

# **PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA UNTUK MEWUJUDKAN REFORMASI BIROKRASI**

Nurmalita Ayuningtyas Harahap<sup>1</sup>

## **ABSTRACT**

*In the Law No. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus has emerged a new terminology named The Government Contract Workers. The presence of the Government Contract Workers followed by a reason but as part of the Bureaucratic Reform to improve the professionalism of the state apparatus, one of which is done by structuring the management system in terms of procurement and the appointment of the State Civil Apparatus. But, the law protection provided by the Government for the Government Contract Workers is perceived not enough. Therefore, the form of law protection that should be given are rights received by the Government Contract Workers related with welfare, appointment of the Government Contract Workers to be the Government Permanent Workers, Issue The Government Regulations about The Government Contract Workers Management.*

*Keywords: Law Protection, The Government Contract Workers, Bureaucratic Reform*

## **INTISARI**

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah muncul peristilahan baru, yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adanya PPPK bukan tanpa alasan namun sebagai bagian dari reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara yang salah satunya dilakukan dengan penataan sistem manajemen dalam hal pengadaan dan pengangkatan Aparatur Sipil Negara. Tetapi, perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah untuk PPPK saat ini masih dirasa belum cukup. Oleh karena itu bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan yaitu mengenai hak yang diterima PPPK yang terkait dengan kesejahteraan, pengangkatan PPPK menjadi PNS, menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang manajemen PPPK.

**Kata Kunci:** Perlindungan Hukum, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Reformasi Birokrasi.

---

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Korespondensi pada nurmalita\_ayuningtyas@yahoo.com.

## I. Pendahuluan

Mandat melakukan reformasi birokrasi sejak masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJM Tahun 2005-2025) yaitu bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat dan di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya. Mandat pelaksanaannya terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, yang menyatakan dalam mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan, kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu prioritas pelaksanaannya adalah melalui pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi.<sup>2</sup> Reformasi birokrasi dalam meningkatkan profesionalisme aparatur negara atau pegawai negeri salah satunya dilakukan dengan penataan sistem manajemen yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, Pemerintah telah berupaya sungguh-sungguh untuk merumuskannya dalam suatu kerangka

perundang-undangan yang semakin lama bertambah sempurna.<sup>3</sup>

Upaya untuk menyempurnakan tersebut ditandai dengan beberapa kali perubahan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Aparatur Negara tersebut. Setelah Undang-Undang (UU) No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian diubah menjadi UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, kini lahir UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Perubahan paradigma peraturan kepegawaian tersebut menimbulkan perubahan dalam substansi dalam peraturan tersebut. Hal baru yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas PNS dan PPPK. Dengan diaturnya PPPK ini, maka keberadaan pegawai tidak tetap atau tenaga honorer dihapuskan. Dengan diaturnya PPPK tersebut, maka diharapkan lebih memberikan perlindungan hukum kepada tenaga honorer dan menjamin adanya integritas dan profesionalisme di dalam tubuh kepegawaian Indonesia, salah satunya dengan jalan rekrutmen yang bebas dari KKN guna mewujudkan reformasi birokrasi. Sebab sebelum adanya PPPK, masih banyak pengangkatan tenaga

<sup>2</sup> Suraji, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm.16

<sup>3</sup> Ahmad Ghufron *et al*, 1991, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk: Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.1.

honorar yang sarat akan KKN terutama di daerah. Seperti contohnya beberapa waktu lalu, terdapat sejumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Dinsos Jatim yang mengaku geram dengan kebijakan Kepala Dinas Sukesi yang mengangkat belasan sanak familinya menjadi tenaga honorar di instansi yang dipimpinnya. Diduga belasan orang tersebut diangkat menjadi tenaga honorar berdasarkan Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan kepala dinas pada Januari dan Februari 2016.<sup>4</sup>

Dalam UU No.5 Tahun 2014, terdapat perbedaan antara manajemen PNS dan Manajemen PPPK, salah satunya tentang jaminan yang terkait dengan kesejahteraan. Jaminan PPPK dipandang hampir sama dengan PNS. Namun apabila dilihat dari beberapa perbedaan jaminan yang diterima oleh PPPK di dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbeda dengan PNS yang berhak memperoleh Jaminan Pensiun, dan Jaminan Hari Tua PPPK tidak berhak atas Jaminan Pensiun, meskipun begitu PPPK memperoleh perlindungan berupa Jaminan Hari Tua. Pembentuk UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak memberikan hak Jaminan Pensiun kepada PPPK mungkin karena PPPK bukan pegawai tetap, tetapi pegawai dengan perjanjian kerja paling singkat satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan

penilaian kinerja.<sup>5</sup> Melihat masih adanya perbedaan antara PPPK dan PNS yang diatur oleh UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menimbulkan pertanyaan mengenai perlindungan hukum PPPK yang diatur oleh pemerintah dalam UU No. 5 Tahun 2014. Oleh karena itu dikhawatirkan akan berdampak pada pandangan skeptis warga negara atau tenaga honorar yang ingin mendaftar menjadi PPPK disamping itu akan dikhawatirkan berdampak pada kinerja PPPK tersebut, yang mana seharusnya lahirnya PPPK sangat penting, yang dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan adanya reformasi birokrasi. Oleh karena itu penulis ingin memberikan konsep tentang bagaimana seharusnya bentuk perlindungan hukum terhadap PPPK untuk mewujudkan reformasi birokrasi.

