilitas, jaminan sosial, lingkungan kerja, pengembangan diri, dan bantuan hukum. Namun demikian, ketentuan tersebut bersifat umum dan didelegasikan lebih lanjut kepada peraturan pemerintah serta peraturan presiden mengenai gaji dan tunjangan, sehingga besaran riil perlindungan yang diterima PPPK sangat bergantung pada kemampuan fiskal masing-masing instansi atau pemerintah daerah.²⁷

Ketergantungan pada kapasitas fiskal daerah ini menimbulkan implikasi serius terhadap prinsip kesetaraan perlakuan. Penelitian mengenai dampak pengangkatan PPPK terhadap pemerintah daerah berkapasitas fiskal rendah menunjukkan bahwa Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bagi PPPK tidak dialokasikan melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditentukan penggunaannya, melainkan bersumber dari pendapatan lain daerah, sehingga daerah dengan kapasitas fiskal rendah kesulitan memenuhi hak tersebut secara konsisten.²⁸ Dengan demikian, hak normatif yang sama di atas kertas dapat berimplikasi pada perlakuan yang berbeda-beda secara riil, tergantung pada domisili kerja PPPK yang bersangkutan suatu kondisi yang secara konseptual bertentangan dengan prinsip keadilan distributif dalam pengelolaan kepegawaian publik.

Problematika tersebut semakin tajam pada PPPK Paruh Waktu. Kajian terbaru menunjukkan bahwa PPPK Paruh Waktu memperoleh jaminan BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, namun premi yang didaftarkan sering kali dihitung berdasarkan upah proporsional yang rendah, sehingga akumulasi Jaminan Hari Tua menjadi sangat kecil dan kelas layanan BPJS Kesehatan yang diperoleh terbatas pada kelas III.²⁹ Kondisi ini menampakkan adanya subordinasi struktural dalam sistem kepegawaian nasional, yang bertentangan dengan asas kesetaraan sebagaimana diamanatkan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰ Padahal, dari sisi teori keadilan distributif, individu yang menjalankan pekerjaan dan tanggung jawab yang secara substansial serupa seharusnya memperoleh hak dan perlakuan yang setara, bukan dibedakan semata-mata berdasarkan status administratif kepegawaianya.³¹

Persoalan lain yang tidak kalah penting adalah ketiadaan batas maksimal masa perjanjian kerja PPPK. Sejak diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 2014, ketentuan mengenai masa kerja PPPK hanya menetapkan batas minimal satu tahun tanpa batas maksimal yang tegas, sehingga membuka ruang bagi perpanjangan kontrak yang dapat dipolitisasi oleh pejabat pembina kepegawaian.³² Ketentuan ini tidak mengalami perubahan substansial dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 maupun peraturan pelaksanaannya, sehingga kerentanan yang sama berpotensi berulang, termasuk pada skema PPPK Paruh Waktu yang perjanjian kerjanya ditetapkan setiap satu tahun dan dapat diperpanjang berdasarkan evaluasi instansi tanpa parameter yang baku.³³

Ditinjau dari teori kepastian hukum, kondisi tersebut jelas problematik. Hans Kelsen menegaskan bahwa hukum harus disusun secara sistematis dan logis agar dapat memberikan ketentuan yang jelas bagi masyarakat, termasuk bagi pegawai pemerintah.³⁴ Ketika norma tidak

²⁷Mohamad Taufik, "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah," *Jurnal Impresi Indonesia* 4, no. 5 (2025): 1372-1373.

²⁸Taufik, "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah," 1361, 1373.

²⁹Assegaf, "Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah," 701-702.

³⁰Bandingkan Hamada dan Erlina, "Kedudukan Pegawai Pemerintah," 2574.

³¹Hamada dan Erlina, "Kedudukan Pegawai Pemerintah," 2574-2575.

³²Artisa, "Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja," 39-40.

³³Wicaksono, "Konstruksi Yuridis dan Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu."

³⁴Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, sebagaimana dikutip dalam Hamada dan Erlina, "Kedudukan Pegawai Pemerintah," 2574.

memberikan batasan atau definisi yang tegas mengenai masa kerja maksimum, mekanisme pengakhiran kontrak, hingga hak atas keberatan terhadap keputusan instansi, maka terbuka ruang interpretasi yang luas yang berpotensi disalahgunakan oleh pengambil kebijakan. Kekaburan hukum (*vagueness of law*) semacam ini menempatkan PPPK dan terlebih PPPK Paruh Waktu pada posisi yang secara struktural lemah, karena mereka tidak memiliki instrumen hukum yang memadai untuk mempertahankan haknya apabila terjadi perlakuan yang merugikan. Dengan demikian, problematika perlindungan ketenagakerjaan PPPK bukan semata-mata persoalan kecukupan anggaran, melainkan persoalan mendasar mengenai kualitas norma hukum yang mengaturnya.

