

**PROBLEMATIKA PELINDUNGAN HUKUM PEGAWAI PEMERINTAH  
DENGAN PERJANJIAN KERJA DALAM PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA  
OLEH PEMERINTAH**

Wulan Pri Handini & Danang Risdiarto  
Badan Pembinaan Hukum Nasional  
Email: wulanphandini@gmail.com & risdiarto@gmail.com  
Naskah diterima: 10/03/2020, disetujui: 10/08/2020

**Abstract**

*Law Number 5 of 2014 (ASN Law) changes the categorization of the State Apparatus into Civil Servants and Government Employees with Work Agreements (PPPK). Then PP No. 49 of 2018 was issued concerning Management of Government Employees with Work Agreements which regulate merit-based management. However, at the level of practice the efforts to apply the Government Regulation referred to in fact caused polemic and rejection especially related to Termination of Employment Agreement (PHPK) for PPPK. This research will discuss about how legal protection for PPPK if exposed to PHPK. In addition, it will also discuss legal efforts that can be taken by PPPK against the government if they object to PHPK. This study concludes that the form of legal protection that has been given to PPPK is to provide rules, types and reasons for PHPK namely: PHPK with Respect, PHPK with Respect is not on demand and PHPK is not with respect. While the legal efforts that can be taken related to PHPK is a form of administrative effort but until now there has not been established government regulations as regulations for the implementation of the ASN Law. The suggestion of this research is the preparation of implementing regulations both in the form of a Presidential Regulation and Ministerial Regulation to perfect the regulatory gap related to the reasons for dismissal with respect not at your own request. While the regulatory gap in legal remedies over PHPK can be covered immediately by forming a Government Regulation or temporarily using the concept of the Government Administration Act, namely the use of a gradual type of administrative effort with address that continues to refer to the ASN Law.*

*Keywords: State Civil Apparatus (ASN), Government Employees with Work Agreements (PPPK), Termination of Employment Agreement (PHPK), legal protection*

**Abstrak**

UU Nomor 5 Tahun 2014 (UU ASN) merubah pengkategorian Aparatur Negara menjadi PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kemudian diterbitkan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang di dalamnya mengatur mengenai manajemen berbasis sistem *merit*. Namun demikian, di tataran praktik upaya penerapan Peraturan Pemerintah dimaksud ternyata menimbulkan polemik serta penolakan khususnya terkait Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja (PHPK) bagi PPPK. Penelitian ini akan membahas mengenai bagaimanakah perlindungan hukum bagi PPPK jika terkena PHPK. Selain itu akan dibahas pula mengenai upaya hukum yang dapat ditempuh oleh PPPK terhadap pemerintah jika keberatan dengan PHPK. Penelitian ini menyimpulkan bahwa bentuk perlindungan hukum yang telah diberikan kepada PPPK adalah menyediakan aturan, jenis dan alasan PHPK yaitu: PHPK dengan Hormat, PHPK dengan Hormat tidak atas permintaan dan PHPK tidak dengan hormat. Sedangkan upaya hukum yang dapat ditempuh terkait PHPK adalah bentuk upaya administratif namun hingga saat ini belum dibentuk peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU ASN. Saran penelitian ini adalah menyusun peraturan pelaksana baik dalam bentuk Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri untuk menyempurnakan celah pengaturan terkait alasan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Sedangkan celah pengaturan pada upaya hukum atas PHPK dapat ditutupi

dengan segera membentuk Peraturan Pemerintah atau sementara waktu menggunakan konsep dari UU Administrasi Pemerintahan yakni penggunaan jenis upaya administrasi bertahap dengan adressat yang tetap merujuk pada UU ASN.

Kata kunci: Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja (PHPK), perlindungan hukum

## A. Pendahuluan

Pasca jatuhnya Orde Baru di tahun 1998, Indonesia melakukan banyak perbaikan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara yang diawali dengan reformasi politik memperbaiki sistem demokrasi. Hanya saja perbaikan kehidupan politik tidak diikuti dengan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dalam memberi pelayanan terhadap masyarakat. Birokrasi pemerintahan nyaris tidak mengalami perubahan berarti dari pola kerja lama yang dipraktikkan pada era pemerintahan orde baru. Secara garis besar, kondisi birokrasi saat itu adalah:<sup>1</sup>

1. Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang masih berlangsung hingga saat ini;
2. Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum memenuhi harapan publik;
3. Tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan;
4. Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah; dan
5. Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah.

Kondisi ini kemudian melatar belakangi pemerintah melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama yang menyangkut aspek kelembagaan (*organisasi*), ketatalaksanaan (*business process*) dan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur.<sup>2</sup>

SDM aparatur menjadi satu dari tiga pilar utama reformasi birokrasi mengingat kedudukannya yang

sentral sebagai penggerak dan penyelenggara tugas-tugas pemerintahan. Baik buruknya pelaksanaan tugas pemerintahan tentu dipengaruhi oleh performa dan kinerja dari SDM aparatur. Data tahun 2009 menunjukkan bahwa performa aparatur negara yang terdiri dari 4,7 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan kurang lebih 1 juta pegawai honorer belum mampu mencapai prestasi terbaik dalam pelaksanaan pelayanan dasar dan dalam pelaksanaan manajemen kebijakan pemerintahan. Hal ini dibuktikan dengan kajian Bank Dunia yang menunjukkan bahwa terjadi trend kenaikan efektivitas pemerintahan pada 3 tahun terakhir yakni 37,0 pada Tahun 2005, menjadi 38,9 pada Tahun 2006, dan 41,7 pada Tahun 2007, namun kenaikan tersebut dinilai belum cukup signifikan.<sup>3</sup> Adapun parameter pengukuran efektivitas pemerintahan ini antara lain menyangkut kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi aparat pemerintah dan kegagalan SDM aparatur menghadapi tuntutan perubahan masyarakat yang menghendaki perbaikan kinerja. Pengkultusan individu menyebabkan bawahan terbiasa bekerja dengan aturan yang diberikan pimpinan saja, dengan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat yang seharusnya dilayani. SDM aparatur terbiasa bersikap sebagai pejabat yang dilayani dan bukan melayani sehingga pelayanan prima terhadap masyarakat belum maksimal. Kultur organisasi masa lampau yang masih meninggalkan residu-residu ini cukup kondusif untuk melahirkan mentalitas yang buruk. Menurut Bayer dkk, kultur organisasi dapat menunjukkan gaya kepemimpinan, sikap pegawai, hubungan antar pribadi, dan struktur organisasi.<sup>4</sup>

1. Indonesia, Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/ 15 /M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

2. *Ibid.*

3. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, sebagaimana diakses dari <http://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU5-2014NaskahAkademikRUU-ASN.pdf>, hlm 6

4. A. Alfatih, "Memberdayakan Aparatur Pemerintah melalui Reformasi Birokrasi", Jurnal Ilmu Administrasi Negara Vol. 4 No. 2 (2004), hlm. 90.

