

**AMBIVALENSI STATUS DAN KEDUDUKAN PPPK BERDASARKAN
UU-ASN DAN UU KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA
(STUDI TENTANG KEDUDUKAN PEGAWAI HONORER PADA INSTANSI
PEMERINTAH PASCA DIBERLAKUKANNYA UU-ASN)**

***THE AMBIVALENT OF STATUS AND POSITION OF GOVERNMENT
EMPLOYEE WITH EMPLOYMENT AGREEMENT BASED ON THE
LAW OF CIVIL STATE APPARATUS AND LAW OF EMPLOYMENT IN
INDONESIA***

***(THE STUDY OF HONORARY EMPLOYEES' POSITION AT GOVERNMENT
INSTITUTION AFTER THE ENACTMENT OF LCIVIL STATE APPARATUS LAW)***

Andari Yurikosari
Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jl. Kyai Tapa No. 1 Grogol Jakarta 11440
e-mail: andari.yurikosari@gmail.com

(Diterima 18 September 2016, Direvisi 30 September 2016, Disetujui 27 Oktober 2016)

Abstrak

Pegawai pemerintah selain Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebelum adanya UU ASN atau Pegawai honorer bekerja berdasarkan perjanjian kerja dengan kepala instansi Pemerintah terkait yang menandatangani perjanjian kerjanya. Berbeda dengan pegawai honorer, PPPK tidak serta merta dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dan tidak semua pekerjaan dapat diberlakukan bagi PPPK. Hal tersebut akan menimbulkan permasalahan tersendiri untuk PPPK berkaitan dengan status, kedudukan dan hubungan hukum pekerja serta bagaimana berakhirnya hubungan hukum tersebut termasuk tunduk kepada aturan hukum yang mana dalam mengatur mengenai PPPK. Yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana status, kedudukan serta hubungan hukum yang diatur bagi PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana penyelesaian berakhirnya hubungan hukum antara Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder. Hasil penelitian ini adalah di Indonesia terjadi ambivalensi maupun ambiguitas berdasarkan UU ASN dengan Undang- UU Naker mengenai keberadaan PPPK antara lain waktu perjanjian kerja, hak upah yang tidak ada standar minimum. Untuk penyelesaian perselisihan pemutusan hubungan kerja juga belum secara tegas dijelaskan bagaimana cara penyelesaiannya dan bagaimana kompensasi atau akibat hukum bagi para pihak, khususnya PPPK. Oleh karenanya peneliti memberikan rekomendasi dalam draft RPP Manajemen PPPK tersebut antara lain adanya pengaturan mengenai hubungan kerja baik dari awal hubungan perjanjian kerja hingga pemutusan hubungan perjanjian kerja. selain itu perlu ada kejelasan mengenai bagaimana penyelesaian hubungan hukum berupa ganti kerugian yang harus dipenuhi oleh pihak yang ingkar janji dalam Perjanjian Kerja PPPK sesuai batas waktu yang diperjanjikan dan besaran nilai upah/gaji perbulan yang dilanggar tidak dipenuhi para pihak, maupun oleh karena akibat lain yang dilanggar terhadap isi Perjanjian Kerja PPPK

Kata kunci: pegawai honorer, pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja, aparatur sipil negara, perjanjian kerja, hubungan kerja

Abstract

Previously, before Civil State Apparatus law was enacted, Government Employees non-civil servant or honorary employees work based on labor agreement and is appointed and signed by the head of government institution. The differences among those two types (PPPK and honorary employees), PPPK can not be appointed directly to be a civil servant and only for certain tasks. These matters will raise problems related to the status, position and legal relation of PPPK including regulations and legal protection that rule PPPK. This research uses normative method by secondary data from primary regulation to the secondary ones. The research result indicates that based on Law about Civil State Apparatus, there is ambivalence and ambiguity comparing to the Law about Employment regarding to the length of work and nonstandard minimum wage. The other things, there is no clear settlement process about termination of employment dispute and its consequences to PPPK. Therefore, the recommendation of this research is inserting regulation about initiating and terminating of agreement into government regulation

draft on PPPK management. Besides that, it needs to have a clear process about how to terminate the agreement based on regulation perspective, such as compensation fulfillment by each party when breaching the agreement and exceeding the time limit occur, about the amount of wage, and also other factors that violate the agreement.

Keywords: *honorary employees, Government Employee with Employment Agreement, civil state apparatus, employee agreement, work relationship.*

PENDAHULUAN

Berdasarkan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), kriteria jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah merupakan jabatan yang tidak berkaitan dengan perumusan dan penetapan kebijakan, tidak berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam pertahanan dan keamanan negara, rahasia negara dan keuangan negara. Selain itu jabatan yang dapat diisi PPPK merupakan jabatan yang sifatnya teknis operasional, pelayanan dan pendidik profesional, PPPK tidak berwenang mengambil keputusan dalam pengelolaan aset, personil dan keuangan. Penetapan kebutuhan PPPK mewajibkan setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan jumlah kebutuhan PPPK dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci satu persatu berdasarkan prioritas kebutuhan sesuai dengan siklus anggaran. Pengadaan PPPK bertujuan mengisi jabatan tertentu yang lowong pada Instansi Pemerintah. Pengadaannya dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi dan pengangkatan PPPK, sedangkan penerimaan PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara obyektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi kebutuhan dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.

Berbagai reaksi timbul dari perkembangan yang terjadi dengan adanya perubahan status dan kedudukan pegawai honorer menjadi PPPK adalah pegawai yang dibutuhkan instansi Pemerintah tertentu dengan jangka waktu perjanjian kerja terpendek adalah 1 (satu) tahun dan setiap

perjanjian kerjanya dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan instansi yang bersangkutan dengan berdasarkan patokan penilaian kinerja PPPK itu sendiri. Pekerja honorer adalah mereka yang bekerja secara tidak tetap yang dibayar secara bulanan, tanpa memperhatikan jumlah hari kerja pekerja tersebut.

PPPK tidak sama dengan pegawai honorer yang pada masanya dulu bekerja pula pada Instansi Pemerintah dan sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) secara otomatis honorer dihapuskan. Seorang PPPK tidak bisa menjadi seorang PNS andaikan yang bersangkutan telah memiliki masa perjanjian kerja yang cukup lama dengan Pemerintah. Berdasarkan UU-ASN, jika seseorang PPPK ingin menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak otomatis, walaupun yang bersangkutan telah memiliki masa perjanjian kerja yang cukup lama dengan Pemerintah. Seorang PPPK yang ingin menjadi PNS, maka yang bersangkutan harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi seorang calon PNS (CPNS) dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari PNS dan PPPK. Pada Pasal 7 UU-ASN disebutkan perbedaan antara PNS dengan PPPK adalah sebagai berikut:

1. PNS sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional.
2. PPPK sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai PPPK oleh PPK sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Pada pasal 22 UU-ASN disebutkan bahwa PPPK berhak memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. PPPK tidak secara otomatis diangkat menjadi PNS hal ini diatur dalam Pasal 99 UU-ASN sebagai berikut: (1) PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. (2) Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Beberapa informasi dari ASN diatas yang paling pokok adalah bahwa PPPK tidak lagi akan diangkat menjadi calon PNS. Jika ingin menjadi PNS, PPPK harus ikut bersaing atau memiliki persamaan dengan pelamar umum, sehingga PPPK tertutup menjadi calon PNS. Artinya pengabdian PPPK selama ini sebagai ASN hanya akan diukur dan dihargai secara materi berdasarkan aturan seperti yang tercantum pada Pasal 22 UU-ASN, yakni mendapatkan gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.