3. Akses Jabatan Pemerintahan bagi PPPK: Sistem Merit dan Keterbatasan Normatif

Salah satu perubahan signifikan dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 adalah dibukanya akses PPPK untuk menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) tertentu, yang sebelumnya secara umum hanya diperuntukkan bagi PNS.³⁵ Ketentuan ini secara filosofis merupakan pengejawantahan sistem merit, yang menekankan bahwa pengisian jabatan seharusnya didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan semata-mata status kepegawaian.³⁶

Secara lebih rinci, jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang meliputi Jabatan Fungsional (JF) dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) utama tertentu serta madya tertentu, di samping jabatan lain yang ditetapkan menteri guna menjalankan fungsi manajemen pada instansi pemerintah.³⁷ Namun, Perpres tersebut sekaligus menetapkan pembatasan yang ketat, yakni PPPK tidak dapat menduduki jabatan yang berkedudukan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau Pejabat yang Berwenang (PyB), serta jabatan di bidang rahasia negara, pertahanan, keamanan, pengelolaan aparatur negara, kesekretariatan negara, pengelolaan sumber daya alam, pengelolaan keuangan negara, dan hubungan luar negeri, maupun jabatan yang menurut peraturan perundang-undangan harus diisi oleh PNS.³⁸ Serangkaian pembatasan ini memperlihatkan bahwa meskipun akses PPPK terhadap jabatan pemerintahan telah dibuka, cakupannya sejak semula dikonstruksikan secara residual, yaitu hanya pada jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS, sehingga kesetaraan akses jabatan antara PPPK dan PNS belum benar-benar terwujud pada tataran norma.

Namun demikian, kajian atas kesesuaian peraturan pelaksana pengisian JPT dengan UU ASN 2023 menemukan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK masih membuka ruang bagi PPPK menduduki JPT tanpa batasan yang jelas, sementara mekanisme evaluasi kinerja yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 15 Tahun 2019 masih lebih longgar dibandingkan standar yang dikehendaki oleh UU ASN 2023.³⁹ Akibatnya, peluang normatif bagi PPPK untuk mengisi JPT belum diiringi oleh mekanisme evaluasi dan promosi yang setara dengan PNS, sehingga akses jabatan yang dibuka secara tekstual berisiko tidak dapat dinikmati secara substantif dalam praktik.

³⁵Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 19 ayat (2); lihat juga Endiartia, "Kesesuaian Peraturan Pelaksana," 2.

³⁶Faharudin Mardin dan La Ode Muhaimin, "Penerapan Sistem Merit dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Indonesia," *Journal of Innovation Research and Knowledge* 4, no. 9 (Februari 2025): 6342.

³⁷Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pasal 2 dan 3; lihat juga Tim Hukumonline, "Jenis-Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh PPPK," *Hukumonline.com*, 27 Agustus 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/jenis-jenis-jabatan-yang-dapat-diisi-oleh-pppk-lt68aef459a6bf1/>.

³⁸Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020, Pasal 4, 5, dan 6; bandingkan Tim Hukumonline, "Jenis-Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh PPPK."

³⁹Endiartia, "Kesesuaian Peraturan Pelaksana," 4.

Selain itu, penjelasan Pasal 19 UU ASN 2023 menegaskan bahwa pengisian jabatan manajerial dari PPPK hanya diperuntukkan bagi jabatan pimpinan tinggi tertentu dengan prioritas untuk instansi pusat tertentu.⁴⁰ Pembatasan prioritas ini secara langsung membatasi akses PPPK di instansi daerah, padahal sebagian besar populasi PPPK justru bertugas di lingkungan pemerintah daerah, sebagaimana tergambar dari data bahwa dari 1.289.824 honorer yang diangkat menjadi PPPK pada 2024, sebanyak 862.174 orang di antaranya tersebar di 524 pemerintah daerah di seluruh Indonesia.⁴¹ Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara semangat kesetaraan akses jabatan yang dijanjikan undang-undang dengan realitas struktur kelembagaan yang justru membatasi akses tersebut pada level pemerintah daerah, tempat mayoritas PPPK bekerja.