Menyikapi kegagalan SDM aparatur dimaksud, reformasi SDM aparatur memfokuskan pada perubahan mental aparatur dan SDM aparatur sebagaimana dituangkan dalam *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi. Tujuan reformasi SDM aparatur adalah:

Sesungguhnya merupakan upaya untuk meningkatkan kekuatan dan kemampuan SDM Aparatur Negara secara sistematis dan terencana, agar terbangun Birokrasi Publik yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik bermutu, untuk mendukung pemerintahan yang demokratis, dan untuk meningkatkan daya saing nasional dalam ekonomi pasar sosial terbuka (*open social market economy*) sebagaimana disampaikan oleh Prof. Dr. Sofian Effendi MPIA dalam rapat dengar pendapat umum dengan komisi II DPR RI pada tanggal 9 September 2010.<sup>5</sup>

Langkah ini diikuti pula dengan melakukan perubahan pada pengaturan kepegawaian dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 yang dinilai tidak lagi sesuai dengan semangat perkembangan kehidupan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan pada saat ini dan saat mendatang. Adanya tuntutan kebutuhan yang tidak boleh ditunda lagi untuk melakukan penataan SDM aparatur negara yang profesional, netral dalam politik, memiliki kapasitas dan produktivitas, dan berintegritas tinggi membuat lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

UU Nomor 5 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU ASN) memiliki paradigma bahwa aparatur Negara merupakan sebuah profesi. Aparatur Negara yang semula terdiri dari PNS dan pegawai tidak tetap berdasar undang-undang lama, oleh UU ASN diubah pengkategoriannya menjadi PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai

ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>6</sup> Sedangkan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Keberadaan pengaturan PPPK inilah yang menggantikan pengaturan tentang pegawai tidak tetap.<sup>7</sup>

PPPK digadang-gadang menjadi solusi baru baik bagi tenaga tidak tetap yang telah bekerja pada pemerintah sebelum adanya undang-undang ini maupun untuk menarik minat tenaga profesional untuk mengabdikan menjadi ASN tanpa perlu mengkhawatirkan adanya kesenjangan perlakuan dengan aparatur yang berstatus PNS. Melengkapi pengaturan PPPK dalam undang-undang, pada tahun 2018 diterbitkan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang di dalamnya mengatur mengenai manajemen berbasis sistem *merit* dan diharapkan mampu menghasilkan PPPK yang dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu. Konsep pengaturan PPPK dalam kedua peraturan dimaksud menawarkan kesetaraan dalam kesempatan, peluang bekerja dengan aparatur yang berstatus sebagai PNS tentu dengan beberapa pengecualian yang sifatnya minor.

Namun demikian, di tataran praktik upaya penerapan Peraturan Pemerintah dimaksud ternyata tidak berjalan mulus dan justru menimbulkan polemik serta penolakan yang salah satunya berasal dari pegawai tidak tetap yang telah ada sebelum UU ASN dan berstatus sebagai honorer. Pegawai yang telah berstatus sebagai honorer di suatu Kementerian/Lembaga (K/L) memang tidak dapat serta merta berubah status menjadi PPPK di K/L tersebut. Pengisian posisi PPPK di instansi pemerintahan sangat bergantung pada kebutuhan instansi dimaksud. Selain itu untuk dapat mengisi posisi PPPK harus terlebih dahulu melalui seleksi yang bersifat terbuka untuk umum.

5. Riyadi Santoso, Menggagas Perubahan Menyeluruh UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Madani* Edisi II November 2010, hlm 39

6. Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, LN Tahun 2014 Nomor 6, TLN Nomor 5494. Lihat Pasal 1 angka 3

7. *Ibid*, Lihat Pasal 1 angka 4.

PP Nomor 49 Tahun 2018 dianggap belum memberi kepastian hukum terkait masa kerja PPPK. Dalam PP hanya mengatur batas minimal masa perjanjian kerja yakni 1 (satu) tahun, dengan demikian sangat dimungkinkan seorang PPPK menjadi pegawai kontrak seumur hidupnya sepanjang kontrak yang bersangkutan terus diperpanjang karena tenaganya dibutuhkan. Sebaliknya, bila berseberangan dengan kepala daerah sewaktu-waktu bisa diberhentikan dengan alasannya yang dibuat seolah-olah memang kesalahan fatal.<sup>8</sup> Salah satu contohnya adalah pengangkatan PPPK di Tulang Bawang sebagaimana disampaikan oleh Wakil Bupati Hendriwansah. Masa perjanjian kerja dibuat paling lama 3 (tiga) tahun dengan pertimbangan terjadinya pergantian kepala daerah yang besar kemungkinan memiliki kebijakan, visi dan misi yang berbeda dengan kepala daerah yang mengangkat PPPK dimaksud.<sup>9</sup>

Secara khusus bagi para guru yang berstatus honorer K2, PP ini dirasa menjebak. Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun menjadikan posisi Honorer K2 sangat lemah. Hal ini juga didukung dengan syarat pemutusan hubungan kerja yang berkaitan dengan pemenuhan target serta kebutuhan lembaga. Bisa saja di tahun-tahun berikutnya posisinya dicoret tanpa alasan yang jelas atau karena tidak dibutuhkan lagi oleh instansi. PPPK berkedudukan layaknya pekerja *outsourcing* yang bisa dipecat kapan saja.<sup>10</sup> Keadaan yang demikian ini tentu berseberangan dengan cita-cita pembentukan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang bertujuan mewujudkan ASN termasuk didalamnya PPPK yang berintegritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. PPPK diharapkan bertindak secara profesional dan berintegritas namun disisi lain harus berhadapan dengan keadaan yang penuh ketidakpastian yang dapat menghilangkan motivasi untuk bertindak secara profesional.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penelitian ini akan membahas mengenai bagaimanakah perlindungan hukum bagi PPPK terkait pemutusan hubungan perjanjian kerja berdasar UU Nomor 5 Tahun 2014. Selain itu akan dibahas pula mengenai upaya hukum yang dapat ditempuh oleh PPPK terhadap pemerintah jika keberatan dengan pemutusan hubungan kerja.

## **B. Pembahasan**

### **B.1. Perlindungan Terhadap Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.**

#### **1) Konsep dan Sejarah Pengaturan Pegawai Non PNS pada Instansi Pemerintahan.**

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah merupakan organ (institusi) yang mengorganisir pelaksana penyelenggaraan Negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal sebagaimana di cita-citakan dalam Alinea Keempat UUD NRI Tahun 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk dapat melaksanakan fungsi mencapai tujuan ideal yang dicita-citakan oleh masyarakat dalam suatu Negara, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yakni:<sup>11</sup>

- a) Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan ke schatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk
- b) Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan, dan

8. <https://www.jpnn.com/news/pppk-dari-honorer-k2-rawan-dipecat>

9. *Ibid.*

10. <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/10/08173131/pp-p3k-dinilai-jebak-tenaga-honorer>

11. Budi Setiono, *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, (Bekasi: Gugus Press, 2002), hlm. 72-73.

- c) Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dimaksud hanya dapat terwujud apabila Negara memiliki sarana dan prasarana yang baik salah satunya kesempurnaan aparatur Negara termasuk juga kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur Negara). Pegawai menurut Kranenburg adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Adapun 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>12</sup>

Pada perkembangannya karena kebutuhan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan yang tinggi, pemerintah juga memperkerjakan pegawai tidak berstatus sebagai PNS seperti PPPK.<sup>13</sup> Jenis-jenis pegawai tidak berstatus PNS tersebut antara lain:<sup>14</sup>

- a) Pekerja yang dalam hal ini berstatus pegawai Honorair.