## II. Pembahasan

### A. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Negara baik sebagai badan hukum publik maupun organisasi jabatan dibentuk dengan tujuan-tujuan tertentu. Dengan kata lain, setiap negara itu memiliki tujuan yang hendak dicapai. Indonesia sebagai suatu negara juga dibentuk dengan tujuan tertentu. Tujuan negara tersebut dapat dilihat pada Alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang terdiri dari empat tujuan negara dan satu tujuan akhir negara, yaitu

<sup>4</sup> Andika Eldon, Komisi E DPRD Jatim soroti rekrutmen honoree dan pungutan proyek Dinsos, Agung Mulyono: Kalau itu benar, kami tak tinggal diam, <http://www.lensaindonesia.com/news>, diakses 5 Juli 2016, Pukul 20.00 WIB.

<sup>5</sup> A.A.Oka Mahendra, PPPK Tidak Berhak atas Jaminan Pensiun, , diakses 21 Juli 2016, Pukul 13.00 WIB

Tujuan Perlindungan (*Protectional Goal*), Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Goal*), Tujuan Pencerdasan (*Educational Goal*), Tujuan Kedamaian (*Peacefulness Goal*). Keempat negara ini keempat tujuan negara ini kemudian menuju ke satu tujuan negara akhir, yaitu untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur. Tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.<sup>6</sup> Tujuan pembangunan nasional ini adalah untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, yang tidak lain adalah tujuan akhir negara Indonesia, seimbang material dan spritualnya berdasarkan Pancasila di dalam wilayah negara kesatuan Negara Indonesia.<sup>7</sup>

Dalam melaksanakan tujuan tersebut, maka negara harus memiliki sarana prasarana. Salah satu sarana yang harus ada di dalam suatu negara adalah tenaga kerja. Dalam hal ini tenaga kerja sangat diperlukan untuk mencapai tujuan negara. Tenaga kerja tersebut dapat diartikan sebagai aparatur negara, dimana kesempurnaan aparatur negara sangat berpengaruh dalam mencapai tujuan negara. Kesempurnaan aparatur negara tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur negara). Pegawai negeri mempunyai peranan

amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>8</sup> Adapun pengertian dari Pegawai menurut Kranenburg adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>9</sup> Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W. J. S. Poerwadinata, kata pegawai berarti: "orang yang bekerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya)." Sedangkan "negeri" berarti: "negara" atau "pemerintah." Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau negara.<sup>10</sup>

Paska reformasi 1998, dasar hukum kepegawaian yang semula diatur melalui UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, disempurnakan melalui UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Melalui amandemen UU No. 8 Tahun 1974 urgensi keberadaan pegawai negeri sudah dikaitkan dengan tujuan nasional

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.2.

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Sri Hartini, et al, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Ctk ketiga, Jakarta, hlm.31.

<sup>10</sup> Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali Pres, Ctk: pertama, Jakarta, hlm.13.

untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, ber peradaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi.<sup>11</sup> Dalam perkembangannya, pijakan transformasi *legal framework* sebagai pijakan normatif kepegawaian tidak hanya berhenti hingga UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, namun pada tahun 2014 lahir UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam hal ini terjadi pergantian beberapa istilah, salah satunya adalah istilah honorer yang dihapus dan hanya dikenal Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>12</sup>

Seperti yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa dalam Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa PPPK adalah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Pada Pasal 7 ayat (2) dalam UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan mengenai status PPPK, yaitu PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN

yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan undang-undang ini.

Adapun manajemen PPPK dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 93 sampai dengan Pasal 107 UU No. 5 Tahun 2014. Manajemen PPPK ini hampir sama dengan Manajemen PNS yang diatur pada Pasal 55 sampai Pasal 92 UU No. 5 Tahun 2014, yang membedakan adalah dalam Manajemen PPPK tidak diatur mengenai pangkat dan jabatan, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, jaminan pensiun, dan jaminan hari tua, dan dalam manajemen PPPK tidak dikenal adanya pemberhentian tetapi dikenal dengan istilah pemutusan hubungan perjanjian kerja. Seperti yang diatur pada Pasal 105 ayat (1) huruf a UU No.5 Tahun 2014, bahwa pemutusan hubungan kerja ini salah satunya dapat dilakukan karena jangka waktu perjanjian kerja berakhir, sedangkan mengenai pemberhentian PNS, pada Manajemen PNS seperti yang diatur Pasal 87 ayat (1) huruf c UU No.5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pemberhentian PNS antara lain dilakukan karena mencapai batas usia pensiun. Hal ini berbeda dengan PPPK yang tidak mengenal usia pensiun karena hanya diangkat berdasar pada kebutuhan dan diberhentikan apabila perjanjian kerja berakhir.