Persoalan akses jabatan ini semakin kompleks dengan dihapuskannya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam UU Nomor 20 Tahun 2023, yang tugas dan fungsinya dilimpahkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.⁴² Padahal, KASN sebelumnya berperan strategis sebagai pengawas independen atas penerapan sistem merit, termasuk dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi. Hilangnya lembaga pengawas independen ini berpotensi memperlemah jaminan objektivitas dalam seleksi jabatan, sehingga peluang PPPK untuk mengakses jabatan pemerintahan secara adil menjadi semakin bergantung pada diskresi pejabat pembina kepegawaian. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembukaan akses jabatan bagi PPPK dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 belum diimbangi dengan penguatan mekanisme pengawasan yang memadai, sehingga janji kesetaraan akses jabatan berisiko menjadi norma yang bersifat simbolik semata.

4. Rekonstruksi Norma Perjanjian Kerja PPPK: Rumusan Ideal yang Ditawarkan

Rekonstruksi, dalam pengertian membangun kembali norma yang dinilai belum ideal menjadi norma yang ideal, menuntut penelitian ini untuk tidak berhenti pada rekomendasi umum, melainkan menawarkan konstruksi norma yang konkret. Berdasarkan analisis sebelumnya, norma perjanjian kerja PPPK yang berlaku saat ini mengandung tiga kelemahan mendasar: *pertama*, tidak adanya batas maksimal masa kerja dan mekanisme serta kompensasi pengakhiran hubungan kerja (kekaburan norma); *kedua*, tidak adanya standar minimal perlindungan ketenagakerjaan yang berlaku seragam, sehingga bergantung pada kapasitas fiskal instansi (disharmoni dengan rezim ketenagakerjaan); *ketiga*, pembatasan akses jabatan yang bersifat residual dan tidak sepenuhnya selaras dengan sistem merit (disharmoni dengan prinsip meritokrasi ASN).

Instrumen hukum yang tepat untuk rekonstruksi ini adalah Peraturan Pemerintah, bukan Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri sebagaimana yang selama ini menjadi dasar PPPK Paruh Waktu. Pemilihan Peraturan Pemerintah dilandasi tiga alasan. *Pertama*, secara hierarki, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan yang dibentuk untuk menjalankan undang-undang, sehingga memiliki daya ikat lebih kuat dan tidak mudah digugurkan dibandingkan Peraturan atau Keputusan Menteri yang berkedudukan lebih rendah.⁴³ *Kedua*, UU Nomor 20 Tahun 2023 sendiri mendelegasikan pengaturan manajemen ASN kepada Peraturan Pemerintah, sehingga rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK melalui Peraturan Pemerintah sejalan dengan asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan. *Ketiga*, materi yang hendak diatur hak dasar pegawai, masa kerja, dan pengakhiran hubungan kerja merupakan materi yang

⁴⁰Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Penjelasan Pasal 19 ayat (2).

⁴¹Taufik, "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah," 1366.

⁴²Bandingkan Endiartia, "Kesesuaian Peraturan Pelaksana," 4, mengenai implikasi penghapusan KASN terhadap pengawasan sistem merit.

⁴³Fanani dan Sesung, "Kekaburan Norma dan Kepastian Hukum," 418; bandingkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1).

membebani warga negara dan karenanya secara asas seharusnya diatur sekurang-kurangnya pada tingkat Peraturan Pemerintah, bukan sekadar Keputusan Menteri yang bersifat teknis-administratif.⁴⁴

Adapun konstruksi norma ideal yang ditawarkan dapat dirumuskan ke dalam empat klausul pokok yang selama ini kabur atau tidak diatur. *Klausul pertama*, mengenai masa kerja: norma yang ada saat ini hanya menetapkan masa perjanjian kerja paling singkat satu tahun tanpa batas maksimal; norma idealnya menegaskan bahwa masa kerja PPPK dikaitkan dengan siklus perencanaan kebutuhan pegawai lima tahunan dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil penilaian kinerja objektif, dengan batas maksimal akumulatif yang pasti guna mencegah kontrak yang tidak berkesudahan. *Klausul kedua*, mengenai pengakhiran hubungan kerja: norma yang ada tidak mengatur kompensasi; norma idealnya menjamin hak atas uang kompensasi akhir masa kerja bagi PPPK, setara dengan pekerja Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, serta menetapkan mekanisme keberatan bagi PPPK yang diputus kontraknya sebelum waktunya.⁴⁵