Berbeda dengan Pegawai Honorer, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Tenaga Honorer), Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan yang terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Honorer dapat diangkat menjadi Calon PNS, namun dengan persyaratan administrasi tertentu melalui seleksi dan tes. Selain itu Honorer juga ditentukan berdasarkan masa pengabdian yang diatur minimal sudah melaksanakan kewajiban 1 tahun per 31 Desember 2005 dan masih bekerja secara terus menerus hingga proses pengangkatan menjadi PNS.

Beberapa hal lain yang membedakan adalah bahwa Honorer dibagi menjadi 2, yaitu Honorer Kategori I (K1) yakni Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai oleh negara (APBN/APBD) dan Honorer Kategori II (K2) yang pembiayaannya tidak ditanggung oleh APBN/APBD. Bagaimanapun perbedaan antara Honorer dengan PPPK, pengangkatan Honorer baik K1 maupun K2 masih meninggalkan masalah. K1 misalnya masih terdapat ribuan orang yang terganjal dan tidak dapat diangkat menjadi calon PNS. Sementara K2 hanya diangkat tidak lebih dari 30%.Persoalan lainnya, bahwa honorer diluar 2 kategori tersebut (K1 dan K2) tidak dianggap lagi sebagai tenaga honorer dan sudah tertutup nasibnya untuk diangkat menjadi CPNS.

Hal tersebut sudah dinyatakan dalam PP Tenaga Honorer dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ Tahun 2013 tentang Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer. disamping itu juga terdapat daerah Surat Edaran Menteri ini diikuti oleh PPK, seperti di Kota Bekasi misalnya, Walikota Bekasi mengeluarkan Surat Edaran Nomor 814/383-BKD.2/II/2013 tentang Larangan Mengangkat Tenaga Honorer dan Tenaga Magang. Namun demikian apapun yang menjadi keputusan Pemerintah, sebaiknya lebih mengedepankan dan menghargai jasa dan dharma bakti seseorang. Berdasarkan fakta-fakta dan data sumber hukum di atas, oleh karenanya peneliti melakukan penelitian mengenai ambivalensi status, kedudukan dan hubungan hukum PPPK berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU-Naker) dan UU-ASN dengan mengungkap dua pertanyaan, pertama bagaimana status, kedudukan serta hubungan hukum yang diatur bagi PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?, dan kedua, bagaimana penyelesaian berakhirnya hubungan hukum antara PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?. Tujuan dari penelitian ini adalah pertama menggambarkan status, kedudukan serta hubungan hukum yang

diatur bagi PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dan kedua menganalisis penyelesaian berakhirnya hubungan hukum antara PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Metodologi penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif, karena penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai status, kedudukan serta hubungan hukum yang diatur bagi PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Sedangkan tipe penelitian adalah penelitian hukum normatif, karena penelitian bertujuan untuk meneliti terhadap bagaimana pengaturan dan masalah-masalah yang timbul karena pengaturan status, kedudukan dan hubungan hukum yang diatur bagi PPPK, dalam hal ini penulis mengkaji dan menganalisis beberapa kasus yang terjadi yang terkait dengan masalah tersebut di atas. Untuk data yang akan digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari hahan hukum primer yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yaitu UU-ASN, UU-Naker dan Undang-Undang Kitab Hukum Perdata (KUH Perdata) Perdata dan bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku dan/atau literatur serta makalah-makalah yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja khususnya di bidang hubungan kerja dan perjanjian kerja. Seluruh data akan dikumpulkan dengan menggunakan metode *library research*; dengan teknik penelusuran literatur, *internet surfing* dan *field research* dengan teknik wawancara dengan nara sumber. Data sekunder akan dihimpun kemudian akan dianalisis secara kualitatif dan kesimpulan diperoleh dengan menggunakan pola pikir induktif yang terbatas pada objek penelitian.

PEMBAHASAN

Hubungan kerja yang terjadi antara pekerja dengan pemberi kerja yang timbul karena adanya suatu perjanjian kerja, sebenarnya secara teoritis merupakan hak pemberi kerja dan hak pekerja untuk

memulai maupun mengakhirinya. Akan tetapi bagi pekerja hubungan hukum yang terjadi dengan pengusaha selalu berada dalam hubungan subordinatif atau hubungan di mana kedudukan pekerja lebih rendah dari pengusaha atau majikan.

Beberapa negara baik yang termasuk di dalam sistem hukum Kontinental (*Continental Law*) maupun *Common Law* membedakan kedua bentuk hubungan ini. Judge Bartolome` Rios Salmeron mengatakan bahwa hubungan kerja (*labour relationship*) selalu didasarkan pada adanya perjanjian kerja (*labour contract*) menurut Salmeron (2000) menyebutkan bahwa, "... *it is not usual to find a legal concept of contract of employment, although in some legal systems it can be deducted from the concept of employee, which is legally defined, in spite of the fact that personnel scope of labour acts may vary according to their objects.* Mengutip *British Statute Law* dalam *Employment Rights Act (ERA) Section 230 (1)* dinyatakan "...*and a worker, who is working under a contract of employment or a contract for services*" (*Section 230 (3)*).

Sedangkan Kaufmann (1998) menggaris bawahi bahwa walaupun di Amerika Serikat, *industrial Relation* telah ada sejak akhir tahun 1920-an, ada 3 perdebatan yang terjadi dalam masalah perburuhan berkaitan dengan *Industrial Relation*, salah satunya adalah ketergantungan dan posisi tawar yang lemah dari pekerja maupun serikat pekerja pada Peraturan Pemerintah (*government regulation in the form protective labor legislation*).

Di Jerman, sebagai bagian dari Civil Code, dalam *the Protection Against Dismissal Act and the Employment Promotion Act*, Gladstone (1990)".....*the civil code covers mainly fundamental aspects of employer-employee relationship..., contains provisions concerning termination of the labour contract.*") disebutkan bahwa batasan kontrak merupakan hal yang utama dalam *labour relations*. Argumen-argumen di atas jelas menekankan perbedaan hubungan kerja dengan hubungan industrial.

