

PENYELESAIAN SENGKETA BAGI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM KETENAGAKERJAAN

Fajar Andhika Eridani

Program Studi Magister Ilmu
Hukum Universitas Pancasila

Received : 12/03/2026

Revised : 18/04/2026

Accepted : 9/5/2026

*Corresponding author

Email : fajar.bankum@gmail.com

Abstrak

Penerapan skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara menandai perubahan dalam manajemen kepegawaian negara melalui penggunaan hubungan kerja berbasis kontrak. Dalam praktik, PPPK menjalankan fungsi pemerintahan dan tunduk pada kewajiban hukum publik, namun menghadapi ketidakpastian hukum terkait perlindungan hak normatif, keberlanjutan kerja, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Kondisi ini diperparah oleh kebijakan daerah yang belum sepenuhnya berlandaskan sistem merit dan berpotensi membuka ruang intervensi non-profesional dalam pengelolaan PPPK. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, melalui studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan hukum PPPK bersifat dualistik sehingga menimbulkan ketidakjelasan perlindungan hukum, khususnya terhadap hak normatif dan kepastian perpanjangan perjanjian kerja. Mekanisme penyelesaian sengketa PPPK juga belum efektif akibat ketidakjelasan kompetensi peradilan. Integrasi standar minimal ketenagakerjaan ke dalam perjanjian kerja PPPK dipandang penting untuk mengatasi kekosongan pengaturan dan memperkuat perlindungan hukum aparatur negara berbasis kontrak

Kata Kunci : Hukum Ketenagakerjaan, Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kontrak (PPPK), Sengketa dan Perlindungan Hukum.

Abstract

The implementation of the Government Employees with Work Agreements scheme (PPPK), as part of the State Civil Apparatus, signifies a shift in public personnel management through the adoption of contract-based employment relations. In practice, PPPK perform governmental functions and are subject to public law obligations, yet they face legal uncertainty regarding the protection of statutory employment rights, continuity of employment, and dispute resolution mechanisms. This condition is further exacerbated by local policies that have not been fully grounded in the merit system and may create space for non-professional intervention in PPPK management. This study employs a normative juridical legal research method, using a statutory approach and a conceptual approach, through a literature review of relevant primary and secondary legal materials. The findings indicate that the legal status of PPPK is dualistic, resulting in unclear legal protection, particularly with respect to statutory employment rights and certainty in the renewal of work agreements. Dispute resolution mechanisms for PPPK have also proven ineffective due to ambiguity in judicial jurisdiction. The integration of minimum labour standards into PPPK work agreements is therefore considered essential to address regulatory gaps and to strengthen legal protection for contract-based state personnel.

Keywords: Labour Law; Government Employees with Work Agreements (PPPK); Disputes; Legal Protection.

© 2026 Penerbit LPPM UP. All rights reserved

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia menempatkan profesionalisme aparatur negara sebagai prasyarat utama terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan bebas dari intervensi kepentingan politik. Aparatur negara tidak lagi dipahami semata sebagai pelaksana administratif, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak

dan kewajiban yang harus dijamin secara proporsional oleh negara (Kartina & Krustiyati, 2023). Dalam konteks tersebut, pengelolaan sumber daya manusia aparatur mengalami perubahan signifikan dengan diperkenalkannya skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara. Keberadaan PPPK secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur

Sipil Negara. Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (2) huruf b menegaskan bahwa PPPK merupakan bagian dari ASN bersama dengan Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa PPPK secara hukum ditempatkan sebagai subjek hukum publik yang menjalankan fungsi pemerintahan dan tunduk pada sistem hukum administrasi negara.

Namun demikian, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 juga membedakan karakter hubungan kerja PPPK dari PNS. Pasal 6 menegaskan bahwa hubungan kerja PPPK didasarkan pada perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu. Pola hubungan ini memiliki kesamaan substantif dengan konsep Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, khususnya Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa PKWT didasarkan pada jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu. Adopsi pola kontraktual tersebut menempatkan PPPK pada persinggungan antara sistem hukum kepegawaian negara dan hukum ketenagakerjaan. Persinggungan tersebut menimbulkan persoalan ketika perlindungan hak dan mekanisme penyelesaian sengketa PPPK tidak diatur secara komprehensif. Dalam praktik, PPPK diperlakukan sebagai ASN dalam aspek disiplin dan administrasi, namun diposisikan sebagai pekerja kontrak ketika menyangkut kepastian keberlanjutan kerja dan pemenuhan hak normatif (Kusudarmanto, 2024). Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum, terutama bagi PPPK paruh waktu yang memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi terhadap kebijakan sepihak.