Pegawai ini berisi lulusan baru sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi pegawai negeri atau calon pegawai negeri. Para pegawai ini memiliki ijazah sekolah pendidikan menengah atau tinggi dan hanya menunggu lowongan dalam formasi untuk diangkat menjadi pegawai negeri.

- b) Pegawai dengan ikatan dinas (perjanjian kerja) berdasarkan ketentuan kitab undang-undang hukum sipil.

Kedudukan pegawai yang berkerja dengan ikatan dinas ini tunduk pada ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Sipil, terutama yang diatur dalam Titel 7A Pasal 1601d sampai dengan Pasal 1603 Y. Kedudukan mereka secara tegas

diatur dalam perjanjian kerja, yang dibuat antara pekerja dengan departemen/jawatan yang memperkerjakannya.

- c) Pegawai dalam ikatan dinas untuk waktu terbatas.

Ijin bagi pemerintah untuk mengangkat pegawai jenis ini diatur dalam Pasal 20 ayat (1) PGPS-1968. Namun demikian didalamnya tidak memuat peraturan yang secara spesifik menjelaskan tentang pengangkatan dan kedudukan pegawai. Dalam sejarahnya pengangkatan dalam ikatan dinas seperti ini berasal dari jaman hindia-belanda, diwaktu mana banyak pegawai bangsa belanda diperkerjakan dengan suatu ikatan dinas singkat yang disebut "kort ver band".

- e) Pegawai bulanan menurut Pasal 20 ayat (2) PGPS-1968

Untuk menyelenggarakan pekerjaan yang bersifat sementara dan terbatas waktu penyelenggaraannya, atau jenis pekerjaan yang tidak dapat diserahkan kepada pegawai yang digaji menurut PGPS-1968, dapat diangkat pegawai bulanan dengan pemberian penghasilan yang ditetapkan oleh Menteri yang bersangkutan setelah mendengar Kepala Kantor Urusan Pegawai (sekarang BAKN) dan Menteri Keuangan.

Jika sebelumnya pengaturan kedudukan dan hubungan antara pegawai non PNS dan pemerintah di dasarkan pada kitab undang-undang hukum sipil atau PP Nomor 12 Tahun 1967 yang mengatur tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil 1968 (PGPS 1968), pada saat pemerintah melakukan perubahan pada UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian melalui UU Nomor 43 Tahun 1999, keberadaan pegawai tidak tetap di tegaskan dalam undang-undang dimaksud. Dalam Pasal 2 ayat (3) dinyatakan bahwa "di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap." Adapun yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat

12. Sri Hartini, et al, 2014, Hukum Kepegawaian di Indonesia, , Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga hlm. 31.

13. Istilah yang digunakan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 bagi ASN yang tidak berstatus sebagai PNS

14. Sastra Djatmika dan Marsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Jakarta: Djambatan, 1982, hlm. 17-19.

teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri. Hanya saja undang-undang tidak mengatur lebih lanjut mengenai hak, kewajiban, termasuk mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya.

Ketiadaan pengaturan lebih lanjut mengenai manajemen pegawai tidak tetap pada akhirnya menyebabkan praktiknya penggunaan pegawai tidak tetap oleh pemerintah sangat beragam. Salah satu contohnya di bidang pengadaan barang/jasa, apabila pengadaan dilakukan secara swakelola maka dibuka kemungkinan menggunakan tenaga ahli.<sup>15</sup> Hubungan antara pemerintah dan tenaga ahli dilakukan berdasarkan kontrak termasuk pembayaran gaji. Lamanya masa kerja, hak, kewajiban termasuk pemberhentian akan menjadi materi muatan kontrak/perjanjian yang substansinya bergantung kepada kedua pihak.

Umumnya pada perjanjian dengan tenaga ahli, pemerintah berkedudukan sebagai pembeli jasa dari tenaga ahli yang nantinya akan menetapkan kontrak standar. Kontrak standar adalah suatu perjanjian berdasarkan suatu model, yang isi/syarat perjanjian telah ditentukan sepihak oleh salah satu pihak. Suatu kontrak standar akan melahirkan kontrak *adhesie*, yaitu perjanjian yang seluruhnya telah disiapkan secara sepihak oleh suatu pihak, sehingga bagi lawan berkontrak tidak ada pilihan lain kecuali menerima atau menolak (*take it or leave it*).<sup>16</sup> Contoh lain adalah penggunaan tenaga non PNS pada BLUD. Konsepsi ini sejalan dengan pendapat Indroharto yang menyatakan bahwa sebagai pembeli tenaga manusia, pemerintah melakukan pengangkatan pegawai dalam bentuk keputusan namun dapat pula dilakukan dengan perjanjian perburuhan yang syaratnya didikte oleh pemerintah.<sup>17</sup> Tindakan yang diambil pemerintah dengan membuat perjanjian/kontrak dengan pihak ketiga ini masuk dalam

kategori tindakan hukum pemerintah dalam hukum privat karena mengingat segala perbuatan hukum yang timbul dari hubungan antara pemerintah dan pihak ketiga semisal pembayaran gaji tunduk dan diatur dalam kontrak yang dalam hal ini merupakan ranah hukum privat.

Disisi lain dikenal juga tenaga honorer yang pengaturannya didasarkan pada PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2007. Tenaga honorer dalam PP dimaksud adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.<sup>18</sup> Penghasilan tenaga honorer dari APBN/APBD merupakan penghasilan pokok yang tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah. Selain yang penghasilannya dibiayai oleh APBN/APBD terdapat pula tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh dana diluar APBN/APBD semisal dana BOS.<sup>19</sup>

Pengangkatan tenaga honorer dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, dalam kasus pengangkatan guru honorer, setelah pelamar dirasa memenuhi kriteria untuk diterima sebagai guru honorer maka sekolah akan membuat perjanjian dengan calon guru honorer. Perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama adalah perjanjian tertulis antara guru dan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang memuat syarat-syarat kerja serta hak dan kewajiban para pihak dengan prinsip kesetaraan dan kesejawatan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup> Kepala sekolah selanjutnya akan mengeluarkan Surat Keputusan Kepala Sekolah tentang Pengangkatan Guru Honorer.

Walaupun segala hak, kewajiban, syarat dalam hubungan antara guru honorer dan pemerintah diatur dalam perjanjian kerja, namun seluruh isi

15. Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Lihat Pasal 27 ayat (1).

16. Alam Syah, *Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non PNS pada Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Studi Kasus RSUD Pasar Rebo Jakarta*, (Jakarta: Tesis Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana UI, 2012). hlm. 37.

17. Indroharto, *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Perdata*, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), 1995, hlm. 131.

18. Indonesia, PP Nomor 48 Tahun 2005. LN Tahun 2005 Nomor 122, TLN Nomor 4561. Lihat Pasal 1 angka 1

19. *Ibid.* Lihat Pasal 6 ayat (2).