Dalam hubungan industrial, tidak terdapat hubungan hukum akan tetapi peran serta Negara (dalam hal ini Pemerintah) diatur di dalamnya. Sedangkan dalam konteks hubungan kerja, terdapat hubungan hukum yang jelas yaitu hubungan hukum privat atau hubungan hukum keperdataan, karena hubungan kerja di dasarkan pada kontrak kerja atau perjanjian kerja.

Pada dasarnya hubungan kerja menurut Soepomo (1999), yaitu hubungan antara pekerja dan pengusaha terjadi setelah diadakan perjanjian oleh pekerja dengan pengusaha di mana pekerja menyatakan kesanggupannya untuk menerima upah dan pengusaha menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan pekerja dengan membayar upah.

Pasal 50 UU-Naker dijelaskan bahwa hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dengan pekerja. Pengertian perjanjian kerja diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), dalam Pasal 1601 a disebutkan kualifikasi agar suatu perjanjian dapat disebut perjanjian kerja. Kualifikasi yang dimaksud menurut Oetomo (2004) adalah adanya pekerjaan, di bawah perintah, waktu tertentu dan adanya upah. Kualifikasi mengenai adanya pekerjaan dan di bawah perintah orang lain menunjukkan hubungan subordinasi atau juga sering dikatakan sebagai hubungan diperatas (*dienstverhouding*), yaitu pekerjaan yang dilaksanakan pekerja didasarkan pada perintah yang diberikan oleh pengusaha.

UU-Naker memberikan definisi tentang perjanjian kerja dalam Pasal 1 Ayat (14) yaitu: perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Perjanjian kerja memuat 4 unsur yang harus dipenuhi yaitu adanya unsur work atau pekerjaan, adanya servis atau pelayanan, adanya unsur time atau waktu tertentu, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal. Sedangkan perjanjian kerja akan menjadi sah jika memenuhi ketentuan yang diatur dalam KUH Perdata yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Arti kata sepakat adalah bahwa kedua subyek hukum yang mengadakan perjanjian harus setuju mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan. Perjanjian tersebut dikehendaki secara timbal balik.

2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan

Subyek hukum yang membuat perjanjian harus cakap menurut hukum. Pada dasarnya setiap orang harus sudah dewasa atau akil baliq dan sehat pikirannya disebut cakap menurut hukum. Di dalam Pasal 1330 KUH Perdata dijelaskan orang yang tidak cakap untuk membuat perjanjian adalah orang yang belum dewasa, mereka yang berada di bawah pengampuan, dan orang perempuan dalam hal-hal yang ditetapkan oleh dan semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian tertentu.

3. Suatu hal tertentu

Suatu hal tertentu adalah sesuatu yang diperjanjikan. Barang yang dimaksudkan dalam perjanjian, paling sedikit harus ditentukan jenisnya. Barang tersebut harus sudah ada atau sudah berada atau sudah ada atau berada di tangan si berhutang pada waktu perjanjian dibuat, tidak diharuskan oleh undang-undang.

4. Sebab yang halal

Sebab yang dimaksud dari suatu perjanjian adalah isi dari perjanjian itu sendiri. Sebagai bagian dari perjanjian pada umumnya, maka perjanjian kerja harus memenuhi syarat sahnya perjanjian kerja harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.

Ketentuan secara khusus yang mengatur tentang perjanjian kerja adalah dalam Pasal 52 Ayat (1) UU-Naker, yaitu:

1. Kesepakatan kedua belah pihak
Kesepakatan kedua belah pihak yang lazim disebut kesepakatan bagi yang mengikatkan dirinya maksudnya bahwa pihak-pihak yang mengadakan perjanjian

kerja harus setuju/sepakat, seia sekata mengenai hal-hal yang diperjanjikan

2. Kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum
Kemampuan dan kecakapan kedua belah pihak yang membuat perjanjian maksudnya adalah pihak pekerja maupun pengusaha cakap membuat perjanjian. Seseorang dipandang cakap membuat perjanjian jika yang bersangkutan telah cukup umur. Ketentuan hukum ketenagakerjaan memberikan batasan umur minimal 18 tahun (Pasal 1 Ayat 26 UU-Naker). Selain itu seseorang dikatakan cakap membuat perjanjian jika orang tersebut tidak terganggu jiwa dan mentalnya
3. Adanya pekerjaan yang diperjanjikan
Pekerjaan yang diperjanjikan merupakan obyek dari perjanjian kerja antara pekerja dengan pengusaha yang akibat hukumnya melahirkan hak dan kewajiban para pihak. Pekerjaan yang diperjanjikan tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Obyek perjanjian harus halal yakni tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Jenis pekerjaan yang diperjanjikan merupakan salah satu unsur perjanjian kerja yang harus disebutkan secara jelas.

Pemahaman mengenai hubungan hukum berupa hubungan kerja yang terbit karena adanya perjanjian kerja pada dasarnya dapat dijadikan landasan hukum bagi hubungan antara PPPK dengan Pimpinan Instansi/Lembaga Pemerintah di mana PPPK bekerja. PPPK merupakan Pegawai Pemerintah yang masa kerjanya ditentukan sesuai dengan perjanjian kerja antara pegawai yang bersangkutan dengan Pejabat Pembina Kepegawaian. Masa kerja tersebut dapat diperpanjang sesuai dengan penilaian kinerja pegawai yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 1 Angka (4) UU-Naker, Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga

kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain, maka dapat dikatakan bahwa pemberi kerja dapat juga merupakan badan hukum Pemerintah maupun instansi Pemerintah. Konsep mengenai Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) berdasarkan Pasal 59 UU-Naker adalah :

Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:

1. Pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
 - a. Pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;
 - b. Pekerjaan yang bersifat musiman; atau
 - c. Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.
2. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap.
3. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu dapat diperpanjang atau diperbaharui.
4. Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.
5. Pengusaha yang bermaksud memperpanjang perjanjian kerja waktu tertentu tersebut paling lama 7 (tujuh) hari sebelum perjanjian kerja waktu tertentu telah memberitahukan maksudnya secara tertulis kepada pekerja/buruh yang bersangkutan.
6. Pembaruan perjanjian kerja waktu tertentu hanya dapat diadakan setelah melebihi masa tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari berakhirnya perjanjian kerja waktu tertentu yang lama, pembaruan perjanjian kerja waktu tertentu ini hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali dan paling lama 2 (dua) tahun.

7. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) maka demi hukum menjadi perjanjian kerja waktu tidak tertentu.