Kekosongan pengaturan tampak pada tidak diaturnya secara rinci hak lembur, pengaturan waktu kerja, dan jaminan cuti bagi PPPK dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 maupun peraturan pelaksanaannya. Sebaliknya, Undang-Undang Ketenagakerjaan mengatur secara tegas waktu kerja dan lembur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 85 sebagai bagian dari perlindungan dasar pekerja. Ketidaksinkronan pengaturan ini berdampak pada penyusunan perjanjian kerja PPPK yang kerap tidak mencerminkan standar perlindungan minimum. Permasalahan juga muncul pada aspek penyelesaian sengketa (Wardhana & Rasji, 2026). Sengketa ASN pada umumnya diselesaikan melalui upaya administratif dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, khususnya Pasal 53 ayat (1). Namun, sengketa PPPK tidak selalu bersumber dari Keputusan Tata Usaha Negara, melainkan dari pelaksanaan perjanjian kerja yang bersifat keperdataan. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial membuka mekanisme penyelesaian sengketa hak dan kepentingan melalui jalur bipartit, mediasi, dan Pengadilan Hubungan Industrial, yang relevan ketika sengketa berkaitan dengan isi perjanjian kerja.

Ketidakjelasan batas kompetensi penyelesaian sengketa tersebut diperparah oleh praktik kebijakan daerah yang membatasi perpanjangan kontrak PPPK secara sepihak. Padahal, Pasal 51 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menegaskan bahwa manajemen ASN harus diselenggarakan berdasarkan sistem merit yang menjunjung kualifikasi, kompetensi, dan kinerja tanpa diskriminasi politik. Kondisi ini menunjukkan perlunya penelaahan mendalam terhadap konstruksi hukum PPPK, khususnya dalam penyelesaian sengketa dan jaminan perlindungan hak normatifnya.

METODE PELAKSANAAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yang memandang hukum sebagai norma yang mengatur perilaku manusia dalam masyarakat. Metode ini menitikberatkan pada pengkajian bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan, doktrin, dan bahan pustaka yang relevan untuk menganalisis kedudukan hukum, perlindungan hak, serta mekanisme penyelesaian sengketa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum yuridis normatif bertujuan untuk menemukan argumentasi hukum, konsep hukum, dan asas hukum melalui penelaahan terhadap norma hukum yang berlaku, sehingga menghasilkan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan dalam menjawab suatu persoalan hukum (Marzuki et al., 2021). Pendekatan yang digunakan meliputi Statute Approach dan Conceptual Approach dengan teknik pengumpulan data melalui studi pustaka. Statute Approach dilakukan dengan menelaah secara sistematis peraturan perundang-undangan yang mengatur Aparatur Sipil Negara, ketenagakerjaan, dan penyelesaian sengketa guna menilai kesesuaian, kekosongan, dan disharmoni norma. Sementara itu, Conceptual Approach digunakan untuk mengkaji konsep hubungan kerja, perlindungan hukum, dan sistem merit melalui pandangan para ahli hukum. Johnny Ibrahim menyatakan bahwa pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual merupakan instrumen utama dalam penelitian hukum normatif untuk memahami makna norma hukum serta implikasi konseptualnya ketika pengaturan positif belum memberikan kejelasan yang memadai (Suyanto, 2023).

PEMBAHASAN

Analisis Legalitas Status dan Dualitas Kedudukan Hukum PPPK Berdasarkan Perspektif Hukum Negara Serta Hukum Ketenagakerjaan.