20. Indonesia, UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, LN Tahun 2005 Nomor 157, TLN Nomor 4586. Lihat Pasal 1 angka 7.

perjanjian tunduk pada ketentuan yang diatur dalam hukum publik. Semisal syarat pemberian honorarium termasuk besaran honorarium bagi guru honorer di Jakarta, tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 235 Tahun 2015 tentang Honorarium Guru Non Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kependidikan Non Pegawai Negeri Sipil Pada Sekolah Negeri.<sup>21</sup> Dalam konteks pemberhentianpun, guru honorer tunduk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yang didalamnya mengatur pemutusan hubungan kerja atau pemberhentian kerja yaitu pengakhiran Perjanjian Kerja atau Kesepakatan Kerja Bersama Guru karena suatu hal yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara Guru dan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dapat dinyatakan konsep perjanjian kerja yang berlaku bagi guru berbeda dengan yang berlaku bagi tenaga ahli. Perjanjian kerja antara guru honorer dengan pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan hukum publik bersegi dua yang oleh E. Utrecht diistilahkan dengan *kortverband contract*. Pada *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik dan tidak diatur oleh hukum privat.<sup>22</sup>

Perbedaan praktik ini tentu dapat mengakibatkan terjadinya disparitas perlakuan dari pemerintah kepada pegawai tidak tetap, tenaga honorer, guru honorer atau sebutan lainnya yang dipergunakan untuk merepresentasikan pegawai non PNS yang berkeja untuk pemerintah dalam kurun waktu tertentu dengan pegawai tidak tetap lain yang bekerja di instansi berbeda. Hukum dalam hal ini tidak menjalankan perannya sebagai pelindung kepentingan manusia. Perangkat hukum tidak berjalan memberikan perlindungan kepada subyek hukum baik yang sifatnya preventif maupun represif

baik tertulis maupun tidak tertulis atau yang dikenal dengan istilah perlindungan hukum. Dalam kaitannya dengan kedudukan pemerintah selalu lebih tinggi dari masyarakat baik dibidang hukum publik maupun perdata, potensi dalam tindakannya tersebut terjadi kelalaian yang melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu adalah besar oleh karenanya keberadaan perlindungan hukum menjadi sangat penting bagi pihak yang posisinya rentan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh:

F.H. van Der Burg dan kawan-kawan sebagaimana dikutip Ridwan HR mengatakan bahwa "*De mogelijkheid van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de overheid iets heeft gedaan 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 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).<sup>23</sup>

Berbagai kelemahan dan kekurangan pengaturan mengenai pegawai tidak tetap dari peraturan perundang-undangan terdahulu yang didukung adanya kebutuhan menciptakan aparatur Negara yang profesional, pemerintah bersama DPR kemudian menetapkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Penyebutan Pegawai tidak tetap yang bekerja pada pemerintah, dalam undang-undang yang baru diganti dengan istilah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan bersama dengan PNS di kategorikan sebagai aparatur sipil Negara.<sup>24</sup>

Berbeda dengan undang-undang terdahulu yang lemah dalam melindungi keberadaan tenaga honorer, UU ASN mencoba memberi kedudukan yang setara antara PNS dengan PPPK. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan hak keduanya. PPPK memiliki hak gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Hak PPPK hampir sederajat dengan PNS terkecuali bahwa PNS memiliki

21. Dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Gubernur Nomor 235 Tahun 2015 diatur bahwa guru honorer yang memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan di atas, berhak mendapatkan honorarium yang dibayarkan setiap satu bulan sekali yang besarnya sesuai dengan Upah Minimum Provinsi (UMP).

22. E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran, 1960 hlm. 67-68.

23. Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara cetakan ke-12, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm 281-282

24. Dalam Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 2014 diatur bahwa Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK.

hak mendapat jaminan pensiun dan jaminan hari tua.<sup>25</sup> Bagi PPPK, jaminan hari tua bukan merupakan bagian dari hak melainkan bentuk perlindungan dari pemerintah. UU ASN juga mengatur dan memberi pedoman tentang manajemen PPPK yang dimulai dari mekanisme penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja; penggajian dan tunjangan; pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Namun demikian masih terdapat beberapa celah pengaturan yang dirasa kurang memberi perlindungan hukum terhadap PPPK salah satunya yang terkait dengan pemutusan hubungan kerja.

PPPK merupakan pegawai yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atas dasar kebutuhan instansi sehingga dapat dikatakan 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 ASN, dan dapat memenuhi syarat atau target kinerja seperti yang terdapat pada Pasal 100 ayat (9) UU ASN, maka selama itu pula PPPK yang bersangkutan masih dapat bekerja di suatu instansi. Namun sebaliknya 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.

Suatu peraturan perundang-undangan sudah seharusnya dirumuskan secara jelas agar fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan pelindung dapat terlaksana sekaligus untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subjek hukum mendapatkan hak-haknya secara

wajar dan menjalankan kewajiban- kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>26</sup>

## **B.2. Perlindungan Hukum Terhadap PPPK dalam Pemutusan Hubungan Kerja Oleh Pemerintah Berdasar UU Nomor 5 Tahun 2014 dan PP Nomor 49 Tahun 2018.**

Bagi setiap pekerja diberhentikan dari pekerjaan atau mengalami pemutusan hubungan kerja adalah suatu mimpi buruk. Menurut Prof Imam Soepomo pemutusan hubungan kerja bagi buruh merupakan permulaan dari segala pengakhiran, permulaan dari berakhirnya mempunyai pekerjaan, permulaan dari berakhirnya kemampuan membiayai keperluan hidup sehari-hari baginya dan keluarganya, permulaan dari berakhirnya kemampuan menyekolahkan anak-anak dan sebagainya.<sup>27</sup> Keadaan ini berlaku juga bagi PPPK meskipun tempat bekerja mereka adalah instansi pemerintah yang kecil kemungkinan mengalami keadaan terpaksa seperti tekanan ekonomi yang memaksa pemberi kerja harus melakukan pemutusan hubungan kerja.

Merujuk pada UU ASN. Jika pekerja berstatus sebagai PNS maka yang bersangkutan hanya dapat diberhentikan dengan hormat dengan alasan: a. meninggal dunia; b. atas permintaan sendiri; c. mencapai batas usia pensiun; d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.<sup>28</sup>

PNS juga dapat diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.<sup>29</sup> Adapun pemberhentian dilakukan dengan tidak hormat apabila PNS.<sup>30</sup>

melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. dihukum penjara atau

25. UU Nomor 5 Tahun 2014, Op.cit. Lihat Pasal 21 huruf c dinyatakan bahwa termasuk hak yang diperoleh seorang PNS adalah hak pensiun. Hak Pensiun/jaminan pension sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (1) didapatkan oleh PNS ketika yang bersangkutan berhenti bekerja.