Pelanggaran di dalam suatu perjanjian yang dilakukan oleh para pihak di dalam suatu hubungan hukum keperdataan pada dasarnya dapat digolongkan sebagai wanprestasi menurut Pasal 1247 KUHPerdara, apabila salah satu pihak tidak memenuhi apa yang telah disepakati dalam suatu perjanjian, dan disebut Perbuatan Melawan Hukum (PMH) menurut Pasal 1365 KUH Perdata, apabila salah satu pihak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perjanjian kerja sebagai suatu bentuk perjanjian yang pada dasarnya sama dengan perjanjian pada umumnya di dalam Hukum Perdata juga mengenal kedua hal tersebut di atas, baik wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum. Para pihak yang bersinggungan dengan masalah wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum dapat melakukan gugatannya kepada Pengadilan Negeri di wilayah hukum setempat, bukan melalui Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Dalam PHI Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial hanya dapat menerima perkara-perkara mengenai perselisihan hubungan industrial, yaitu perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan.

Berkaitan dengan wanprestasi, UU-Naker sebenarnya mengatur mengenai wanprestasi dalam hal salah satu pihak mengakhiri hubungan kerja dalam PKWT sebelum berakhirnya masa perjanjian kerja. Pasal 62 UU-Naker menyatakan bahwa, apabila salah satu pihak mengakhiri hubungan kerja sebelum berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian kerja waktu tertentu, atau berakhirnya hubungan kerja bukan karena ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 Ayat (1) UU-Naker, pihak yang mengakhiri hubungan kerja diwajibkan membayar ganti rugi kepada pihak lainnya sebesar upah pekerja/ buruh

sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja. Hal ini juga menjadi salah satu sebab rendahnya kedudukan baik pekerja kontrak maupun pekerja *outsourcing* yang diikat dengan PKWT. Sebab apabila di antara para pihak terjadi putusannya hubungan kerja maka dikembalikan kepada aturan hukum perdata biasa di mana pihak yang wanprestasi atau ingkar janji diwajibkan untuk membayar kembali ganti kerugian.

Sebenarnya konsekuensi apabila tidak sesuai dengan syarat-syarat perjanjian kerja berdasarkan Pasal 62 UU-Naker, maka PKWTT berubah menjadi perjanjian kerja waktu tidak tertentu dan dengan demikian para pekerjanya bukan lagi menjadi pekerja kontrak tetapi di angkat menjadi pekerja tetap. Masa kerja pekerja tersebut pun dimulai sejak pertama kali pekerja tersebut diterima bekerja. Akan tetapi ketentuan UU-Naker yang membatasi pekerja yang bekerja dengan dasar PKWT secara terus menerus dan demi hukum akan berubah status menjadi pekerja tetap yang diikat dengan PKWT serta ketentuan mengenai pekerja *outsourcing* yang kedudukannya dapat beralih menjadi pekerja di perusahaan pengguna apabila terjadi pelanggaran ketentuan pasal dalam UU-Naker tersebut mengenai *outsourcing*, mengakibatkan akal-akalan yang terjadi selama ini adalah mempekerjakan mereka kembali dengan status pekerja baru dengan memberikan masa jeda selama beberapa bulan sebelum pekerja tersebut dipekerjakan kembali. Hal tersebut tentu sangat merugikan pekerja, sebab status dan kedudukan pekerja menjadi tidak jelas serta tidak ada kepastian hukum bagi pihak pekerja itu sendiri.

Uwiyono (2007) memandang hubungan kerja dalam konteks hukum Indonesia adalah bahwa hubungan kerja berkaitan dengan hubungan kontraktual. Faktor lain yang mempengaruhi dasar hubungan kerja adalah berkembangnya model hubungan industrial yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dalam hal ini terdapat dua model hubungan industrial yaitu *corporatist model* dan *contractualist model*. Yang pertama suatu model hubungan

kerja dimana peran Pemerintah sangat dominan dalam menentukan syarat-syarat kerja dan kondisi kerja (*corporatist model*) dan yang kedua model hubungan industrial di mana peran Pemerintah sangat minim atau rendah (*contractualist model*). Selanjutnya Uwiyono (2007) menambahkan bahwa terdapat peran hubungan industrial yang lain di mana peran serikat pekerja sangat besar (*multi union system*).

Hubungan kerja didasarkan pada perjanjian kerja yang dibuat antara pekerja dengan pengusaha. Oleh karenanya hubungan kerja didasarkan pada perjanjian kerja, perjanjian kerja bersama dan peraturan perusahaan. Hubungan hukum yang berdasarkan pada hubungan kontraktual sebenarnya telah dianut di Indonesia sejak berlakunya *Burgelijk Wetboek* (BW) atau yang lazim sekarang disebut dengan KUH Perdata. Berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Asas kebebasan berkontrak (*contravijheid*) menurut Sjahdeini (1993) berhubungan dengan isi perjanjian yaitu kebebasan menentukan apa dan dengan siapa perjanjian itu diadakan.

Dalam hukum perdata/hukum privat, dinyatakan bahwa siapapun yang memenuhi syarat berhak melakukan perjanjian dengan pihak lain dan perjanjian tersebut berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Kesulitan-kesulitan para pihak, khususnya pihak pekerja kemudian terjadi dalam hal terjadi pelanggaran dalam perjanjian kerja, namun di antara para pihak telah berakhir hubungan hukumnya berupa hubungan kerja dikarenakan telah berakhirnya waktu dalam perjanjian kerja, maupun oleh karena memang tidak ada hubungan hukum di antara para pihak karena memang di antara para pihak tidak ada hubungan hukum berupa hubungan kerja yang ditandai dengan terbitnya perjanjian kerja. Apabila terjadi hal-hal pelanggaran di dalam perjanjian kerja, para pihak, khususnya pihak pekerja maupun pihak serikat pekerja menganggap bahwa tidak ada lagi jalan ke luar untuk menyelesaikan permasalahan hukum dalam hal perjanjian kerja yang terjadi di antara mereka.

Analisis Status, Kedudukan Serta Hubungan Hukum Yang Diatur Bagi Pppk Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Sejak terbitnya UU-ASN, maka kemudian muncul jenis Pegawai Pemerintah yang baru yaitu PPPK yang merupakan Pegawai Pemerintah yang masa kerjanya ditentukan sesuai dengan perjanjian kerja antara pegawai yang bersangkutan dengan PPK. Masa kerja tersebut dapat diperpanjang sesuai dengan penilaian kinerja pegawai yang bersangkutan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, PPPK tunduk pada UU-ASN, namun hubungan hukumnya diatur berdasarkan Perjanjian Kerja maka secara yuridis memenuhi ketentuan yang diatur dalam UU-Naker, karena ada unsur pemberi kerja, pekerja, upah dan unsur perintah hal mana diatur pula dalam Pasal 1601 a KUH Perdata.