Pada Pasal 100 ayat (9) UU No.5 Tahun 2014 PPPK yang dinilai oleh atasan dan tim penilai kinerja PPPK

<sup>11</sup> Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm.153.

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam perjanjian kerja diberhentikan dari PPPK. Pada Pasal 99 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS dan pada Pasal 99 ayat (2) dalam UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa, untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, menurut Pasal 101 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 dikatakan bahwa Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PPPK berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan. Sedangkan pada Pasal 101 ayat (3) dikatakan bahwa gaji sebagaimana dimaksud dibebankan pada APBN untuk PPPK di Instansi Pusat, dan APBN untuk PPPK di Instansi Daerah. Selain gaji, PPPK dapat menerima tunjangan sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 101. PPPK berhak pula menerima penghargaan, di Pasal 103 pada UU No.5 Tahun 2014, disebutkan bahwa PPPK diberikan kesempatan untuk pengembangan kompetensi, dan terhadap PPPK yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan. Penghargaan sebagaimana dimaksud dapat berupa pemberian Tanda kehormatan, kesempatan prioritas untuk pengembangan

kompetensi, kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan. Saat ini untuk pengadaan PPPK masih menunggu RPP tentang manajemen PPPK, seperti yang diatur dalam Pasal 107 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai manajemen PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 sampai dengan Pasal 106 diatur dalam Peraturan Pemerintah

## B. Perlindungan Hukum

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.<sup>13</sup> Hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen

<sup>13</sup> Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk ke-12, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 265-266.

perlindungan ini, disamping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan bahwa, diarahkan pada suatu tujuan, yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa<sup>14</sup>:

*“Doel van het recht is een vreedzame ordening van samenleving. Het recht wil de vrede... den vrede onder de mensen benwaart het recht door bepaalde menselijke belangen (materiele zowel als ideale), eer, vrijheid, leven, vermogen enz. Tegen benaling te beschermen. (Tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki perdamaian... Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan tertentu (baik materiil maupun ideal), kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya). Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subjek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.”*

Baik tindakan hukum keperdataan maupun publik dari Pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. F.H. van Der Burg dan kawan-kawan

mengatakan bahwa<sup>15</sup>:

*“De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de overheid iets heft gadaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten.”* (kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum merupakan hal yang penting ketika Pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).”

Padanan kata perlindungan hukum dalam bahasa Inggris adalah “*legal protection*”, dalam bahasa Belanda “*rechtsbecherming*”. Kedua istilah tersebut juga mengandung konsep atau pengertian hukum yang berbeda untuk memberi makna sesungguhnya dari “perlindungan hukum”.<sup>16</sup> Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan dalam kepustakaan berbahasan Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*” dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*legal protection of the individual in relation to atcs of administrative authorities*”.<sup>17</sup> Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 280-281.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 267.

<sup>16</sup> Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.357.

<sup>17</sup> Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, hlm.1.

Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diserahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.<sup>18</sup> Menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan Pemerintah yang bersifat preventif dan respresif.<sup>19</sup> Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan Pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>20</sup> Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai sebagai negara hukum. Namun, seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan itu diberikan.<sup>21</sup> Di Indonesia, perlindungan

hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum Pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan Pemerintah ketika melakukan tindakan hukum. Tindakan hukum Pemerintah berupa mengeluarkan keputusan yang berupa mengeluarkan keputusan merupakan tindakan Pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan Pemerintah di bidang legislasi. Hal ini dikarenakan, bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah itu merupakan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Keputusan Pemerintah yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan itu sesuai dengan ketentuan yang terdapat dengan penjelasan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah disebutkan di atas. Termasuk sebagai keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat adalah peraturan Pemerintah (*algemeen maatregels van bestuur*), peraturan presiden, keputusan presiden, peraturan menteri, dan semua keputusan organ Pemerintah yang memiliki sifat mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*), sedangkan untuk tingkat daerah berbentuk keputusan kepala daerah yang juga memiliki sifat mengikat umum.<sup>23</sup> Sjahran Basah berpendapat bahwa perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 38.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 2.

<sup>20</sup> Maria Alfons, 2010 *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif Hak kekayaan Intelektual*, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 18.

<sup>21</sup> Ridwan HR, *op,cit*, hlm. 282.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 293.

<sup>23</sup> *Ibid*.

perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap dan tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.<sup>24</sup> Perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan atau pengayoman kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum.<sup>25</sup> Adapun sikap tindak administrasi negara menurut hukum administrasi negara itu dapat berwujud trifungsi. Wujud trifungsi itu adalah sebagai berikut<sup>26</sup>:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti material pada satu pihak dan pada pihak lain membuat ketetapan (*beschikking*). Yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti materiil di sini adalah ketentuan-ketentuan yang bentuknya bukan undang-undang dan tingkat derajatnya pun dibawahnya. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan itu mempunyai daya ikat umum

dan abstrak sifatnya. Sedangkan ketetapan tidak memiliki daya ikat umum dan abstrak sifatnya. Sedangkan ketetapan tidak memiliki daya ikat umum dan tidak abstrak sifatnya, melainkan nyata, individual, kasuistis, kondisional dan situasional berdaarkan asas-asas adaptasi, kontinuitas, dan prioritas dalam HAN.

2. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuannya.
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Terhadap ketiga sikap-tindak hukum tersebut di atas perlu diberikan perlindungan hukum, baik terhadap warga maupun administrasi negara karena adanya diskresi yang *ultra vires*. Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap-tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap-tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum. Hukum yang tidak tertulis dalam HAN ini lazim dikatakan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Bahan untuk asas itu diperoleh dari hal-hal yang bersifat *zedelijk* yang merupakan bagian dari bahan idiil

<sup>24</sup> Ridwan HR, *op,cit*, hlm. 290.

<sup>25</sup> Satijpto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm.121.

<sup>26</sup> Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Ctk Kedua, Alumni, Bandung, hlm. 6-7.

dan setelah diolah akan menghasilkan sendi-sendi yang sifatnya variabel, karena bergantung pada waktu, tempat, serta keadaan.<sup>27</sup> Perlindungan hukum yang diberikan merupakan *qonditio sine qua non* dalam menegakkan hukum. Penegakan hukum merupakan *qonditio sine qua non* pula untuk merealisasikan fungsi hukum itu sendiri.<sup>28</sup> Sedangkan warga negara harus mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan pemerintah karena beberapa alasan, yaitu, *Pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara Pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. Ketiga, berbagai perselisihan warga negara dengan Pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrument Pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan

yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun demikian, bukan berarti kepada Pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Sebagaimana yang disebutkan Sjachran Basah di atas, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum.<sup>29</sup>

### C. Reformasi Birokrasi

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa dalam amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Reformasi Birokrasi dimaknai sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah baik pada level pemerintahan lokal maupun nasional. Pendekatan reformasi birokrasi berdasarkan amandemen UUD 1945 merupakan pendekatan sistematis yang secara konseptual lebih mengutamakan komprehensi dibandingkan ekstensi.<sup>30</sup> Berdasarkan kerangka pikir amandemen UUD 1945, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI (Kemenpan RB) kemudian mengintegrasikannya ke dalam empat dimensi aspek yang perlu untuk ditata ulang melalui rekomendasi kebijakan sebagai berikut<sup>31</sup>:

<sup>29</sup> Ridwan HR, *op., cit*, hlm. 277-273.

<sup>30</sup> Kristian Widya Wicaksono, 2014, *Telaah Kritis Administrasi Manajemen Sektor Publik di Indonesia; menuju sistem penyediaan barang dan penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi publik*, Gava Media, Yogyakarta, hlm. 62.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 62-63.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 12.

1. Kebijakan Restrukturisasi untuk membenahi permasalahan Kelembagaan/Organisasi;
2. Kebijakan Rasionalisasi dan Relokasi (TKK-PHK-PNS) untuk mengatasi permasalahan SDM Aparatur;
3. Kebijakan Siplifikasi dan Otomatisasi untuk mengatasi permasalahan Ketatalaksanaan/sistem prosedur;
4. Kebijakan Dekulturisasi budaya lama dengan menginkulturasi budaya baru untuk mengatasi permasalahan Budaya Birokrasi.

Secara sistemik, keempat dimensi aspek tersebut telah menyentuh seluruh elemen dalam sistem birokrasi melalui berbagai rekomendasi kebijakan pembenahan. Artinya, upaya reformasi telah diarahkan secara tepat pada sasaran yang perlu dibenahi.<sup>32</sup> Terkait dengan upaya reformasi, maka disamping melihat pada empat dimensi aspek yang perlu untuk ditata ulang melalui rekomendasi kebijakan yang telah disebutkan di atas, maka diperlukan upaya mendiagnosis persoalan apa yang terjadi dalam birokrasi pemerintah. Permasalahan tersebut dibagi menjadi<sup>33</sup>:

1. Masalah-masalah kelembagaan birokrasi yang menyangkut organisasi lembaga birokrasi pemerintah;
2. Sistem yang digunakan untuk menjalankan birokrasi pemerintahan ini;

3. Penataan manajemen sumber daya manusia pelaku sistem dan lembaga tersebut.

Di dalam pedoman umum reformasi birokrasi Kementerian Manpan dan Reformasi Birokrasi disampaikan reformasi birokrasi berkenaan dengan langkah-langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.<sup>34</sup> Adapun selain persoalan-persoalan lain dalam pengimplementasian reformasi birokrasi di Indonesia, dapat juga disebabkan oleh sejumlah masalah. Setidaknya kita dapat mengidentifikasikan lima kendala utama yang mengganjal dalam proses reformasi birokrasi, *Pertama*, resistensi birokrat terhadap reformasi birokrasi. Hasil survei menunjukkan indikasi bahwa proses reformasi birokrasi justru mengalami kendala karena perilaku birokrat yang tidak adaptif terhadap harapan perubahan. *Kedua*, menyangkut penerapan model reformasi birokrasi yang terjebak dalam pembenahan struktur remunerasi, sehingga permasalahan-permasalahan seperti pengembangan sistem informasi pengambilan keputusan, peningkatan kapabilitas birokrat untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan masyarakat secara akurat, perbaikan responsivitas birokrasi terhadap aspirasi masyarakat dalam pembangunan serta permasalahan-

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Miftah Thoha, 2014, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenadamedia, Ctk ke-5, Jakarta, hlm. 270.