Konstruksi hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memperlihatkan adanya pergeseran pola hubungan kepegawaian negara yang tidak lagi sepenuhnya bertumpu pada status kepegawaian permanen. Negara mengadopsi

mekanisme kontraktual sebagai instrumen pemenuhan kebutuhan aparatur profesional, namun belum sepenuhnya disertai dengan penataan normatif yang komprehensif (Hamada & others, 2025). Kondisi ini menempatkan PPPK dalam posisi yang unik sekaligus problematis, karena menjalankan fungsi pemerintahan sebagai aparatur negara, tetapi terikat dalam hubungan kerja berbasis perjanjian yang memiliki karakter privat. Oleh karena itu, pembahasan ini menelaah legalitas status, dualitas kedudukan hukum, serta implikasi yuridisnya dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum ketenagakerjaan.

a. Analisis Legalitas Status dan Dualitas Kedudukan Hukum PPPK Berdasarkan Perspektif Hukum Negara serta Hukum Ketenagakerjaan

Secara yuridis, legalitas status PPPK sebagai aparatur negara ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b yang menempatkan PPPK sebagai bagian dari ASN bersama dengan Pegawai Negeri Sipil. Dengan demikian, PPPK merupakan subjek hukum publik yang menjalankan fungsi pemerintahan dan terikat pada prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara. Namun, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 secara eksplisit membedakan hubungan kerja PPPK dari PNS dengan mendasarkan ikatan kerjanya pada perjanjian kerja berjangka waktu. Model hubungan ini secara konseptual menunjukkan adanya pengaruh konstruksi hubungan kerja dalam hukum ketenagakerjaan, khususnya Perjanjian Kerja Waktu Tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (Lubis, 2025). Kesamaan karakteristik ini menempatkan PPPK pada persimpangan antara hukum publik dan hukum privat, sehingga memunculkan dualitas kedudukan hukum. Dualitas tersebut berimplikasi pada ketidakselarasan antara kewajiban dan hak PPPK. Dalam konteks disiplin dan tanggung jawab jabatan, PPPK diperlakukan sebagai aparatur negara yang tunduk pada sistem pengawasan administrasi. Namun, dalam aspek keberlanjutan kerja dan jaminan status, PPPK berada pada posisi yang lebih lemah karena keberlakuan perjanjian kerja yang bersifat temporal. Kondisi ini menunjukkan bahwa konstruksi hukum PPPK belum sepenuhnya mencerminkan asas kepastian hukum dan perlindungan yang seimbang bagi aparatur negara berbasis kontrak.

b. Implikasi Dualitas Status terhadap Perlindungan Hak dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa PPPK

Dualitas kedudukan hukum PPPK berdampak langsung pada perlindungan hak normatif dan mekanisme penyelesaian sengketa. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tidak mengatur secara rinci hak-hak normatif PPPK terkait waktu kerja, lembur, dan cuti, khususnya bagi PPPK paruh waktu. Berbeda dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan yang secara tegas mengatur waktu kerja dan lembur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 85 sebagai bentuk perlindungan minimum pekerja. Ketidakhadiran pengaturan tersebut dalam sistem manajemen ASN menyebabkan pemenuhan hak PPPK sangat bergantung pada perjanjian kerja, yang dalam praktik sering kali disusun sepihak oleh instansi pemerintah (Libra et al., 2025). Permasalahan juga muncul dalam penyelesaian sengketa. Sengketa kepegawaian ASN pada umumnya diselesaikan melalui upaya administratif dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 53 ayat (1) membatasi objek sengketa pada Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, dan final. Namun, sengketa PPPK tidak selalu bersumber dari keputusan administratif, melainkan dari pelaksanaan perjanjian kerja yang memiliki karakter keperdataan.

Dalam konteks tersebut, mekanisme penyelesaian perselisihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menjadi relevan ketika sengketa berkaitan dengan hak dan kepentingan yang timbul dari hubungan kerja. Ketiadaan pengaturan yang secara tegas menentukan kompetensi absolut antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Hubungan Industrial menimbulkan ketidakpastian prosedural bagi PPPK. Kondisi ini menunjukkan bahwa dualitas status PPPK tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga berdampak nyata terhadap efektivitas perlindungan hukum dan akses keadilan bagi aparatur negara berbasis perjanjian kerja.

Urgensi Perlindungan Hukum dan Efektivitas Mekanisme Penyelesaian Sengketa PPPK Melalui Pendekatan Kebijakan Pemerintah di Bidang Litigasi Industrial.