26. Ridwan HR, Op.cit, hlm. 265-266

27. Imam Soepomo, Hukum Perburuhan Bidang Pelaksanaan Hubungan Kerja, Cet V, (Jakarta: Djambatan, 1983), hlm. 115-116.

28. UU Nomor 5 Tahun 2014, Op.cit, Lihat Pasal 87 ayat (1).

29. UU Nomor 5 Tahun 2014, Op.cit, Lihat Pasal 87 ayat (2).

30. UU Nomor 5 Tahun 2014, Op.cit, Lihat Pasal 87 ayat (4).



kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Adapun jika pekerja berstatus sebagai PPPK maka istilah yang dipergunakan bukanlah pemberhentian melainkan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja (PHPK). PHPK terbagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu pemutusan dengan hormat, pemutusan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan tidak hormat.

a. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat.

Merujuk pada Pasal 53 ayat (1) PP Nomor 49 Tahun 2018, seorang PPPK dapat diberhentikan dengan hormat karena:

- 1) Jangka waktu perjanjian kerja berakhir; Pemutusan hubungan perjanjian kerja dilakukan apabila, PPPK telah mencapai batas usia tertentu dalam jabatan yang diduduki dalam hal ini: 58 (lima puluh delapan tahun) bagi pejabat fungsional ahli muda, ahli pertama dan pejabat fungsional keterampilan, 60 (enam puluh tahun) bagi PPPK yang menduduki jabatan fungsional ahli madya, dan 65 tahun bagi PPPK yang memangku jabatan fungsional ahli utama.<sup>31</sup>
- 2) Meninggal dunia;
- 3) Atas permintaan sendiri; PPPK oleh peraturan perundang-undangan diperbolehkan untuk mengajukan pemutusan hubungan kerja. Atas permintaan tersebut pada dasarnya dapat langsung disetujui apabila PPPK telah memenuhi masa perjanjian kerja paling kurang 90% (sembilan puluh per

seratus); dan b. telah memenuhi target kinerja paling kurang 90% (sembilan puluh per seratus). Jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka permintaan akan ditunda sampai dengan jangka waktu perjanjian kerja berakhir. Jika PPPK yang belum memenuhi syarat tidak mematuhi penundaan dan menjalankan perkerjaannya hingga jangka waktu berakhir maka status pemberhentiannya berubah menjadi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Sebagai akibatnya yang bersangkutan tidak dapat melamar sebagai PPPK.<sup>32</sup>

- 4) Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK; atau bagi PPPK yang terkena perampangan atau pengurangan, yang bersangkutan setelahnya diperkenankan untuk melamar lagi menjadi PPPK.<sup>33</sup>
- 5) Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati.

PPPK dikategorikan tidak cakap jasmani dan/atau rohani apabila yang bersangkutan mengalami kecelakaan kerja atau sakit terus menerus selama 30 (tiga puluh) hari berturut-turut. Ketidaccakapan harus dibuktikan dengan hasil pemeriksaan tim penguji yang dibentuk oleh Menteri dan beranggotakan dokter pemerintah.<sup>34</sup>

Setiap PPPK yang mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan hormat sebagaimana diatur dalam Pasal 53, sepanjang memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan alasan pemutusannya, oleh peraturan perundang-undangan dijamin akan memperoleh hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hanya saja tidak dijelaskan ruang lingkup hak dimaksud, mengingat pengaturan hak yang diberikan kepada PPPK dalam

31. Indonesia, PP Nomor 48 Tahun 2019 tentang Manajemen PPPK ( LN, TLN), lihat Pasal 54.

32. *Ibid*, Lihat Pasal 56.

33. *Ibid*, Lihat Pasal 57.

34. *Ibid*, Lihat Pasal 58.

peraturan perundang-undangan adalah hak yang diberikan selama yang bersangkutan bekerja. PPPK tidak memiliki hak untuk mendapatkan jaminan pensiun dan jaminan hari tua sebagaimana yang dimiliki oleh PNS apabila diberhentikan dengan hormat.

b. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri.

Adapun alasan yang mendasari seorang PPPK diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri menurut Pasal 53 ayat (2) PP Nomor 49 Tahun 2018 adalah:

- 1) Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana;
- 2) Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat; atau PPPK dipandang melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat apabila tidak mematuhi kewajiban atau melanggar larangan sebagaimana yang diatur dalam perjanjian kerja PPPK. Dengan rumusan pasal seperti ini maka dapat dinyatakan bahwa ketika seorang PPPK melanggar kewajiban atau larangan yang tertera dalam perjanjian yang bersangkutan akan langsung dikategorikan melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat. Oleh karenanya pemerintah berhak melakukan pemutusan hubungan kerja. Konsep pengaturan yang demikian ini tentu sangat berbeda dengan penjatuhan hukuman disiplin yang diberikan kepada PNS, sedangkan merujuk pada Pasal 52 PP 49 Tahun 2018 penerapan sanksi haruslah disiplin dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS. Pada PP yang

mengatur disiplin Pegawai Negeri Sipil, tidak semua pelanggaran atas kewajiban dan larangan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin yang dikenai hukuman disiplin berat. PP merinci secara jelas jenis pelanggaran atas kewajiban dan larangan mana saja yang dikategorikan hukuman disiplin ringan, sedang dan berat. Semisal terhadap kewajiban menaati segala peraturan perundang-undangan, apabila PNS melanggar kewajiban dimaksud dan pelanggarannya berdampak negatif pada unit kerja maka yang bersangkutan dikenai hukuman disiplin ringan.<sup>35</sup> Jika pelanggaran berdampak negatif bagi instansi yang bersangkutan maka yang bersangkutan dijatuhkan hukuman disiplin sedang<sup>36</sup> dan jika berdampak pemerintah dan/atau Negara maka dikenai hukuman disiplin berat.<sup>37</sup> Selain itu, pemberian sanksi berupa pemberhentian bagi PNS merupakan jenis hukuman terakhir yang diberikan bagi pelanggaran terhadap kewajiban atau larangan kategori hukuman disiplin berat. 3 (tiga) jenis hukuman lain adalah penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan.<sup>38</sup> Tentu sangat disadari oleh penulis bahwa jenis hukuman ini belum tentu cocok untuk diterapkan kepada PPPK semisal hukuman pemindahan dari jabatan mengingat PPPK direkrut sedari awal adalah untuk mengisi jabatan tersebut, namun yang dapat dicontoh adalah adanya *grading* jenis hukuman yang diberikan untuk pada akhirnya berujung pada pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan

35. Indonesia, PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, LN Tahun 2010 Nomor 74, TLN Nomor 5135. Lihat Pasal 8 angka 2.

36. *Ibid*, Lihat Pasal 9 angka 2.

37. *Ibid*, Lihat Pasal 10 angka 2.

38. *Ibid*, Lihat Pasal 7 ayat (4).

sendiri. PPPK yang mengalami pemutusan karena alasan pelanggaran disiplin berat akan diberi hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan masih dapat melamar sebagai PPPK.

- 3) Tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja. Pemutusan hubungan kerja dengan alasan ini harus didasarkan pada hasil penilaian kerja. Menurut Pasal 35 PP Nomor 49 Tahun 2018, penilaian kinerja dilakukan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai, dan perilaku pegawai yang dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. PPPK yang dinilai oleh atasan dan tim penilai kinerja tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam perjanjian kerja diberhentikan dari jabatannya sebagai PPPK.