Klausul ketiga, mengenai standar minimal perlindungan sosial: norma yang ada menggantungkan besaran hak pada kapasitas fiskal instansi; norma idealnya menetapkan standar minimal nasional atas gaji, jaminan sosial, dan tunjangan PPPK termasuk PPPK Paruh Waktu yang pembiayaannya dijamin melalui skema pembiayaan bersama pemerintah pusat dan daerah, sehingga tidak ada lagi kesenjangan perlindungan antardaerah.⁴⁶ *Klausul keempat*, mengenai akses jabatan: norma yang ada membatasi akses PPPK secara residual dan memprioritaskan instansi pusat; norma idealnya membuka akses jabatan berbasis uji kompetensi dan penilaian kinerja yang seragam bagi PNS maupun PPPK, tanpa pembatasan prioritas instansi, sepanjang bukan jabatan yang menurut undang-undang wajib diisi PNS. Dengan keempat klausul ini, rekonstruksi tidak berhenti sebagai saran normatif, melainkan menghadirkan bentuk norma yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai konstruksi yang ideal.

Rumusan keempat klausul tersebut menempatkan perjanjian kerja PPPK sebagai norma yang bersifat sui generis tidak sepenuhnya tunduk pada hukum ketenagakerjaan privat, namun juga tidak dapat disamakan dengan hubungan dinas publik PNS. Melalui penegasan klausul yang kabur (isu kekaburan norma) sekaligus penyelarasan standar perlindungan dan akses jabatan (isu disharmoni norma), konstruksi norma ideal ini diharapkan menutup kekaburan hukum, menjamin perlindungan ketenagakerjaan yang layak, dan mewujudkan kesetaraan akses jabatan berbasis sistem merit dalam satu bangunan norma yang koheren.

D. KESIMPULAN

Isu hukum penelitian ini berpusat pada kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK dalam sistem ASN, yang setelah dianalisis ternyata mengandung dua persoalan norma yang berbeda karakter dan menuntut cara penyelesaian yang berbeda pula. Pertama, terdapat kekaburan norma (*vague norm*) pada pengaturan perjanjian kerja PPPK. Kedudukan hukum perjanjian kerja PPPK bercorak hibrida antara hukum publik dan hukum keperdataan, namun undang-undang tidak menentukan proporsi kedua unsur tersebut, tidak mengatur batas maksimal masa kerja, parameter perpanjangan kontrak, maupun kompensasi pengakhiran hubungan kerja. Kekaburan yang telah tervalidasi ini tidak dapat dijawab dengan harmonisasi, melainkan menuntut penafsiran hukum dan penegasan norma agar menjadi jelas dan pasti. Kedua, terdapat disharmoni norma (*conflict of norm*) karena hubungan kerja PPPK secara bersamaan disentuh oleh rezim hukum kepegawaian (UU ASN) dan rezim hukum ketenagakerjaan yang memberi standar perlindungan berbeda atas objek yang serupa, sehingga PPPK menempati

⁴⁴Bandingkan Busroh dan Salmonsens, "Disharmoni Regulasi Kepegawaian dan Ketenagakerjaan," 360-361.

⁴⁵Bandingkan Putra, Nurhayati, dan Istiana, "Perlindungan Hukum untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang Diputus Hubungan Kerjanya," 20-22.

⁴⁶Bandingkan Taufik, "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah," 1373-1374.