Perlindungan hukum terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja menjadi isu krusial seiring dengan meningkatnya penggunaan skema kontraktual dalam pengelolaan aparatur negara. PPPK menjalankan fungsi pemerintahan yang bersifat publik, namun hubungan kerjanya dibangun

melalui perjanjian kerja berjangka waktu, sehingga menimbulkan implikasi langsung terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat diakses ketika terjadi perselisihan (Mofea, 2025). Dalam praktik, penyelesaian sengketa PPPK lebih banyak diarahkan melalui jalur birokrasi pemerintahan, baik melalui upaya administratif maupun mekanisme internal instansi, yang belum tentu efektif dalam memberikan perlindungan hukum yang adil dan imparial. Secara normatif, sengketa kepegawaian Aparatur Sipil Negara pada umumnya diselesaikan melalui mekanisme administratif dan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 53 ayat (1) menyatakan bahwa objek sengketa PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, dan final. Ketentuan ini relevan ketika sengketa PPPK bersumber dari keputusan administratif, seperti pengangkatan, pemberhentian, atau penetapan hasil evaluasi kinerja yang dituangkan dalam keputusan pejabat berwenang (Br. Hutagaol, 2024). Namun, tidak semua sengketa PPPK memiliki karakter administratif, terutama sengketa yang berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian kerja dan pemenuhan hak normatif.

Dalam konteks pelaksanaan perjanjian kerja, perselisihan PPPK kerap berkaitan dengan hak atas waktu kerja, beban kerja, pengakhiran kontrak, serta kepastian perpanjangan perjanjian kerja. Persoalan-persoalan tersebut tidak selalu diwujudkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara, melainkan muncul dari relasi kontraktual antara PPPK dan instansi pemerintah. Kondisi ini menimbulkan keterbatasan efektivitas jalur PTUN, karena tidak terpenuhinya unsur objek sengketa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Akibatnya, PPPK berpotensi kehilangan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui tahapan bipartit, mediasi, konsiliasi, dan Pengadilan Hubungan Industrial. Undang-undang ini mengatur penyelesaian perselisihan hak dan perselisihan kepentingan yang timbul dari hubungan kerja, termasuk sengketa mengenai pelaksanaan perjanjian kerja. Karakter sengketa PPPK yang berkaitan dengan hak normatif dan isi perjanjian kerja secara substansial memiliki kesamaan dengan perselisihan hubungan industrial, sehingga secara konseptual jalur Pengadilan Hubungan Industrial

memiliki potensi untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih efektif (Simbolon et al., 2023). Namun demikian, penggunaan jalur Pengadilan Hubungan Industrial bagi PPPK masih menghadapi kendala normatif. PPPK secara hukum ditempatkan sebagai aparatur negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, sehingga tidak secara eksplisit dikualifikasikan sebagai pekerja dalam hubungan industrial sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Ketidakjelasan ini menimbulkan keraguan mengenai kompetensi absolut Pengadilan Hubungan Industrial dalam menangani sengketa PPPK, meskipun sengketa tersebut bersumber dari perjanjian kerja yang bersifat keperdataan. Ketergantungan penyelesaian sengketa PPPK pada jalur birokrasi pemerintahan juga menimbulkan persoalan independensi dan objektivitas. Mekanisme internal instansi pada umumnya berada dalam struktur hierarkis yang sama dengan pihak yang menjadi objek sengketa, sehingga berpotensi menempatkan PPPK dalam posisi subordinat (Kartina & Krustiyati, 2023). Kondisi ini berimplikasi pada lemahnya perlindungan hukum, terutama ketika sengketa berkaitan dengan kebijakan instansi atau kepala daerah yang bersifat diskresioner. Dalam situasi demikian, keberadaan mekanisme litigasi yang independen menjadi kebutuhan mendesak guna menjamin prinsip keadilan dan kepastian hukum. Berdasarkan konstruksi tersebut, urgensi perlindungan hukum PPPK tidak hanya terletak pada penambahan norma substantif mengenai hak, tetapi juga pada kejelasan mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat diakses secara efektif. Ketidakselarasan antara sistem penyelesaian sengketa administrasi dan mekanisme litigasi industrial menunjukkan bahwa pendekatan kebijakan pemerintah di bidang litigasi industrial perlu dipertimbangkan sebagai alternatif atau pelengkap jalur birokrasi, khususnya untuk sengketa PPPK yang bersumber dari hubungan kerja kontraktual. Tanpa kejelasan kebijakan dan konstruksi hukum yang tegas, PPPK akan terus berada dalam situasi ketidakpastian prosedural yang melemahkan perlindungan hukum atas hak-haknya sebagai aparatur negara berbasis perjanjian kerja.