Kelemahan dari ketentuan pemutusan hubungan dengan alasan ini adalah tidak adanya penjelasan lebih lanjut tentang makna "tidak memenuhi/mencapai target kinerja". Dapat dianggap ketika target kinerja seorang PPPK tidak mencapai angka 100% (jika menggunakan ukuran persentase) maka yang bersangkutan dapat dikategorikan tidak mencapai target sehingga dapat diberhentikan. Tidak ada kesempatan bagi yang bersangkutan untuk memperbaiki kinerjanya.

Konsepsi pengaturan tersebut sangat berbeda dengan yang diterapkan kepada PNS. PP tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memberi "*grading*" terhadap ukuran tidak tercapainya penilaian kinerja PNS. *Grading*/pemeringkatan ini nantinya akan menjadi dasar penentuan jenis hukuman disiplin yang diberikan. Apabila seorang PNS yang tidak mencapai sasaran kerja

pada akhir tahun hanya mencapai 25% (dua puluh lima persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen), dikategorikan mendapat hukuman disiplin sedang.<sup>39</sup> Adapun jenis hukuman disiplin sedang adalah penundaan kenaikan gaji, pangkat serta penurunan pangkat. Sedangkan jika pada akhir tahun tidak mencapai 25% maka dikenai hukuman disiplin berat<sup>40</sup> yang memang salah satu jenis hukumannya adalah pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Dengan demikian seorang PNS yang tidak mencapai angka 100% sasaran kinerjanya serta merta dikategorikan tidak mencapai/memenuhi target yang langsung dapat diberhentikan.

- c. Pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan Tidak Hormat.

Alasan PPPK diputus hubungan perjanjian kerjanya oleh Pemerintah dengan tidak hormat adalah:

- 1) Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan Penyelewengan Terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan.  
Pemutusan dengan alasan ini dapat dilakukan kepada PPPK yang dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana/penyelewengan dalam hal ini adalah tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/ atau pidana umum.<sup>41</sup>
- 3) Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik.

39. Ibid, Lihat Pasal 9 angka 12

40. Ibid, Lihat Pasal 10 angka 10

41. UU Nomor 5 Tahun 2014, *Op.cit*, Lihat Pasal 62

- 4) Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan Tindak Pidana Berencana.

PPPK diberhentikan dengan tidak hormat dengan alasan ini karena yang bersangkutan dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan.

Terhadap PPPK yang mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan tidak hormat, peraturan perundang-undangan mengatur bahwa yang bersangkutan akan diberi hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak dapat melamar sebagai PPPK, dan dikenakan sanksi berupa membayar ganti rugi.

Pengaturan pemutusan hubungan perjanjian kerja terhadap PPPK dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 maupun PP Nomor 49 Tahun 2018 pada dasarnya jauh lebih memberi perlindungan hukum dibandingkan dengan pengaturan dalam undang-undang terdahulu. Terdapat kejelasan mengenai jenis pemutusan hubungan kerja termasuk alasan yang mendasari pemutusan tersebut. Walaupun memang masih terdapat beberapa ketentuan yang belum optimal dalam memberi perlindungan hukum sehingga rawan terjadi kesewenang-wenangan pemerintah (dalam hal ini instansi yang memperkerjakan PPPK) untuk memutus hubungan kerja PPPK seperti alasan dan syarat pemutusan hubungan perjanjian kerja karena pelanggaran disiplin berat PPPK dan tidak tercapainya target kinerja termasuk juga perihal hak yang dapat diterima oleh PPPK ketika mengalami pemutusan hubungan kerja. Perlindungan hukum dapat dikaitkan pula dengan tindakan Pemerintah yang bersifat preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, maka butuh kehati-hatian pemerintah dalam mengambil keputusan.<sup>42</sup>

Terkait hak yang diperoleh PPPK setelah mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja, antara PNS dan PPPK terdapat perbedaan perlakuan. PNS dalam Pasal 91 UU ASN secara tegas dinyatakan jika diberhentikan berhak menjadikan jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Sedangkan bagi PPK, peraturan perundang-undangan hanya menyatakan bahwa PPPK mendapatkan hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut tidak menyebutkan hak yang diterima PPPK jika yang bersangkutan pensiun. Pengaturan hak PPPK berisi jenis hak yang diperoleh selama yang bersangkutan dalam masa perjanjian kerja.

Satu-satunya sumber penghasilan yang mungkin diterima oleh PPPK setelah tidak lagi bekerja pada pemerintah adalah Jaminan Hari Tua (JHT) yang tentu berbeda dengan Jaminan Pensiun. Kondisi ini tentunya berseberangan dengan mandat UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Persoalan lain yang menjadi ikutan adalah apabila 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. Ketika pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindarkan maka peraturan perundang-undangan harus menjamin dan melindungi kelanjutan hidup karyawan yang sudah tidak memiliki pekerjaan. Hal ini sebagaimana juga diamanatkan Pasal 28H ayat (1) mengatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan serta UU ASN yang menghendaki agar penyelenggaraan ASN pada akhirnya akan mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.<sup>43</sup> Pada dasarnya prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.<sup>44</sup>

42. Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*, Jurnal Hukum *Justitia Et Pax*, Volume 32, Nomor 2, Desember 2016, hlm. 28.

43. Salah satu asas yang mendasari penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah asas kesejahteraan yang menghendaki adanya peningkatan kualitas hidup ASN.

44. Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 1.

Pengaturan hak yang diperoleh pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja juga berbeda jika dibandingkan dengan yang diterapkan pada buruh sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Ketentuan UU Nomor 13 Tahun 2003 dapat dinilai lebih memperhatikan kelangsungan hidup buruh setelah yang bersangkutan mengalami pemutusan hubungan kerja. Ketika seorang buruh mengalami PHK bahkan dengan alasan melakukan tindak pidana, undang-undang mengatur bahwa ada 4 (empat) komponen kompensasi yang dapat diterima oleh buruh yang dikenakan pemutusan hubungan kerja yaitu uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, uang penggantian hak, dan uang pisah yang besaran dan tata cara perhitungannya diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2003. Khusus bagi uang pisah hanya diberikan bila hal tersebut telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan pemerintah atau perjanjian kerja bersama baik jumlah atau pelaksanaannya.

Adapun untuk celah pengaturan pemutusan hubungan kerja karena pelanggaran disiplin berat dan capaian kinerja dalam peraturan perundang-undangan, menurut hemat penulis justru akan menjadi sumber ketidakpastian hukum dan kesamaan pelaksanaan bagi PPPK. Sedangkan salah satu ruh utama dari perlindungan adalah adanya kepastian. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat suatu tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu.<sup>45</sup> Keadaan ini juga bertentangan dengan asas yang dianut dalam penyelenggaraan dan manajemen ASN yakni asas keadilan dan kesetaraan. UU ASN menghendaki pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.