<sup>34</sup> Wahyudi Kumorotomo, *et al*, 2010, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media dan JMKP & MAP UGM, Yogyakarta, hlm. 16.

permasalahan substansial lainnya justru tidak terjawab secara kongkret. *Ketiga*, belum munculnya agenda reformasi yang terintegrasi mulai dari Pemerintah Pusat hingga ke Pemerintah Daerah. Sehingga belum ada kesamaan visi dan sinergitas pembenahan birokrasi yang secara konkret menjadi komitmen bersama untuk merubah praktek penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih konstruktif. *Keempat*, ketidakjelasan landasan dalam proses rekrutmen pegawai, tidak nampak proses seleksi yang secara spesifik dapat dijadikan tolok ukur untuk merekrut pegawai sesuai dengan kebutuhan kompetensi formasi jabatan yang tersedia dalam organisasi pemerintah. *Kelima*, promosi yang tidak dilandasi profesionalisme. Meskipun reformasi birokrasi sudah dilaksanakan namun pola promosi pegawai di lingkungan pemerintah masih belum memiliki kejelasan arah.<sup>35</sup> Visi reformasi yang disampaikan Kementerian adalah terciptanya tatakelola pemerintahan yang baik, sedangkan misi reformasi tersebut adalah penyempurnaan peraturan perundang-undangan, modernisasi birokrasi melalui penggunaan IT, mengembangkan budaya, nilai-nilai kerja dan perilaku positif, restrukturisasi organisasi, peningkatan kualitas SDM, penyederhanaan sistem kerja, prosedur dan mekanisme kerja dan mekanisme kontrol yang efektif. Adapun tujuannya adalah meningkatkan integritas birokrasi, meningkatkan produktivitas dan tanggung jawab dan memberikan

pelayanan prima.<sup>36</sup> Reformasi birokrasi yang selama ini telah banyak dibahas dalam berbagai literatur administrasi publik menggambarkan perubahan paradigma sekaligus perubahan struktur organisasi, manajemen, kebijakan, pola pikir dan budaya kerja SDM, yang diarahkan untuk menghemat anggaran negara, memperbaiki kualitas pelayanan publik dan mendorong mekanisme kerja pemerintah yang efisien dan efektif (Pollit & Bockaert, 2000; Hughes, 2003; Denhardt & Denhardt, 2003).<sup>37</sup> Terkait dengan reformasi birokrasi yang dilakukan melalui perubahan struktur organisasi dan penghematan anggaran, maka dari jumlah organisasi yang besar seperti sekarang ini akan mudah dibaca bahwa masing-masing kementerian memerlukan jumlah anggaran yang besar. Anggaran untuk membiayai birokrasi dipastikan akan lebih besar ketimbang untuk proyek mengatasi kemiskinan dan kesejahteraan rakyat. Sementara itu setiap tahunnya kita melihat APBN pemerintah selalu menampilkan anggaran defisit. Sumber pendapatan dari pajak tidak mencukupi dan masih menyimpan banyak persoalan tidak bersih. Pinjaman, bantuan dan simpanan devisa kita juga tidak memperlihatkan kegembiraan. Korupsi juga masih merajalela tidak menunjukkan hasil pengurangan yang menggembirakan.<sup>38</sup> Reformasi birokrasi pemerintah tidak mungkin

<sup>35</sup> Kristian Widya Wicaksono, *loc., cit.*

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 17.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>38</sup> Murtir Jeddawi, 2008, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*, Kreasi Total Media, Ctk I, Yogyakarta, hlm. 269.

bisa dilakukan tanpa didahului oleh upaya pemerintah melakukan evaluasi atau penelitian terhadap lembaga pemerintahannya, karena dari hasil evaluasi ini akan dihasilkan rekomendasi lembaga organisasi mana yang masih efektif mana pula yang harus dihemat, atau dilakukan penyusunan lembaga yang efektif.<sup>39</sup> Oleh karena itu, salah satu alternative yang bisa dilakukan ialah dengan mengevaluasi organisasi pemerintah baik di kementerian, organisasi non kementerian, organisasi nonstruktural di pusat dan di daerah.<sup>40</sup> Dengan birokrasi yang masih sangat kental dengan KKN dan bersikap sebagai penguasa dan tidak profesional, maka perubahan kinerja dalam birokrasi pun tidak membawa perubahan apa-apa. Tanpa mereformasi birokrasi, maka akan semakin sulit bagi pemerintah untuk menggerakkan roda pembangunan ke arah yang lebih fokus dan lebih baik. Yang jelas mereformasi birokrasi sendiri sebenarnya bukanlah tugas ringan, oleh karena itu tidak mungkin jika dilakukan sambil lalu tanpa konsep dan hanya untuk kepentingan (sesaat) penguasa.<sup>41</sup> Mereformasi birokrasi memerlukan kesungguhan, konsep dan komitmen yang kuat. Bahkan seperti pernah diusulkan oleh Tim Peneliti UGM 2002 (Agus Dwiyanto, dkk) kepada pemerintah agar mengembangkan kebijakan reformasi birokrasi publik yang benar-benar *comprehensive* dan