posisi paradoks berkedudukan lebih tinggi daripada pekerja kontrak biasa, tetapi lebih lemah dari sisi perlindungan pengakhiran kerja dan akses jabatan. Disharmoni inilah, dan bukan kekaburannya, yang menjadi ranah harmonisasi. Berangkat dari perbedaan itu, penelitian ini menegaskan bentuk rekonstruksi normanya secara konkret. Norma yang berlaku saat ini hanya menetapkan masa perjanjian kerja paling singkat satu tahun tanpa batas maksimal, tidak mengatur kompensasi pengakhiran kerja, menggantungkan besaran perlindungan pada kapasitas fiskal instansi, dan membatasi akses jabatan secara residual. Norma tersebut direkonstruksi menjadi empat klausul ideal yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah tersendiri, yaitu: penegasan batas maksimal masa kerja yang dikaitkan dengan siklus perencanaan pegawai lima tahunan; jaminan kompensasi dan mekanisme keberatan atas pengakhiran hubungan kerja; standar minimal nasional atas gaji dan jaminan sosial yang dibiayai bersama pusat dan daerah; serta akses jabatan berbasis uji kompetensi yang seragam bagi PNS dan PPPK tanpa pembatasan prioritas instansi. Peraturan Pemerintah dipilih karena kedudukan hierarkinya lebih kuat daripada Keputusan Menteri yang selama ini menjadi dasar PPPK Paruh Waktu, sekaligus sesuai dengan delegasi pengaturan manajemen ASN dalam undang-undang. Implikasi praktis dari kesimpulan ini adalah bahwa selama norma perjanjian kerja PPPK belum direkonstruksi, kepastian hukum bagi lebih dari satu juta pegawai yang telah beralih status menjadi PPPK termasuk PPPK Paruh Waktu akan tetap rentan, dan penyelenggaraan pelayanan publik yang bertumpu pada mereka berpotensi terganggu. Oleh karena itu, penataan norma perjanjian kerja PPPK melalui penafsiran sekaligus harmonisasi tersebut bukan sekadar kebutuhan teknis-administratif, melainkan bagian dari pemenuhan hak konstitusional atas pekerjaan yang layak dan penguatan profesionalitas birokrasi dalam kerangka reformasi birokrasi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraeni, Yuli, dan A. A. Thohari. "Analisis Kebijakan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu: Suatu Tinjauan Yuridis dan Implementatif." *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern* 7, no. 3 (2025).
- Artisa, Rike Anggun. "Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik* 6, no. 1 (2015): 33-42.
- Assegaf, M. "Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia." *Media Hukum Indonesia* 4, no. 1 (2025): 697-707.
- Busroh, Firman Freaddy, dan Hendrik Salmonsens. "Disharmoni Regulasi Kepegawaian dan Ketenagakerjaan bagi Pegawai Non-PNS di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 18, no. 3 (2024): 349-368.
- Endiartia, I Gede. "Kesesuaian Peraturan Pelaksana Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dengan UU Nomor 20 Tahun 2023." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 16, no. 1 (2025): 1-16.
- Fanani, Ahmad Zaenal, dan Rusdianto Sesung. "Kekaburan Norma dan Kepastian Hukum dalam Penormaan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 54, no. 2 (2024): 405-424.
- Firmansyah, Jaka, Fradhana Putra Disantara, dan Andika Setiawan Suryaputra Ishwara. "Coaching the Government Employee with Work Agreements: A Dignified Justice Perspective." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 11, no. 2 (2024): 145-160.

- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hamada, Nourismi, dan Erlina. “Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian.” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2571-2576.
- Ishaq. “Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi.” *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan* 4, no. 2 (2024): 128-142.
- Juliani, Henny. “Diskresi Dalam Rekrutmen Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK.” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 622-635.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu.
- Maisarah, dan Satria Buana. “Dilema Sistem Merit sebagai Instrumen Pencegahan KKN dalam Pengisian Jabatan di Pemerintahan Daerah.” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 4 (2025): 2101-2114.
- Mardin, Faharudin, dan La Ode Muhaimin. “Penerapan Sistem Merit dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Indonesia.” *Journal of Innovation Research and Knowledge* 4, no. 9 (2025): 6341-6356.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Muhaimin. “Metode Penelitian Hukum.” *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2024): 45-58.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, serta Pemutusan Hubungan Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024.
- Putra, Yusuf Adiwibowo, Yati Nurhayati, dan Istiana. “Perlindungan Hukum untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang Diputus Hubungan Kerjanya.” *Jurnal Yuridis* 7, no. 1 (2020): 1-26.
- Qomarani, Lina Nur. “The Anomaly of the Presence of Government Employees with the Employment Agreement (PPPK) in the Employment Horizon in Indonesia.” *Cepalo* 4, no. 2 (2020): 95-110.
- Rawinarno, Tjahyo, Suhud Alynudin, Najwa Shafira, Agus Widiarto, dan Haryo Setyoko. “Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berdasarkan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.” *NIAGARA Scientific Journal* 16, no. 2 (2024): 187-209.
- Sudarsono. “Rekonstruksi sebagai Metode Pembaruan Hukum: Antara Penafsiran dan Harmonisasi Norma.” *Jurnal RechtsVinding* 13, no. 1 (2024): 15-32.

- Taufik, Mohamad. "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah." *Jurnal Impresi Indonesia* 4, no. 5 (2025): 1361-1377.
- Tim Hukumonline. "Jenis-Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh PPPK." *Hukumonline.com*, 27 Agustus 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/jenis-jenis-jabatan-yang-dapat-diisi-oleh-pppk-lt68aef459a6bf1/>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Wicaksono, Erlangga Nur. "Konstruksi Yuridis dan Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian Negara Indonesia." *Journal of Contemporary Law Studies* 3, no. 1 (2025): 41-60.
- Wiraputra, Imam Garda. "Perbandingan Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dengan Pegawai BUMN Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram* (2020): 1-14.