Bandingkan pula ketentuan pemutusan hubungan kerja karena pelanggaran perjanjian kerja atau capaian kinerja dengan pengaturan dalam UU Nomor 13 Tahun 2003. Pekerja yang melanggar perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama. Hanya dapat di PHK setelah sebelumnya yang bersangkutan diberi surat peringatan pertama, kedua dan ketiga. Jadi tidak serta merta ketika terjadi pelanggaran terhadap isi perjanjian kerja langsung diberhentikan. Hubungan yang didasarkan pada keperdataan dengan subyek pengaturan yang sama-sama masyarakat diformat untuk sedapat mungkin melindungi pihak yang lebih lemah dalam hal ini buruh. Apalagi jika salah satu pihaknya adalah pemerintah yang tugas utamanya adalah mengayomi dan melindungi masyarakat.

### **B.3. Upaya Hukum Yang Dapat Ditempuh Oleh PPPK Terhadap Pemutusan Hubungan Kerja.**

Pada saat pemerintah melakukan pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan PPPK, sangat terbuka kemungkinan terjadi perselisihan dimana PPPK merasa keputusan dimaksud tidak dibuat sebagaimana mestinya semisal terkait alasan pemutusan yang tidak tepat sehingga pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi PPPK. Perselisihan yang timbul antara PPPK dan Pemerintah sebagai akibat dari tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan pemutusan hubungan kerja merupakan bagian dari sengketa kepegawaian. Menurut Soegeng Prijodarminto, sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.<sup>46</sup> Dahulu ruang lingkup pengertian kepegawaian memang sangat terbatas yaitu pada pegawai negeri sipil saja, namun dengan disahkannya UU ASN, "kepegawaian" dimaknai secara luas yakni pegawai ASN yang meliputi PNS dan PPPK. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam urusan

45. Indroharto, *Op.cit*, hlm. 83-84.

46. Soegeng Prijodarminto, *Disiplin Kiat Menuju Sukses* (Jakarta: Abadi, 1994), hlm.12-13.

Kepegawaian, yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.<sup>47</sup>

Sengketa kepegawaian berdasar Pasal 129 ayat (1) dan (2) UU ASN diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Adanya aturan penyelesaian sengketa ini merupakan bagian dari upaya hukum menjalankan fungsi pelindungannya yang bersifat represif atau menyelesaikan sengketa. Mekanisme penyelesaian ini sangat berbeda dengan paradigma penyelesaian sengketa yang dianut dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan yang dalam hal ini adalah Peradilan Tata Usaha Negara. Keberatan diajukan kepada secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Adapun Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Badan pertimbangan ASN yang tugasnya menerima banding administratif dapat dikatakan sebagai pengganti dari lembaga Badan Pertimbangan Kepegawaian yang dulu diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1974. Pergantian istilah ini mungkin pula disebabkan pergeseran konsep pengaturan kepegawaian yang semula terbatas hanya pegawai negeri menjadi aparatur sipil Negara dengan ruang lingkup yang lebih luas.

Kekurangan dari pengaturan ini adalah tidak adanya aturan tentang tata cara penggunaan upaya administratif. Kondisi ini diperparah dengan tidak kunjung diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur mengenai upaya administratif dimaksud.

Akibatnya jika terjadi sengketa kepegawaian, bagi PNS akan jauh lebih mudah karena pengajuan banding misalnya masih dapat diajukan kepada BAPEK yang diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2011 dimana pengaturannya masih dianggap berlaku berdasar ketentuan peralihan dalam Pasal 139 UU ASN:

“semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang Undang ini”

Kemudahan yang sama belum tentu diperoleh oleh PPPK, mengingat tidak terdapat ketentuan peralihan yang menerangkan apakah PPPK bisa mengikuti PNS untuk mengajukan banding administratifnya kepada BAPEK. BAPEK sendiri berdasar PP dimaksud kewenangannya adalah terbatas pada mengurus banding administratif yang diajukan oleh PNS. Ketidakpastian keadaan menunjukkan bahwa fungsi perlindungan hukum dari lembaga penyelesaian sengketa dalam UU ASN belum optimal. Dalam konteks tujuan perlindungan hukum yang sifatnya represif, menurut Philipus M Hadjon, hukum seharusnya menyelesaikan sengketa, termasuk penanganannya melalui lembaga peradilan.<sup>48</sup> Bukan justru menimbulkan permasalahan dan potensi sengketa baru yang tidak jelas ujung penyelesaiannya. Mengingat PPPK juga tidak dapat lagi menggunakan lembaga penyelesaian sengketa langsung keperadilan sebagaimana diatur dalam UU Kepegawaian lama karena sudah terdapat pengaturan baru dalam UU ASN sehingga berlaku asas *lex posterior derogate legi priori*.

Penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tidak hanya diatur dalam UU ASN melainkan juga diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan yang ruang

47. Adrian E. Rompis, et,al, Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012. hlm.4.

48. Nurmalita Ayuningtyas Harahap, Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Jurnal Yuridis, Volume 3, Nomor 2, 2016, hlm. 32.

peruntukkannya lebih luas yakni bagi seluruh warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/ atau Tindakan.<sup>49</sup> Keputusan merupakan ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan sedangkan tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/ atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>50</sup> Berdasarkan kedua pengertian ini, hakikatnya keputusan pejabat Pembina kepegawaian tentang pemutusan hubungan perjanjian kerja masuk dalam ruang lingkup obyek pengaturan UU Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya, kekosongan tata cara penggunaan upaya administrasi yang terdapat dalam UU ASN dapat ditutupi dengan pengaturan dalam UU Administrasi Pemerintahan sehingga jaminan perlindungan hukum bagi PPPK dalam penyelesaian sengketa pemutusan hubungan perjanjian kerja tetap ada. Tentu dengan catatan perlu kehati-hatian mengingat terdapat pengaturan yang berbeda.

Upaya administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan terdiri atas keberatan dan banding. Penggunaan keberatan dan banding dalam penyelesaian sengketa merupakan suatu tahapan. Warga Masyarakat yang merasa dirugikan atas keputusan/tindakan harus terlebih dahulu mengajukan keberatan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan atau melakukan tindakan. Dalam hal warga merasa tidak puas atas hasil yang dicapai dari pengajuan keberatan, barulah yang bersangkutan diperkenankan oleh undang-undang untuk mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Setelah seluruh tahapan dalam upaya administratif ditempuh dan masyarakat masih tidak merasa puas maka Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Alur bertahap ini sejalan dengan praktik peradilan sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMARI 4/2016), point E mengenai Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, angka 1, huruf c. yang menentukan bahwa perubahan paradigma beracara di peradilan tata usaha negara pasca berlakunya UU 30/2014 menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan pengadilan tata usaha Negara. Pasca berlakunya SEMARI 4/2016 tersebut, pengadilan tata usaha negara berwenang sebagai pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, memutus dan mengadili sengketa tata usaha negara setelah upaya banding administratif dilakukan oleh warga masyarakat.