Sebelum diberlakukannya UU-ASN, dalam lingkungan instansi Pemerintah terdapat Pegawai Honorer yang bekerja pada instansi Pemerintah berdasarkan kebutuhan tertentu untuk pekerjaan tertentu dalam lingkungan instansi Pemerintah. Keberadaan pegawai honorer sebenarnya tidak berlangsung terus menerus tergantung tingkat dan jenis pekerjaannya, namun banyak pula tenaga pegawai honorer ini bekerja terus menerus hingga mencapai batas usia pensiun pegawai negeri. Pada masa lalu sebagian pegawai honorer dapat diangkat menjadi PNS sesuai dengan bidang pekerjaan yang selama ini ditekuninya, akan tetapi sebagian besar pegawai honorer tidak diangkat menjadi PNS sesuai harapan dan cita-citanya yang selanjutnya disebut honorer K1. Setelah itu akan diangkat honorer yang tidak dibayar menggunakan dana APBN/APBD, atau disebut honorer K2. Pada 2009, program pengangkatan tenaga honorer K1 dinyatakan rampung. Ketika itu, 886 ribu orang pegawai negeri baru diangkat dan mendapat NIP dari Badan Kepegawaian Negara (BKN). Program ini tersendat ketika masuk ke pengangkatan pegawai K2, karena sejak awal, Pemerintah

Pusat sudah menegaskan bahwa tenaga honorer yang berhak untuk diangkat adalah mereka yang sudah setahun bekerja di instansinya ketika PP Tenaga Honorer diterbitkan. Artinya, hanya mereka yang diangkat sebelum 1 Januari 2005 yang berpeluang jadi pegawai negeri.

Tenaga honorer 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 atau APBD. Hal tersebut berarti tenaga honorer merupakan orang yang bekerja di Instansi Pemerintah yang gajinya dibayarkan oleh APBN atau APBD. Sebelum lahirnya UU-ASN, pengaturan tentang tenaga honor mengacu kepada UU-Naker. Tenaga honorer dalam melakukan pekerjaan dilakukan dengan cara perjanjian kerja dan ada juga tenaga honorer yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan dari Pejabat TUN. Baik tenaga honorer yang bekerja dengan adanya perjanjian maupun yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, upahnya adalah sesuai dengan upah minimum. Pengaturan mengenai upah minimum tersebut dalam UU-Naker sudah seharusnya berlaku pula bagi PPPK yang terikat pada Perjanjian Kerja dengan Instansi Pemerintah pemberi kerja. Hal mana sesuai dengan Pasal 88 UU-Naker yang menyatakan:

- (1) *Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*
- (2) *Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh.*
- (3) *Kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi:*
 - a. *upah minimum;*
 - b. *upah kerja lembur;*
 - c. *upah tidak masuk kerja karena berhalangan;*

- d. *upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya;*
 - e. *upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya;*
 - f. *bentuk dan cara pembayaran upah;*
 - g. *denda dan potongan upah;*
 - h. *hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah;*
 - i. *struktur dan skala pengupahan yang proporsional;*
 - j. *upah untuk pembayaran pesangon; dan*
 - k. *upah untuk perhitungan pajak penghasilan.*
- (4) *Pemerintah menetapkan upah minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) huruf a berdasarkan kebutuhan hidup layak dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.*

Pegawai honorer sebenarnya pula tidak serta merta dapat diangkat menjadi PNS, hal tersebut sudah mulai diberlakukan sejak tahun 2005. PPPK yang diatur dalam UU-ASN bukan merupakan tenaga honorer yang versi baru, karena sebenarnya sejak tahun 2005 Pemerintah sudah melarang pengangkatan tenaga honorer. Berdasarkan UU-ASN, PPPK tidak dapat diangkat langsung menjadi PNS. Untuk menjadi PNS, PPPK tetap harus mengikuti tahapan rekrutmen CPNS dan kedudukan PPPK adalah sebagai unsur aparatur negara. Sebagai unsur aparatur negara maka PPPK mesti melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah dan harus bebas dari pengaruh intervensi dari semua golongan dan partai politik. PPPK juga mempunyai hak-hak sebagai berikut yaitu gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Keberadaan PPPK dan PNS juga berada dalam satu naungan yaitu Korps Profesi Pegawai ASN Republik Indonesia (Korps Pegawai ASN) yang memiliki tujuan menjaga kode etik profesi dan mewujudkan jiwa Korps ASN sebagai pemersatu bangsa. Sebagai peraturan pelaksana tentang Korps ASN, Pemerintah telah membahas Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Korps Pegawai ASN.

PPPK juga berpeluang untuk menjadi anggota KASN, syaratnya adalah memiliki ijazah paling rendah Strata 2 (S2), dibidang administrasi negara, manajemen publik, manajemen sumber daya manusia, psikologi, kebijakan publik, ilmu hukum, ilmu pemerintahan dan bidang lain yang berkaitan dengan sumber daya manusia. Adapun tugas KASN adalah menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Mengenai PPPK, Pasal 94 UU-ASN ini menyebutkan, jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK diatur dengan Peraturan Presiden. Namun setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Setiap Warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan.

Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan. Adapun pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan Keputusan PPK, dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Pengaturan mengenai Pekerja dengan PKWT dalam UU-Naker mensyaratkan bahwa masa perjanjian kerja adalah 2 (dua) tahun dengan masa perpanjangan 1 (satu) tahun dan dapat diperbaharui sekali lagi untuk jangka waktu 2 (dua) tahun.

Berdasarkan kedua pasal tersebut di atas, terdapat perbedaan yang mendasar mengenai masa kerja PPPK yang diatur dengan UU-ASN dengan masa kerja pekerja kontrak berdasarkan PKWT dan oleh karenanya menurut peneliti berlaku *asas lex specialis derogate lex generalis*, dalam arti bagi PPPK dalam hal masa kerja berlaku UU-ASN.

PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS, karena untuk diangkat menjadi CPNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi CPNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut UU-ASN, Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PPPK berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan. 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 ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam UU-ASN ini juga disebutkan, 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: a. Tanda kehormatan; b. Kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi; dan/atau c. Kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan. Tetapi untuk melaksanakan UU-ASN terhadap PPPK ini masih membutuhkan lahirnya Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan beberapa Peraturan Menteri.

Perbedaan hak-hak PPPK dengan PNS adalah Pegawai Pemerintah dengan PPPK tidak mendapatkan fasilitas, sedangkan PNS diberikan fasilitas, kemudian PNS diberikan jaminan pensiun dan jaminan hari tua, sedangkan PPPK tidak diberikan. Mengenai perbedaan hak-hak yang diterima oleh PPPK dibandingkan dengan PNS sebenarnya telah menggambarkan bahwa secara hukum hubungan kerja antara PPPK dengan Instansi Pemerintah pemberi kerja berbeda dengan PNS yang bekerja sebagai abdi negara, PNS yang masa jabatannya (apabila tidak ada masalah dalam melakukan pekerjaannya sebagai PNS), akan berakhir sesuai batas usia pensiun pegawai negeri.