*holistic*. Dengan usulan itu merelakan berharap hasil reformasi birokrasi mampu mengubah lingkungan dan kondisi internal birokrasi publik menjadi kondusif bagi adanya pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel.<sup>42</sup>

#### **D. Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Mewujudkan Reformasi Birokrasi**

Terbitnya PP No. 48 tahun 2005 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ tahun 2013 yang telah tegas melarang pengangkatan Tenaga Honorer telah menimbulkan perubahan pula pada pengaturan tenaga honorer dalam undang-undang kepegawaian. Hal tersebut ditandai dengan dihapusnya pengaturan tenaga honorer dan peristilahan tentang tenaga honorer dan dimunculkannya istilah Pegawai dengan Perjanjian Kerja dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebenarnya bukan tanpa alasan dilakukan oleh pemerintah, namun pada dasarnya adalah sebagai upaya untuk menaikkan integritas dan profesionalisme di dalam tubuh kepegawaian Indonesia. Hal itu dapat dilihat, apabila kini tenaga honorer harus menjalani tes dan bersaing dengan masyarakat umum apabila ingin mendapatkan posisi baik sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil maupun Calon PPPK.<sup>43</sup> Hal tersebut

<sup>39</sup> Miftah Thoha, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Ctk I, Yogyakarta.

<sup>40</sup> Murtir Jeddawi, *loc., cit.*

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 7

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>43</sup> Dicky Agus Saputro, *et al*, Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/viewfile/1021/1010>.

tentunya sejalan dengan agenda reformasi birokrasi, yang salah satunya adalah tentang penataan manajemen sumber daya manusia pelaku sistem dan lembaga tersebut. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa dalam pedoman umum reformasi birokrasi Kementerian Menpan dan Reformasi Birokrasi disampaikan reformasi birokrasi berkenaan dengan langkah-langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Maka dari itu, dalam sistem rekrutmen kepegawaian diperlukan pula pembenahan, salah satunya adalah sistem rekrutmen yang bersifat transparansi untuk menghindari adanya KKN di tubuh birokrasi atau kepegawaian tersebut. Maka dari itu pengangkatan honorer khususnya yang masih banyak terjadi di daerah telah dihentikan dan digantikan dengan adanya PPPK yang mensyaratkan pelamar harus mengikuti seleksi jalur umum dan bersaing secara terbuka. Pada UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terlihat bahwa ada beberapa ketidaksamaan antara manajemen PPPK dan manajemen PNS, terutama mengenai kesejahteraan dan masa kerja PPPK. Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa PPPK adalah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan

tugas pemerintahan. Pada Pasal 7 ayat (2) dinyatakan mengenai status PPPK, yaitu PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan undang-undang ini. Dalam hal ini berarti terlihat bahwa PPPK diangkat berdasarkan kebutuhan instansi pemerintah dengan masa kerja yang telah ditentukan. Selama PPPK masih dibutuhkan dalam instansi tersebut, dalam masa yang diperjanjikan seperti yang terdapat dalam Pasal 105 ayat (1) huruf a dalam UU No.5 Tahun 2014, dan dapat memenuhi syarat atau target kinerja seperti yang terdapat pada Pasal 100 ayat (9) UU No. 5 Tahun 2014, maka selama itu pula PPPK yang bersangkutan masih dapat bekerja di suatu instansi. Dengan kata lain, seperti pada Pasal 98 ayat (2) disebutkan antara lain bahwa PPPK hanya sebagai pegawai kontrak dengan minimal kontrak satu tahun dan dapat diperpanjang kontrak kerjanya apabila kinerja dari PPPK itu sendiri baik.<sup>44</sup> Namun apabila sebaliknya maka PPPK tersebut harus mengalami pemutusan hubungan kerja, dimana pemutusan hubungan kerja tersebut diartikan dapat terjadi sewaktu-waktu apabila instansi tidak membutuhkan lagi ataupun target kinerja PPPK yang bersangkutan di tidak tercapai.

Berbeda dengan PNS yang bersifat tetap bukan atas perjanjian kerja, seperti yang terdapat dalam Pasal

---

*pdf*, diakses tanggal 11 Juli 2016, Pukul 13.00 WIB, hlm. 9-10.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 14.