Polemik penggunaan UU Administrasi Pemerintahan dalam memahami prosedur upaya administrasi dalam UU ASN sangat mungkin timbul mengingat adressat pengajuan keberatan dan banding antara UU ASN dan UU administrasi Pemerintahan berbeda. Pada UU ASN pengajuan keberatan ditujukan langsung kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum<sup>51</sup> sedangkan dalam UU Administrasi pemerintahan ditujukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan. Adapun pengajuan kepada atasan seperti yang dianut dalam UU ASN, oleh UU Administrasi Pemerintahan dilakukan ketika masyarakat tidak terima hasil keberatan dan mengajukan banding. Oleh karena itu, menurut hemat penulis yang bias diadopsi dari UU Administrasi Pemerintahan terbatas pada konsep skema penggunaan keberatan dan banding adalah bertahap, adapun untuk *adressat* pengajuan tetap merujuk pada UU ASN. Konsep yang juga dapat digunakan

49. Indonesia, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN Tahun 2014 Nomor 292, TLN Nomor 5601. Lihat Pasal 75 ayat (1).

50. *Ibid*, Lihat Pasal 1 angka 7 dan angka 8

51. Pemaknaan pejabat yang berwenang menghukum dalam Pasal 129 ayat (3) UU ASN adalah sama dengan pejabat Pembina Kepegawaian yang mengeluarkan keputusan jika ditafsir secara sistematis dengan rumusan Pasal 129 ayat (1). Hal ini mengingat keberatan adalah bagian dari upaya administratif yang dipergunakan dalam penyelesaian sengketa ASN. Adapun makna sengketa ASN adalah sengketa yang diajukan oleh Pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai.

adalah ketika PPPK telah mengajukan keberatan, kemudian selanjutnya mencoba mengajukan banding namun mengalami penolakan karena kelembagaan yang ada saat ini masih tunduk pada peraturan lama yang ruang lingkup kewenangannya tidak meliputi PPPK maka PPPK dapat maju ke Pengadilan TUN dengan membawa hasil dari pengajuan upaya administrasi.

## **C. Penutup**

### **C.1. Kesimpulan**

1) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 48 Tahun 2019 tentang Manajemen PPPK, lebih memberi perlindungan hukum terhadap PPPK yang statusnya merupakan pegawai tidak tetap karena jangka waktu kerjanya tertentu atau dahulu dikenal dengan istilah pegawai non PNS/honorer/tidak tetap jika dibandingkan dengan UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan adalah menyediakan aturan jenis dan alasan pemutusan hubungan perjanjian kerja yaitu:

- a) PHPK dengan Hormat
  - Jangka waktu perjanjian berakhir
  - Meninggal
  - Atas permintaan sendiri
  - Perampingan
  - Tidak cakap jasmani/rohani
- b) PHPK dengan Hormat tidak atas permintaan
  - dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan
  - melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat
  - tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja
- c) PHPK tidak dengan hormat
  - Penyelewengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945
  - Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan
  - Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik.

Pemerintah tidak lagi dapat secara sepihak melakukan pemutusan hubungan kerja diluar alasan dimaksud walaupun memang masih terdapat beberapa pengaturan yang memiliki celah dan berpotensi merugikan PPPK. Celah alasan tersebut antara lain pertama, alasan pelanggaran disiplin akan sangat memberatkan PPPK mengingat ketika PPPK tidak patuh kewajiban/melanggar larangan yang tertuang dalam perjanjian kerja dapat langsung dikenai pelanggaran disiplin berat yang berujung PHPK. Pengaturan ini sangat berbeda dengan yang diterapkan pada PNS pelanggaran kewajiban/larangan mash terbagi dalam kategori ringan, sedang, berat yang tidak langsung berujung pada pemberhentian bagi PNS. Kedua, alasan tidak memenuhi target kinerja tidak disertai dengan penjelasan parameter tidak memenuhi target. Pengaturan ini juga berbeda dengan PNS yang memberlakukan grading/pemeringkatan bagi persentasi tidak tercapainya sasaran kinerja.

Kelemahan lain dari pengaturan ini adalah kurangnya perlindungan hukum atas hak PPPK untuk tetap dapat hidup sejahtera meskipun telah mengalami PHPK. PPPK tidak akan mendapat hak apapun sebagai kompensasi terjadinya PHPK oleh Pemerintah. Sangat berbeda dengan perlindungan yang diperoleh oleh PNS dan Buruh.

2) Upaya Hukum yang dapat ditempuh menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 adalah Upaya Administratif namun hingga saat ini belum dibentuk peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan yang merupakan amanat dari Undang-Undang ini. Upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif. Ketiadaan peraturan ini berpotensi menyulitkan PPPK seperti kesulitan mengajukan banding administratif karena adressat pengajuan yakni Badan Pertimbangan ASN belum terbentuk akibat belum adanya peraturan pelaksana. Adapun lembaga yang ada saat ini yakni BAPEK kompetensinya terbatas pada mengurus banding administratif PNS.

### **C.2. Saran**

1) Penyusunan peraturan pelaksana baik dalam bentuk Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri untuk menyempurnakan celah pengaturan terkait alasan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.



Selain itu dapat dilakukan perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 2014 dengan menambahkan hak yang dapat diperoleh oleh PPPK jika terjadi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dengan formulasi yang dapat merujuk pada hak buruh perjanjian kerja waktu tertentu.

- 2) Celah pengaturan pada upaya hukum atas PHPK dapat ditutupi dengan segera membentuk peraturan pemerintah atau sementara waktu menggunakan konsep dari UU Administrasi Pemerintahan yakni penggunaan jenis upaya administrasi adalah bertahap dengan *adressat* yang tetap merujuk pada UU ASN.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Djarmika, Sastra dan Marsono. (1982). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu
- HR,Ridwan. (2016). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press
- Hartini, Sri et al. (2014). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Indroharto. (1995). *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Perdata*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN)
- Prijodarminto, Soengeng. (1994). *Disiplin Kiat Menuju Sukses*. Jakarta: Abadi, 1994
- Setiono, Budi. (2002). *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*. Bekasi: Gugus Press
- Soepomo, Imam. (1983). *Hukum Perburuhan Bidang Pelaksanaan Hubungan Kerja*. Jakarta: Djambatan, 1983)
- Syah, Alam. (2012). *Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non PNS pada Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Studi Kasus RSUD Pasar Rebo Jakarta*. Jakarta: Tesis Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana UI
- Utrecht,E. (1960). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran

#### Jurnal

Alfatih, A. "Memberdayakan Aparatur Pemerintah melalui Reformasi Birokrasi", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* Vol. 4 No. 2 , 2004, hlm. 90

Harahap, Nurmalita Ayuningtyas, *Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, *Jurnal Yuridis*, Volume 3, Nomor 2, 2016, hlm 32

Harahap, Nurmalita Ayuningtyas, *Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*, *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Volume 32, Nomor 2, Desember 2016, hlm. 28

Rompis Adrian E., et,al, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol.6, No.1 Juni 2012

Santoso, Riyadi, *Menggagas Perubahan Menyeluruh UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*. *Jurnal Madani* Edisi II November 2010, hlm 39

#### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2019 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008

#### **Internet**

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, sebagaimana diakses dari <http://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU5-2014NaskahAkademikRUU-ASN.pdf>,

<https://www.jpnn.com/news/pppk-dari-honorerk2-rawan-dipecat>

<https://nasional.kompas.com/read/2018/12/10/08173131/pp-p3k-dinilai-jebak-tenaga-honorer>