Analisis Penyelesaian Berakhirnya Hubungan Hukum Antara Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Hubungan hukum pada PPPK adalah hubungan profesional terbatas untuk tingkat dan jenis pekerjaan tertentu yang dapat dilakukan dalam jangka waktu singkat (1 tahun). Berbeda dengan PNS yang bekerja setelah melalui proses rekrutmen sebagai PNS dalam melalui tahapan-tahapan tertentu seperti CPNS dan pada akhirnya bekerja pada negara sampai berakhirnya yaitu pada masa usia pensiun. Sebagai akibat hukum atau konsekuensi hukumnya, seorang PPPK tidak berhak atas uang pensiun dan jaminan hari tua seperti yang diperoleh para PNS. Penghasilan yang diperoleh PPPK telah ditentukan dalam perjanjian kerja yang dibuat dengan Instansi Pemerintah Pemberi Kerja, sehingga dapat diartikan penghasilan yang diterima adalah 'hanya' sejumlah yang diperjanjikan dalam Perjanjian Kerja PPPK, tidak termasuk fasilitas yang tersedia bagi PNS oleh karena fasilitas memang tidak diperjanjikan dalam Perjanjian Kerja PPPK. Kompensasi berakhirnya tugas PNS berupa sejumlah uang pensiun yang diberikan secara berkala, juga bukan merupakan bagian dari obyek perjanjian kerja bagi PPPK.

Permasalahan timbul kemudian apabila ternyata perjanjian kerja diakhiri secara sepihak oleh para pihak dalam Perjanjian Kerja PPPK. Menurut Pasal 62 UU-Naker, pemutusan hubungan kerja pada pekerja kontrak sebelum habisnya masa kontrak memang mengakibatkan pihak yang memutuskan hubungan kerja berkewajiban untuk membayar ganti rugi kepada pihak lainnya. Pasal 62 UU-Naker menyebutkan sebagai berikut:

“Apabila salah satu pihak mengakhiri hubungan kerja sebelum berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian kerja waktu tertentu, atau berakhirnya hubungan kerja bukan karena ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1), pihak yang mengakhiri hubungan kerja diwajibkan membayar ganti rugi kepada

pihak lainnya sebesar upah pekerja/buruh sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja“.

Apabila suatu perusahaan/pemberi kerja membuat aturan bahwa pekerja kontrak wajib membayar ganti rugi apabila ia mengundurkan diri, maka peraturan tersebut dapat dibenarkan, sepanjang besaran ganti rugi tersebut tidak melebihi besaran upah pekerja sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja. Suatu kontrak kerja, adalah juga berlaku sebagaimana perjanjian biasa, dengan demikian menimbulkan prestasi (kewajiban) yang harus dipenuhi kedua belah pihak. Dalam hal ini, kewajiban pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud di atas menjadi kewajiban yang harus dipenuhi. Kegagalan melakukan kewajiban ini memberikan hak bagi pihak lain untuk menuntut pemenuhan kewajiban tersebut ke pengadilan. Uang ganti rugi tersebut menjadi utang yang wajib dibayar oleh pekerja, dan pengusaha/pemberi kerja dapat menuntut pekerja yang mengundurkan diri tersebut ke pengadilan untuk membayaruang ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 62 UU-Naker. Aturan tersebut dapat berlaku sebaliknya apabila diperjanjikan dalam Perjanjian Kerja PPPK, pemberi kerja (dalam hal ini Instansi Pemerintah) mengakhiri hubungan kerja dalam Perjanjian Kerja PPPK secara sepihak. Menurut peneliti, masalah di kemudian hari akan timbul apabila ternyata terdapat beberapa kasus yang mungkin timbul akibat berakhirnya hubungan kerja dalam Perjanjian Kerja PPPK sebelum waktu yang diperjanjikan untuk suatu pekerjaan bagi PPPK diakhiri oleh salah satu pihak.

Hasil wawancara peneliti dengan beberapa pegawai honorer yang alih status menjadi PPPK pada beberapa Instansi Pemerintah adalah menggambarkan adanya kekhawatiran dari mereka apabila timbul masalah dalam perjanjian kerja PPPK maupun apabila terjadi pengakhiran secara sepihak dalam Perjanjian Kerja PPPK, maka ke mana para pihak dapat menuntut penyelesaian perselisihan tersebut, apakah dapat diselesaikan melalui

mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial termasuk apakah dapat diselesaikan melalui jalur PHI. Peneliti sendiri menilai berdasarkan pengaturan hukum ketenagakerjaan, maka para pihak yang berselisih dapat menyelesaikan melalui mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial termasuk kepada PHI, akan tetapi mengenai berakhirnya Perjanjian Kerja sebelum waktu yang diperjanjikan berakhir, tidak dapat diselesaikan melalui PHI oleh karena hanya mengenal 4 (empat) jenis perselisihan hubungan industrial, yaitu perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan perselisihan antar Serikat Pekerja dalam Satu Perusahaan. Penyelesaian akibat ingkar janji (wanprestasi) terhadap suatu perjanjian (termasuk Perjanjian Kerja PPPK) hanya dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dalam perkara perdata, sehingga menjadi pertanyaan kembali apakah Instansi Pemerintah pemberi kerja pada PPPK dapat disebut subyek hukum dalam Perjanjian Kerja PPPK.

Menurut peneliti, Instansi Pemerintah adalah Badan Hukum Negara yang termasuk dalam ranah pengertian Badan Hukum. Pengaturan dasar dari badan hukum terdapat dalam Pasal 1654 KUH Perdata yang menyatakan *Semua perkumpulan yang sah adalah seperti halnya dengan orang-orang preman, berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata, dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan umum, dalam mana kekuasaan itu telah diubah, dibatasi atau ditundukkan pada acara-acara tertentu*. Sementara, Pasal 1653 KUH Perdata adalah peraturan umumnya, dimana disebutkan *Selainnya perseroan yang sejati oleh undang-undang diakui pula perhimpunan-perhimpunan orang sebagai perkumpulan-perkumpulan, baik perkumpulan-perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan-perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan baik*. Frasa badan

hukum' mengandung dua dimensi, yakni badan hukum publik dan badan hukum perdata.

Contoh yang paling nyata dari badan hukum publik adalah negara yang lazim juga disebut badan hukum orisinil, propinsi, kabupaten dan kotapraja. Sedangkan badan hukum perdata terdiri dari beberapa jenis diantaranya perkumpulan, Perseroan Terbatas (Pasal 36 KUHd dan UU No. 1 Tahun 1995 jo. UU No. 40 Tahun 2007), *rederij* (Pasal 323 KUHd), *kerkgenootschappen* (Stb. 1927-156), Koperasi (UU No. 12 Tahun 1967), dan Yayasan (UU No. 28 Tahun 2004). Sebagaimana layaknya subjek hukum, badan hukum mempunyai kewenangan melakukan perbuatan hukum seperti halnya orang, akan tetapi perbuatan hukum itu hanya terbatas pada bidang hukum harta kekayaan. Mengingat wujudnya adalah badan atau lembaga, maka dalam mekanisme pelaksanaannya badan hukum bertindak dengan perantara pengurus-pengurusnya. Dalam hukum perdata telah lama diakui bahwa suatu badan hukum (sebagai suatu subyek hukum mandiri; *persona standi in judicio*) dapat melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig handelen; tort*). Penafsiran ini dilakukan melalui asas kepatutan (*doelmatigheid*) dan keadilan (*bilijkheid*). Oleh karena itu dalam hukum perdata suatu korporasi (*legal person*) dapat dianggap bersalah melakukan perbuatan melawan hukum, di samping para anggota direksi sebagai *natural persons*).