Kepastian Hukum Keberlanjutan Kerja PPPK dalam Bingkai Sistem Merit sebagai Upaya Pemerintah dalam Mencegah Intervensi Politisasi Birokrasi Daerah,

Keberlanjutan kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan aspek fundamental dalam menjamin profesionalisme aparatur negara berbasis kontrak. Ketidakpastian perpanjangan perjanjian kerja tidak hanya berdampak pada stabilitas kerja individu PPPK, tetapi juga berimplikasi

pada kualitas pelayanan publik dan integritas birokrasi di tingkat daerah. Dalam konteks desentralisasi pemerintahan, kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan ASN berpotensi membuka ruang intervensi politik praktis apabila tidak dikendalikan oleh sistem merit yang kuat dan konsisten (Imamia et al., 2025). Oleh karena itu, pembahasan ini menelaah kepastian hukum keberlanjutan kerja PPPK serta peran sistem merit sebagai instrumen pencegahan politisasi birokrasi daerah.

a. Kepastian Hukum Perpanjangan Perjanjian Kerja PPPK dalam Sistem Kepegawaian Negara

Secara normatif, keberadaan PPPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa PPPK diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, sedangkan Pasal 6 menegaskan bahwa hubungan kerja PPPK bersifat kontraktual dan berbeda dari Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan ini menunjukkan bahwa keberlanjutan kerja PPPK tidak dijamin secara permanen, melainkan bergantung pada mekanisme perpanjangan perjanjian kerja. Namun demikian, undang-undang tersebut belum memberikan pengaturan rinci mengenai parameter objektif perpanjangan kontrak PPPK, sehingga membuka ruang tafsir yang luas dalam praktik pemerintahan daerah. Ketidadaan standar normatif yang jelas mengenai perpanjangan perjanjian kerja berdampak pada lemahnya kepastian hukum bagi PPPK (Andi et al., 2024). Dalam praktik, perpanjangan kontrak sering kali ditentukan berdasarkan kebijakan kepala daerah atau pejabat pembina kepegawaian tanpa dasar evaluasi kinerja yang transparan dan terukur. Kondisi ini berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagai bagian dari prinsip negara hukum, karena status kerja PPPK menjadi sangat bergantung pada kehendak administratif pejabat berwenang. Ketidakpastian tersebut semakin terasa bagi PPPK paruh waktu yang memiliki posisi tawar lebih lemah dalam struktur birokrasi daerah.

Secara konseptual, hubungan kerja berbasis perjanjian menuntut adanya keseimbangan antara fleksibilitas manajemen aparatur dan jaminan perlindungan hukum bagi pekerja negara. Ketika negara menggunakan instrumen kontraktual untuk memenuhi kebutuhan aparatur, maka negara juga berkewajiban memastikan bahwa mekanisme perpanjangan kontrak tidak bersifat sewenang-wenang. Tanpa pengaturan yang jelas, perjanjian kerja PPPK berpotensi kehilangan fungsi perlindungan hukum dan berubah menjadi instrumen kontrol administratif yang tidak akuntabel.

b. Sistem Merit sebagai Instrumen Pencegahan Politisasi Birokrasi Daerah

Sistem merit merupakan prinsip fundamental dalam manajemen ASN yang bertujuan menjamin profesionalisme dan netralitas birokrasi. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 melalui Pasal 51 menegaskan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit yang berlandaskan pada kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan kebutuhan organisasi tanpa membedakan latar belakang politik. Prinsip ini secara normatif dimaksudkan untuk mencegah praktik politisasi birokrasi, termasuk dalam pengelolaan PPPK di tingkat daerah. Namun, implementasi sistem merit dalam pengelolaan PPPK masih menghadapi tantangan struktural. Kewenangan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian sering kali digunakan untuk menetapkan kebijakan perpanjangan atau penghentian kontrak PPPK tanpa indikator kinerja yang objektif (Hamada & others, 2025). Dalam konteks politik lokal, PPPK berpotensi menjadi kelompok aparatur yang rentan terhadap tekanan politik, terutama menjelang atau setelah pergantian kepemimpinan daerah. Praktik semacam ini bertentangan dengan semangat sistem merit dan melemahkan netralitas ASN. Penguatan sistem merit dalam pengelolaan keberlanjutan kerja PPPK menuntut adanya mekanisme evaluasi kinerja yang transparan, terukur, dan terdokumentasi. Evaluasi kinerja seharusnya menjadi dasar utama perpanjangan perjanjian kerja, bukan pertimbangan loyalitas politik atau preferensi personal pejabat. Selain itu, peran pemerintah pusat melalui pembinaan dan pengawasan manajemen ASN menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan daerah sejalan dengan prinsip sistem merit yang diamanatkan undang-undang. Dalam perspektif hukum administrasi negara, sistem merit berfungsi sebagai pembatas diskresi pejabat pemerintahan. Diskresi yang tidak dikendalikan oleh standar objektif berpotensi melahirkan penyalahgunaan kewenangan dan praktik diskriminatif dalam pengelolaan PPPK. Oleh karena itu, jaminan kepastian hukum keberlanjutan kerja PPPK tidak dapat dilepaskan dari konsistensi penerapan sistem merit sebagai instrumen utama dalam mencegah intervensi politik praktis dan menjaga profesionalisme birokrasi daerah.

Konstruksi Integrasi Hak Normatif UU Ketenagakerjaan ke Dalam Perjanjian Kerja PPPK guna Mengatasi Kekosongan Regulasi pada Manajemen Aparatur Negara

Konstruksi perjanjian kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki peran strategis dalam menjamin perlindungan hukum bagi aparatur negara berbasis kontrak, terutama ketika

pengaturan dalam sistem manajemen Aparatur Sipil Negara belum mengakomodasi secara memadai hak-hak normatif pekerja. Perjanjian kerja tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, melainkan juga sebagai sumber utama penetapan hak dan kewajiban para pihak (Khairani & others, 2023). Dalam kondisi adanya kekosongan pengaturan, perjanjian kerja PPPK menjadi ruang normatif yang memungkinkan integrasi standar perlindungan ketenagakerjaan sebagai bagian dari tanggung jawab negara terhadap pekerja yang menjalankan fungsi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur PPPK sebagai aparatur negara yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 4 dan Pasal 6. Namun, undang-undang tersebut tidak mengatur secara rinci hak normatif PPPK terkait waktu kerja, lembur, cuti, dan perlindungan kerja, khususnya bagi PPPK paruh waktu (Widiyanti & Sos, 2025). Kekosongan pengaturan ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketimpangan perlindungan, karena substansi perjanjian kerja PPPK sangat bergantung pada kebijakan instansi pemerintah selaku pemberi kerja.

Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja memberikan standar perlindungan minimum bagi pekerja. Pasal 77 mengatur ketentuan waktu kerja, Pasal 78 mengatur kerja lembur beserta hak atas upah lembur, dan Pasal 79 mengatur hak istirahat dan cuti. Norma-norma tersebut mencerminkan kewajiban negara dalam menjamin kondisi kerja yang manusiawi dan adil. Meskipun PPPK bukan pekerja sektor privat, substansi hubungan kerja PPPK yang berbasis perjanjian kerja menunjukkan adanya relevansi penerapan standar minimum ketenagakerjaan sebagai bentuk perlindungan hukum. Integrasi hak normatif ketenagakerjaan ke dalam perjanjian kerja PPPK dapat dilakukan melalui konstruksi kontrak yang mengadopsi prinsip-prinsip perlindungan minimum tanpa mengubah status PPPK sebagai aparatur negara. Ketentuan mengenai waktu kerja, lembur, dan cuti dapat dimuat secara eksplisit dalam perjanjian kerja sebagai hak kontraktual yang mengikat instansi pemerintah (Hamada & others, 2025). Pendekatan ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, karena undang-undang tersebut tidak melarang pengaturan hak normatif tambahan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bagi PPPK paruh waktu, integrasi hak normatif menjadi semakin penting mengingat karakter hubungan kerja yang lebih fleksibel dan tingkat kerentanan yang lebih tinggi. Tanpa pengaturan yang jelas, PPPK paruh waktu berpotensi mengalami

beban kerja yang tidak sebanding dengan waktu kerja yang disepakati, serta kehilangan hak atas istirahat dan kompensasi yang layak. Penerapan standar minimal ketenagakerjaan dalam perjanjian kerja PPPK paruh waktu berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap praktik administratif yang berpotensi merugikan pekerja negara berbasis kontrak. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengintegrasian hak normatif ketenagakerjaan ke dalam perjanjian kerja PPPK juga berfungsi sebagai pembatas diskresi pejabat pemerintahan (Suliyono, 2025). Perjanjian kerja yang memuat hak-hak normatif secara jelas menciptakan kepastian hukum dan akuntabilitas dalam pengelolaan aparatur negara. Ketika perjanjian kerja disusun berdasarkan standar perlindungan minimum yang telah ditetapkan negara dalam hukum ketenagakerjaan, maka negara secara tidak langsung memperkuat prinsip keadilan substantif dalam manajemen ASN. Dengan demikian, sinkronisasi hak normatif ketenagakerjaan ke dalam perjanjian kerja PPPK merupakan pendekatan hukum yang relevan untuk mengatasi kekosongan regulasi dalam manajemen aparatur negara. Perjanjian kerja berfungsi sebagai instrumen normatif yang menjembatani kebutuhan fleksibilitas administrasi dengan kewajiban perlindungan hukum bagi aparatur negara berbasis perjanjian kerja, khususnya bagi PPPK paruh waktu yang paling rentan terhadap ketidakpastian pengaturan.

HASIL PENELITIAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa status dan kedudukan hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berada dalam konstruksi normatif yang bersifat ambivalen. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara melalui Pasal 1 angka 4 dan Pasal 5 ayat (2) huruf b menempatkan PPPK sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara, sehingga tunduk pada prinsip dan kewajiban hukum publik. Namun, Pasal 6 undang-undang yang sama mendasarkan hubungan kerja PPPK pada perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, yang secara konseptual menyerupai hubungan kerja kontraktual. Konstruksi ini menyebabkan PPPK tidak sepenuhnya memperoleh jaminan status sebagaimana Pegawai Negeri Sipil, tetapi tetap dibebani kewajiban sebagai aparatur negara. Perlindungan hukum PPPK dalam perspektif hukum ketenagakerjaan menunjukkan adanya kekosongan pengaturan terhadap hak normatif tertentu (Kairupan, 2024). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 belum mengatur secara rinci mengenai waktu kerja, lembur, dan cuti PPPK, khususnya PPPK paruh waktu. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja mengatur waktu kerja dan lembur dalam Pasal 77

sampai dengan Pasal 85 sebagai standar perlindungan minimum pekerja. Ketidaksinkronan ini menyebabkan pemenuhan hak PPPK sangat bergantung pada substansi perjanjian kerja yang disusun oleh instansi pemerintah.

Mekanisme penyelesaian sengketa PPPK menunjukkan ketidakjelasan batas kewenangan peradilan. Sengketa ASN pada umumnya diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, khususnya Pasal 53 ayat (1) yang membatasi objek sengketa pada Keputusan Tata Usaha Negara. Namun, sengketa PPPK tidak selalu bersumber dari keputusan administratif, melainkan dari pelaksanaan perjanjian kerja. Dalam kondisi demikian, mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menjadi relevan, tetapi belum memiliki dasar normatif yang tegas untuk diterapkan secara konsisten bagi PPPK. Kepastian perpanjangan perjanjian kerja PPPK belum sepenuhnya mencerminkan prinsip sistem merit. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menegaskan bahwa manajemen ASN harus dilaksanakan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Namun, praktik di tingkat daerah menunjukkan bahwa perpanjangan kontrak PPPK sering dipengaruhi kebijakan kepala daerah dan pembatasan masa kontrak yang tidak berbasis evaluasi kinerja objektif. Kondisi ini membuka ruang intervensi kepentingan non-profesional dalam pengelolaan PPPK dan melemahkan jaminan kepastian kerja aparatur negara berbasis kontrak.

KESIMPULAN

1. Status dan kedudukan hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja secara normatif ditempatkan sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara, namun hubungan kerjanya berbasis perjanjian berjangka waktu menimbulkan dualitas kedudukan hukum yang belum terintegrasi secara utuh, sehingga menciptakan ketidakselarasan antara kewajiban sebagai aparatur negara dan jaminan perlindungan hukum atas status kerja.
2. Perlindungan hukum terhadap PPPK, khususnya terkait hak normatif, masih menunjukkan adanya kekosongan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, sehingga pemenuhan hak atas waktu kerja, lembur, dan cuti belum memperoleh jaminan kepastian hukum dan sangat bergantung pada substansi perjanjian kerja yang ditetapkan oleh instansi pemerintah.
3. Mekanisme penyelesaian sengketa PPPK belum efektif karena terdapat ketidakjelasan kompetensi absolut antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Hubungan Industrial, terutama terhadap sengketa yang bersumber dari pelaksanaan perjanjian kerja, sehingga menimbulkan ketidakpastian prosedural dan keterbatasan akses keadilan bagi PPPK.
4. Kepastian keberlanjutan kerja PPPK belum sepenuhnya mencerminkan prinsip sistem merit, karena perpanjangan perjanjian kerja di tingkat daerah masih rentan dipengaruhi kebijakan non-kinerja, sehingga penguatan sistem merit dan integrasi standar perlindungan ketenagakerjaan ke dalam perjanjian kerja PPPK menjadi instrumen penting untuk mencegah politisasi birokrasi dan menjamin perlindungan hukum yang berkeadilan.

PUSTAKA

- Andi, S., Putra, L. M. R. Z., Muthmainna, W. O. N. A., & Nur, A. H. (2024). Tinjauan Hukum Perbandingan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kontrak (PPPK) Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 4(4), 11755–11764.
- Br. Hutagaol, M. D. (2024). Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Kepegawaian Di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Sebagai Tingkat Pertama.
- Hamada, N., & others. (2025). Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), 2571–2576.
- Imamia, A., Zehro, A. I., Sjarif, E. I., Rizkiyah, T., Jennah, R., Rusdani, Z., & others. (2025). Strategi Dan Kebijakan Publik Dalam Dinamika Politik Indonesia. Penerbit: Kramantara JS.
- Kairupan, U. C. (2024). Konstruksi Perjanjian Kerja Outsourcing dalam Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia. Universitas Kristen Indonesia.
- Kartina, R., & Krustiyati, J. M. (2023). Kepegawaian Dalam Pemerintah Di Indonesia. Damara Press.
- Kusudarmanto, B. S. K. (2024). Rekonstruksi Regulasi Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Terhadap Kinerja Birokrasi Di Pemerintah Daerah Yang Berbasis Nilai Keadilan. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Libra, R., Ramadhani, D. F., & others. (2025). Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Harian Lepas Yang Dipekerjakan Pada Instansi Pemerintah Daerah Setelah Berlakunya

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja. *ANDREW Law Journal*, 4(1), 131–147.
- Lubis, A. F. I. (2025). *Perlindungan hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang manajemen PPPK di Dinas Pendidikan Kota Padangsidimpuan*. UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan.
- Marzuki, P. M., Sh, M. S., & others. (2021). *Pengantar Ilmu Hukum*. Prenada Media.
- Mofea, S. (2025). *Hukum Ketenagakerjaan: Panduan Praktis Untuk Pengusaha Dan Pekerja*. CV Get Press Indonesia.
- Simbolon, J. I., Sianturi, O. B. R. R., Gaol, G. A. L., Waruwu, B. T. G., Dewi, N., & others. (2023). Analisis Kontribusi Pengadilan Hubungan Industrial Dalam Penyelesaian Sengketa Ketenagakerjaan. *Ilmu Hukum Prima (IHP)*, 6(2), 211–220.
- Suyanto. (2023). *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*. Unigres Press.
- Wardhana, A. P. K., & Rasji, R. (2026). The Legal Status Of Gig Economy Workers In Indonesia's Digital Platform Industry (2022-2025): Problematika Status Hukum Pekerja Gig Economy Dalam Industri Platform Digital Indonesia (2022-2025). *Indonesian Journal Of Law And Economics Review*, 21(1), 10–21070.