1 angka 3 bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, dimana dalam UU No. 5 Tahun 2014 diatur pada Pasal 87 pemberhentian PNS antara lain di sebabkan oleh meninggal dunia dan telah mencapai batas usia pensiun, selain itu dalam Pasal 92 PNS diberikan Jaminan Pensiun. Berbeda dengan PPPK yang pada Pasal 106 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian. Kemudian disebutkan di Pasal 106 ayat (2) bahwa Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional. Sesuai dengan Pasal 1 angka 1 PP No. 46 Tahun 2015 sebagaimana yang telah diubah menjadi PP No. 60 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan program jaminan hari tua, maka Jaminan Hari Tua yang selanjutnya disingkat JHT adalah manfaat uang tunai yang dibayarkan sekaligus pada saat peserta memasuki usia pensiun, meninggal dunia, atau mengalami cacat total tetap. Dalam jaminan pensiun atau dana pensiun iuran yang dibayarkan peserta tidak sama dengan iuran Jaminan Hari

Tua.<sup>45</sup> JHT tabungan dimana pekerja menampung sampai tidak produktif bisa diambil sekaligus. Jaminan Pensiun pengganti setiap bulan. JHT sendiri merupakan jaminan yang ditanggung sendiri oleh individual peserta BPJS Ketenagakerjaan. Sementara, untuk Jaminan Pensiun ditanggung bersama atau secara kolektif peserta BPJS Ketenagakerjaan.<sup>46</sup>

Berbicara mengenai perlindungan hukum, maka dengan adanya beberapa perbedaan yang mengatur PPPK dan PNS, maka perlindungan hukum yang diberikan pemerintah kepada PPPK, khususnya melalui UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belum dapat secara penuh diberikan. Apabila melihat upaya pemerintah dalam merubah paradigma undang-undang tentang kepegawaian, yang mana tenaga honorer dihapuskan dan muncul PPPK, maka hal tersebut memang dikatakan dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang ingin mengabdikan menjadi aparatur negara. Namun terkait ketentuan yang mengatur tentang PPPK, maka dirasa belum memberikan perlindungan hukum secara penuh. Terkait dengan perlindungan hukum, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Subjek hukum yang dilanggar

<sup>45</sup> Devy, Ernis, Apa Beda Dana Pensiun dengan Jaminan Hari Tua? <http://m.tempo.co>, diakses tanggal 21 Juli 2016, Pukul 14.00 WIB.

<sup>46</sup> Achmad DwiAfriyadi, Ini Beda Jaminan Hari Tua dan Jaminan Pensiun, <http://bisnis.liputan6.com/>, diakses tanggal 21 Juli 2016, Pukul 14.00 WIB.

hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.<sup>47</sup> Oleh karena itu, mestinya pemerintah memberikan hak yang seimbang antara PPPK dengan PNS agar nantinya tidak terjadi permasalahan atau sengketa, karena perlindungan hukum itu sendiri dapat dikaitkan pula dengan tindakan Pemerintah yang bersifat preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, maka butuh kehati-hatian pemerintah dalam mengambil keputusan. Pada dasarnya, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.<sup>48</sup>

Apabila melihat pada konsep perlindungan hukum yang bersumber pada perlindungan hak-hak asasi manusia, maka, dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 paska amandemen, yang disebutkan bahwa "Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Adanya Pasal tersebut berhubungan dengan kesejahteraan PPPK yang belum seimbang dengan PNS. Terlebih lagi apabila terjadi pemutusan hubungan kerja karena berakhirnya masa kerja PPPK, maka mau tidak mau PPPK hanya menerima JHT yang tentu berbeda dengan Jaminan Pensiun. Apalagi, apabila persoalannya PPPK tersebut diputus pada usia yang sudah tidak memungkinkan ia melamar pekerjaan lagi namun belum memasuki

usia pensiun, maka, hal tersebut akan memberikan dampak ketidakadilan pada PPPK yang bersangkutan.

Terkait pengangkatan PPPK menjadi PNS tidak serta merta, seperti halnya Tenaga Honorer yang dapat diangkat menjadi PNS, hal ini seperti yang diatur pada Pasal 9 ayat (1) UU No.5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS dan Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 diatur bahwa, untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, semestinya untuk memicu kinerja di lingkungan aparatur negara dalam melaksanakan pelayanan publik dan sekaligus untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum mengenai posisi PPPK maka selayaknya pemerintah menghargai pengabdian PPPK, terlebih apabila bagi PPPK yang memiliki masa kerja bertahun-tahun lamanya melalui perpanjangan. Maka perlu setidaknya diberikan kesempatan berdasarkan sistem dan jalur khusus yang tentunya diadakan dengan transparan dan akuntabel untuk mengangkat PPPK menjadi PNS melalui seleksi dengan tes tertentu.

Perlindungan hukum terkait dengan kepastian hukum mengenai manajemen PPPK juga masih menunggu terbitnya RPP tentang manajemen PPPK, seperti yang diatur dalam Pasal 107 UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa ketentuan lebih

<sup>47</sup> Ridwan HR, *loc., cit.*

<sup>48</sup> Phillipus M. Hadjon, *loc., cit.*

lanjut mengenai manajemen PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 sampai dengan Pasal 106 diatur dalam Peraturan Pemerintah. Perlindungan hukum harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum, karena dalam mewujudkan kepastian hukum itu sendiri salah satunya adalah dari adanya peraturan yang berfungsi untuk memberikan kepastian atas kedudukan, hak dan kewajiban. Selain itu salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan atau pengayoman kepada masyarakat.<sup>49</sup>

### III. Kesimpulan

Keberadaan PPPK ini penting dalam mendukung reformasi birokrasi. Dalam agenda reformasi birokrasi evaluasi organisasi merupakan hal yang harus dilakukan, serta adanya penataan SDM agar dapat bekerja dan memberikan pelayanan publik dengan profesional, antara lain melalui adanya PPPK ini. Maka, untuk memaksimalkan kinerja PPPK demi terwujudnya reformasi birokrasi, maka pemerintah seharusnya memberikan perlindungan hukum secara penuh untuk PPPK. Dilihat dari perlindungan hukum PPPK yang diatur dengan berbagai ketentuan, maka terdapat evaluasi mengenai bentuk perlindungan hukum untuk PPPK dikarenakan belum secara penuh diberikan. Bentuk perlindungan hukum antara lain adalah, *Pertama*, mengenai hak yang diterima PPPK yang terkait dengan kesejahteraan. Dimana PPPK

hanya memperoleh Jaminan Hari Tua (JHT) dan tidak memperoleh Jaminan Pensiun, berbeda dengan PNS yang memperoleh JHT dan jaminan Pensiun. Mungkin hal ini karena dipandang PPPK bukan tenaga tetap dalam instansi pemerintahan, namun hal ini akan memicu rasa ketidakadilan akan hak yang diterima oleh PPPK karena berbeda dengan PNS, disamping itu seperti yang telah dibahas sebelumnya apabila terdapat PPPK yang diputus pada usia yang sudah tidak memungkinkan ia melamar pekerjaan lagi namun belum memasuki usia pensiun, maka seharusnya pengabdianya bekerja di instansi tersebut seharusnya di berikan hak yang sama dengan PNS. *Kedua*, terkait pengangkatan PPPK menjadi PNS, walaupun diketahui bahwa pada Pasal 99 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil negara bahwa PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS, namun bagi PPPK yang sudah bertahun-tahun mengabdikan diri dalam instansi pemerintah selayaknya diberikan kesempatan berdasarkan sistem dan jalur khusus yang tentunya diadakan dengan transparan dan akuntabel untuk diangkat menjadi PNS melalui seleksi dengan tes tertentu. *Ketiga*, bentuk perlindungan yang harusnya diberikan pemerintah adalah dengan segera menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PPPK agar ada kepastian mengenai hal-hal yang lebih bersifat teknis dari manajemen PPPK.

<sup>49</sup> Satijpto Rahardjo, *loc.,cit.*

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abdullah, Rozali, 1986, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali Pres, Ctk: pertama, Jakarta
- Alfons, Maria, 2010, *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif Hak kekayaan Intelektual*, Universitas Brawijaya Malang.
- Basah, Sjachran, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Ctk Kedua, Alumni, Bandung.
- Ghufron, Ahmad, et al, 1991, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk: Pertama, Rineka Cipta, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk: ke-12, Rajawali Pres, Jakarta.
- Hadjon, Phillipus M., 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Jeddawi, Murtir, 2008, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*, Kreasi Total Media, Ctk I, Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, et al, 2010, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media dan JMKP & MAP UGM, Yogyakarta.
- Sri Hartini, et al, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Ctk ketiga, Jakarta.
- Suraji, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moh., 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satijpto, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Thoha, Miftah, 2014, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenadamedia, Ctk ke-5, Jakarta.
- Tjandra, Riawan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Widya Wicaksono, Kristian, 2014, *Telaah Kritis Administrasi Manajemen Sektor Publik di Indonesia; menuju sistem penyediaan barang dan penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi publik*, Gava Media, Yogyakarta.

### Website

- Eldon, Andika, Komisi E DPRD Jatim soroti rekrutmen honorer dan pungutan proyek Dinsos, Agung Mulyono: Kalau itu benar, kami tak tinggal diam, <http://www.lensaindonesia.com/news>, diakses 5 Juli 2016, Pukul 20.00 WIB.
- Afriyadi, Achmad Dwi, Ini Beda Jaminan Hari Tua dan Jaminan <http://bisnis.liputan6.com/>, diakses tanggal 21 Juli 2016, Pukul 14.00 WIB.
- Ernis, Devy, Apa Beda Dana Pensiun dengan Jaminan Hari Tua? <http://m.tempo.co>, diakses tanggal 21 Juli 2016. Pukul 14.00 WIB

Mahendra A.A. Oka, PPPK Tidak Berhak atas Jaminan Pensiun, <http://www.jamsosindonesia.com>, diakses 21 Juli 2016.

Saputro, Dicky Agus, *et al*, Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/viewfile/1021/1010.pdf>, diakses tanggal 11 Juli 2016.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen ke-4.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 122 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4561).