Kedudukan Pemerintah atau Administrasi Negara adalah subyek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan (*lichaam*) hukum pemerintahan, karena mewakili dua institusi maka dikenal ada dua macam tindakan hukum yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik atau yaitu tindakan hukum

yang dilakukan berdasarkan hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan. Namun menurut Ridwan (2014) dalam menjelaskan posisi kedudukan tersebut ternyata adakalanya sukar dilakukan, terlebih ketika harus ditarik garis pembatas yang jelas antara kedudukan pemerintah kapan berada dalam hukum publik atau kapan berada dalam hukum keperdataan. Hal ini terjadi mengingat dalam kenyataannya tindakan hukum tersebut tidak selalu dilakukan oleh organ pemerintahan, tetapi juga oleh seseorang atau badan hukum perdata dengan persyaratan tertentu. Di samping itu, ada pula kesukaran lain dalam menentukan garis batas (*scheidingslijn*) tindakan Pemerintah apakah bersifat publik atau privat, terutama sehubungan dengan adanya dua macam tindakan hukum publik, yaitu yang bersifat murni (*de puur publiekrechtelijke*), sebagai tindakan hukum yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan publik dan bersifat campuran atau tidak murni antara hukum publik dan hukum privat (*de gemengd publiek en privaatrechtelijke*).

Sebagaimana badan hukum privat, Instansi Pemerintah adalah pemikul hak dan kewajiban keperdataan, Kabupaten dapat melakukan berbagai tindakan hukum berdasarkan hukum perdata, sehingga ia dapat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum "biasa". Apabila Instansi Pemerintah melakukan tindakan tersebut, secara prinsip kedudukannya sama dengan seseorang atau badan hukum. Dengan demikian, Pemerintah dapat melakukan perbuatan atau tindakan hukum publik dan tindakan hukum keperdataan.

Persoalan pengakhiran hubungan kerja menurut Yurikosari (2010) merupakan persoalan yang bersifat universal dan hampir selalu kontroversial karena pada satu pihak, pengakhiran hubungan kerja yang berupa PHK oleh pengusaha secara sepihak sangat merugikan buruh. Adanya pemutusan hubungan kerja menyebabkan salah satu hak asasi manusia untuk hidup dengan mencari nafkah tercabut dari akarnya. Pada

dasarnya tidak ada suatu keuntungan bagi buruh yang diputus hubungan kerjanya oleh majikan, selain timbulnya penderitaan dan ketidakpastian dalam mencari nafkah penghidupan. Bagi buruh yang taraf penghidupannya di bawah garis kemiskinan, kehilangan pekerjaan berarti kehilangan hak dan kesempatan untuk melanjutkan penghidupannya dan kehilangan kesempatan untuk meningkatkan harkat dan martabat hidup. Pada satu pihak, pengakhiran hubungan kerja yang berupa PHK oleh pengusaha secara sepihak sangat merugikan buruh. Adanya pemutusan hubungan kerja menyebabkan salah satu hak asasi manusia untuk hidup dengan mencari nafkah tercabut dari akarnya. Pada dasarnya tidak ada suatu keuntungan bagi buruh yang diputus hubungan kerjanya oleh majikan, selain timbulnya penderitaan dan ketidakpastian dalam mencari nafkah penghidupan. Berbeda dengan pengaturan dalam UU-Naker, UU-ASN mengatur berakhirnya hubungan kerja bagi PPPK adalah dengan pemutusan hubungan kerja dalam Perjanjian Kerja PPPK yang dapat dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang dikarenakan:

1. Jangka waktu perjanjian kerja berakhir
2. Meninggal dunia
3. Atas permintaan sendiri
4. Perampangan organisasi
5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sebagai PPPK
6. Melakukan tindak pidana
7. Pelanggaran disiplin berat PPPK

Sedangkan PHK PPPK yang dilakukan dengan hormat dapat disebabkan karena:

1. Jangka waktu perjanjian kerjanya habis/ berakhir
2. Meninggal dunia
3. Pemberhentian atas permintaan sendiri
4. Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah
5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani

PHK dengan hormat tidak atas permintaan sendiri disebabkan:

1. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan

tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana;

2. Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat;
3. Tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama paling sedikit 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) tahun dihitung secara kumulatif
4. Tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah berturut-turut selama 3 (tiga) hari kerja
5. Tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja

PHK tidak dengan hormat sebagai PPPK disebabkan karena:

1. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Dihukum penjara atau 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;
3. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
4. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

Menurut Peneliti, walaupun sebagian besar aturan mengenai PHK bagi PPPK pengaturannya sama dengan yang diatur dalam UU-Naker, akan tetapi tetap dapat UU-ASN diberlakukan, mengingat *asas lex specialis derogate lex generalis*. Konsekuensi logis dari pemberlakuan PHK bagi PPPK dan bukan ganti kerugian berdasarkan Pasal 62 UU-Naker, mengakibatkan adanya beban kewajiban negara untuk memberikan “pesangon” kepada para PPPK yang berakhir hubungan kerjanya berdasarkan Perjanjian Kerja PPPK sebelum jangka waktunya berakhir karena sebab-sebab tertentu seperti

yang telah disebutkan di atas. UU-ASN tidak mengatur mengenai bagaimana pemberian kompensasi semacam “pesangon” bagi PPPK yang berakhir hubungan kerjanya karena PHK akan tetapi hanya mengatur dalam Pasal 95 Ayat (3) UU-ASN bahwa PPPK yang dijatuhi sanksi administratif tingkat berat berupa PHK tidak dengan hormat dicabut haknya untuk memakai tanda kehormatan berdasarkan Undang-undang ini.

Peneliti melihat bahwa gambaran adanya PHK pada UU-ASN pada masa akan datang dapat saja menimbulkan permasalahan yang berakhir dengan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, baik melalui jalur litigasi ke Pengadilan Hubungan Industrial maupun jalur non litigasi melalui mediasi, konsiliasi dan arbitrase sebab perselisihan PHK memang termasuk dalam ranah yurisdiksi dan kompetensi Pengadilan Hubungan Industrial. Menurut peneliti hal tersebut akan menimbulkan kesulitan sebab melihat jangka waktu untuk masa kerja PPPK dalam Perjanjian Kerja hanya 1 (satu) tahun walaupun dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu yang tidak ditentukan; akan banyak kasus sampai ke penyelesaian perselisihan hubungan industrial untuk masalah PHK bagi PPPK, hal yang berbeda apabila para pihak dalam berakhirnya hubungan kerja karena PHK mengambil cara penyelesaian yang lain yaitu dengan melalui ganti kerugian yang secara keperdataan sebenarnya dapat diselesaikan para pihak maupun dengan cara penyelesaian non litigasi melalui mediasi. Penyelesaian perselisihan PHK harus melalui jalur yang panjang, jalur yang sama ditempuh oleh para pencari keadilan, yaitu para pekerja yang tunduk pada UU-Naker. Ambivalensi dalam pengaturan hubungan kerja pada Perjanjian Kerja PPPK tidak hanya terjadi pada status, kedudukan dan hubungan hukum para pihak, pada akhirnya terjadi pula pada penyelesaian perselisihan pemutusan hubungan kerja yang belum secara tegas dijelaskan bagaimana cara penyelesaiannya dan bagaimana kompensasi atau akibat hukum bagi para pihak, khususnya bagi PPPK. Berdasarkan

UU-Naker, pesangon bagi pekerja yang putus hubungan kerjanya karena pelanggaran ringan (bukan pelanggaran berat) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sampai dengan 3 (tiga) tahun berhak atas kompensasi pesangon 3 (tiga) bulan gaji/upah, sedangkan PHK karena efisiensi menggunakan 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 UU-Naker berupa 2 (dua) kali 3 (tiga) bulan upah/gaji.

PENUTUP

Simpulan

Status, Kedudukan serta Hubungan Hukum yang diatur bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terjadi ambivalensi maupun ambiguitas berdasarkan UU-ASN dengan UU-Naker. Pada dasarnya PPPK terikat pada Perjanjian Kerja yang secara hukum diatur dalam kedua undang-undang tersebut di atas. Waktu yang diperjanjikan dalam Perjanjian Kerja PPPK terbatas hanya untuk 1 (satu) tahun, walaupun dapat diperpanjang kembali, sedangkan dalam UU-Naker, waktu kerja adalah 2 (dua) tahun dengan perpanjangan 1 (satu) tahun dan dapat diperbaharui untuk 2 (dua) tahun. Peneliti menggunakan asas *lex specialis derogate lex generalis* dalam analisis ini mengingat memang ketentuan dalam UU-ASN mengenai PPPK bersifat khusus. Peneliti hanya mengenyampingkan ketentuan mengenai waktu kerja dalam analisis penelitian, karena menurut peneliti untuk hak atas upah PPPK harus sesuai dengan upah minimum dan bahwa jenis pekerjaan PPPK hanya untuk pekerjaan khusus yang sifatnya professional, tidak bertentangan antara UU-ASN dengan UU-Naker.

Penyelesaian berakhirnya hubungan hukum antara PPPK berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut peneliti dari hasil penelitian telah terjadi ambivalensi dalam penerapan hukumnya antara UU-ASN dengan UU-Naker. Penyelesaian perselisihan PHK yang belum secara tegas dijelaskan bagaimana

cara penyelesaiannya dan bagaimana kompensasi atau akibat hukum bagi para pihak, khususnya PPPK. UU-Naker hanya mengatur mengenai hal-hal apa saja yang dapat mendasari terjadinya PHK bagi pekerja PPPK dalam Pasal 105, namun tidak mengatur bagaimana cara penyelesaiannya yang dapat dipilih oleh para pihak dan apa kompensasi hukum (dalam hal ini pesangon) bagi PPPK. Berdasarkan UU-Naker, pesangon bagi pekerja yang putus hubungan kerjanya karena pelanggaran ringan (bukan pelanggaran berat) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sampai dengan 3 (tiga) tahun berhak atas kompensasi pesangon 3 (tiga) bulan gaji/upah, sedangkan PHK karena efisiensi menggunakan 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 UU-Naker berupa 2 (dua) kali 3 (tiga) bulan upah/gaji. Peneliti juga mengusulkan sebagai rekomendasi dalam pengaturan Peraturan Pemerintah tentang PPPK mengenai pengaturan berakhirnya hubungan kerja antara para pihak dalam Perjanjian Kerja PPPK dengan menggunakan Pasal 62 UU-Naker berupa ganti kerugian yang harus dipenuhi oleh pihak yang ingkar janji dalam Perjanjian Kerja PPPK sesuai batas waktu yang diperjanjikan dan besaran nilai upah/gaji perbulan yang dilanggar tidak dipenuhi para pihak, maupun oleh karena akibat lain yang dilanggar terhadap isi Perjanjian Kerja PPPK.

Saran

UU-ASN, perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah khususnya mengenai PPPK dalam hal hubungan kerja (perjanjian kerja) bagi para pihak dalam hubungan hukum, pekerjaan apa saja yang dapat dipekerjakan bagi PPPK termasuk pengertian mengenai pekerjaan professional, memerlukan penjelasan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah mengenai apa yang dimaksud dengan pekerjaan professional tersebut dan apa saja ruang lingkupnya. Selain itu dalam Peraturan Pemerintah bagi PPPK juga perlu diatur mengenai bagaimana cara berakhirnya hubungan kerja di antara para pihak apabila terjadi berakhirnya hubungan kerja sebelum waktu kerja ber-

akhir, apakah memang ingin diatur dalam format PHK berdasarkan amanat UU-ASN, namun lebih bersifat khusus karena memang hanya mengatur PHK bagi PPPK dan kompensasinya. Penyelesaian perselisihan dalam hubungan kerja bagi PPPK menurut peneliti juga perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang PPPK agar menjadi jelas bagi para pihak mengenai pilihan hukumnya dalam Penyelesaian Sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

- Aloysius Uwiyono, 2007, "*Dinamika Ketentuan Hukum tentang Pesangon,*" dalam <http://www.Hukumonline> diakses pada tanggal 9 Desember 2007
- Andari Yurikosari, 2010, *Pemutusan Hubungan Kerja di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Bruce E. Kaufmann, 1998, *Government Regulation of the Employment Relationship*, New York: Industrial Relations Research Association Series, 1998, 1st. ed.
- Imam Soepomo, 1999, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Jakarta: Djambatan
- Judge Bartolome` Rios Salmeron, 2000, "*General Report Social Dialogue Eight Meeting of European Labour Court Justice*", Jerusalem, September 3, 2000.
- R. Goenawan Oetomo, 2004, *Pengantar Hukum Perburuhan dan Hukum Perburuhan di Indonesia*, Jakarta: Grhadika Binangkit Press
- Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press
- Sutan Remi Sjahdeini, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir