

**AMBIGUITAS TERHADAP KEPASTIAN HUKUM BAGI PEGAWAI
PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA BERDASARKAN
UNDANG UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2023 TENTANG APARATUR
SIPIIL NEGARA**

Oleh:
**Ridho Saputra
Yolanda Febriani
Wahyu Ageng Rizki Dian Pradana
Desi Hafizah**

ridhosaputra4357@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 serta implikasinya terhadap prinsip kepastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun PPPK secara formal diakui sebagai bagian dari ASN, konstruksi hubungan kerjanya yang berbasis perjanjian jangka waktu tertentu menimbulkan ambiguitas normatif antara rezim hukum publik dan hukum privat. Perbedaan mendasar antara PPPK dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berimplikasi pada ketidaksetaraan dalam jaminan karier, keberlanjutan hubungan kerja, dan perlindungan hukum. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa prinsip kepastian hukum dalam sistem kepegawaian nasional belum sepenuhnya terwujud. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan yang mampu menegaskan kedudukan PPPK serta menjamin perlindungan hukum yang lebih komprehensif guna mendukung terciptanya birokrasi yang profesional dan berkeadilan.

Kata Kunci: PPPK; Aparatur Sipil Negara; Kepastian Hukum; Kedudukan Hukum; Reformasi Birokrasi

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan agenda strategis nasional yang bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, serta berorientasi pada pelayanan publik. Dalam kerangka tersebut, Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran penting sebagai pelaksana fungsi pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, sistem kepegawaian nasional harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip good governance, seperti kepastian hukum,

keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas, guna menjamin terciptanya administrasi negara yang modern dan responsif.¹ Seiring dengan perkembangan kebutuhan birokrasi, sistem kepegawaian di Indonesia mengalami perubahan signifikan melalui pengenalan dua kategori ASN, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kehadiran PPPK dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan aparatur yang memiliki kompetensi khusus melalui mekanisme yang lebih fleksibel dibandingkan PNS. Namun demikian, perbedaan status tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis, terutama terkait dengan kepastian status kepegawaian, jaminan karier, serta perlindungan hukum bagi PPPK.

Secara normatif, PPPK diakui sebagai bagian dari ASN, tetapi memiliki hubungan kerja yang didasarkan pada perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu. Hal ini berbeda secara fundamental dengan PNS yang memiliki hubungan dinas publik yang bersifat tetap. Perbedaan konstruksi hukum tersebut menimbulkan ambivalensi, karena di satu sisi PPPK tunduk pada rezim hukum publik, namun di sisi lain hubungan kerjanya bersifat kontraktual sebagaimana dalam hukum privat.² Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakjelasan mengenai kedudukan hukum PPPK dalam sistem kepegawaian nasional. Dalam praktiknya, PPPK kerap menghadapi berbagai persoalan, seperti ketidakjelasan perpanjangan kontrak kerja, keterbatasan dalam pengembangan karier, serta belum optimalnya perlindungan terhadap hak-hak kepegawaian. Situasi ini dapat berdampak pada stabilitas kerja dan profesionalisme aparatur, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik. Padahal, sebagai bagian dari aparatur negara, PPPK juga menjalankan fungsi pemerintahan yang menuntut adanya jaminan kepastian hukum yang memadai.³

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menuntut adanya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat memberikan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 120.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 75.

³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 25.

perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum. Dalam konteks administrasi negara, kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan keberadaan norma tertulis, tetapi juga menyangkut jaminan terhadap keberlangsungan status dan perlindungan aparatur dalam menjalankan tugasnya.⁴ Oleh karena itu, pengaturan mengenai PPPK seharusnya mampu mencerminkan prinsip kepastian hukum sebagai bagian dari perlindungan konstitusional bagi setiap warga negara yang bekerja dalam sistem pemerintahan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara diharapkan dapat memperkuat sistem merit dan meningkatkan profesionalisme ASN, termasuk dalam memberikan kejelasan pengaturan bagi PPPK. Namun demikian, pengaturan mengenai PPPK dalam undang-undang tersebut masih menyisakan ambiguitas normatif, terutama terkait jaminan keberlanjutan hubungan kerja, kepastian pengembangan karier, serta kesetaraan perlindungan hak dengan PNS. Beberapa ketentuan yang bersifat umum dan delegatif menyebabkan pengaturannya sangat bergantung pada peraturan pelaksana dan kebijakan masing-masing instansi, sehingga membuka peluang terjadinya perbedaan interpretasi dan penerapan.⁵

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa prinsip kepastian hukum dalam sistem kepegawaian nasional belum sepenuhnya terwujud secara optimal. Ambiguitas pengaturan PPPK berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat memengaruhi stabilitas birokrasi serta kedudukan aparatur dalam menjalankan fungsi publik. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang mendalam mengenai kedudukan hukum PPPK serta implikasi perbedaannya dengan PNS dalam kerangka Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Berdasarkan uraian tersebut, kajian mengenai kepastian hukum bagi PPPK menjadi penting dan relevan, baik secara teoritis maupun praktis, guna mendorong pembaruan sistem kepegawaian nasional yang lebih adil, pasti, dan berorientasi pada profesionalisme aparatur negara.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 53.

⁵ Eko Prasajo, "Reformasi Birokrasi dalam Sistem ASN", *Jurnal Administrasi Negara*, 2020.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah Metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum dan peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal juga dengan istilah pendekatan kepustakaan, yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut dipilah-pilah dengan terlebih dahulu menganalisis hal-hal yang bersifat umum (deduksi) lalu kemudian dihubungkan dengan hal-hal yang bersifat khusus (induksi), sehingga diperoleh bahan-bahan hukum yang sebenarnya untuk kemudian disusun sesuai dengan sistematikanya.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Kedudukan Hukum Bagi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023

Indonesia secara resmi menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasarkan hukum sesuai dengan yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Implikasi dari prinsip law state (*rechtsstaat*) adalah bahwa semua tindakan pemerintah, termasuk dalam pengelolaan pegawai negeri, harus didasarkan pada undang-undang yang ada dan mengedepankan keadilan hukum, kesetaraan di hadapan hukum, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁶ Dalam hal kepegawaian, prinsip negara hukum menuntut agar setiap pegawai negeri memiliki status hukum yang jelas dan terlindungi. Arief Sidharta, mengutip pemikiran Scheltema, menyatakan bahwa salah satu komponen penting dari negara hukum adalah penerapan prinsip *similia*

⁶ Jevany Pradini dan Tri Sulistyono, "Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Book Chapter Hukum dan Lingkungan Jilid 1* (Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2024), hlm. 865.

similibus atau asas kesetaraan, yang mencakup kesetaraan status di mata hukum dan perlakuan yang sama bagi semua warga negara tanpa adanya diskriminasi. Prinsip ini menjadi dasar yang penting dalam menganalisa status hukum PPPK dan PNS dalam sistem ASN di Indonesia. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, status hukum PPPK dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dianggap belum sepenuhnya setara dengan PNS. Walaupun keduanya diakui sebagai ASN, terdapat beberapa ketidaksetaraan normatif yang menempatkan PPPK dalam posisi yang lebih rentan dari segi hukum, terutama yang berkaitan dengan jaminan kelangsungan kerja, akses kepada jabatan struktural, serta hak-hak kepegawaian lainnya.⁷

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara secara tegas menetapkan bahwa ASN terdiri atas dua jenis, yaitu PNS dan PPPK. Secara normatif, PPPK didefinisikan sebagai warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.⁸ Terdapat dua frasa kunci yang mencirikan konstruksi normatif PPPK dan membedakannya secara fundamental dari PNS pertama, frasa “berdasarkan perjanjian kerja” yang menempatkan dasar hubungan kerja PPPK pada instrumen hukum privat berupa kontrak dan kedua, frasa “untuk jangka waktu tertentu” yang menegaskan bahwa hubungan kerja PPPK bersifat terbatas waktu dan tidak permanen. Konstruksi normatif ini memiliki konsekuensi hukum yang sangat signifikan. Di satu sisi, PPPK diakui sebagai bagian dari ASN dan karenanya tunduk pada rezim hukum publik kepegawaian. Di sisi lain, dasar pengangkatannya yang bersifat kontraktual menempatkan hubungan kerjanya dalam ranah yang berbeda dari PNS yang menganut hubungan dinas publik permanen. Di satu sisi PPPK merupakan ASN, tetapi di sisi lain hubungan hukumnya dibangun melalui instrumen kontraktual yang lazim ditemukan dalam hukum privat. Dualisme pengaturan ini melahirkan

⁷ I Kadek Suryantara dan Ida Ayu Putu, "Kedudukan Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Honorer) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014," *Jurnal Analogi Hukum* 2 (2020), hlm. 176-181.

⁸ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 4 tentang definisi PPPK.

ambiguitas mengenai kedudukan hukum PPPK dalam struktur birokrasi negara.⁹ Ketentuan mengenai pengangkatan, evaluasi kinerja, serta pemberhentian PPPK juga menunjukkan adanya dominasi kewenangan administratif pejabat pembina kepegawaian. Kondisi ini memperlihatkan bahwa stabilitas status PPPK sangat bergantung pada kebijakan organisasi, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kepastian hukum aparatur dapat dijamin.

Pengaturan hak dan tanggung jawab menjadi faktor utama dalam mengevaluasi posisi hukum PPPK sebagai ASN, Undang-Undang ASN memberikan sekian banyak hak kepada PPPK, termasuk gaji yang pantas, perlindungan sosial, pengembangan keterampilan, serta jaminan hukum saat melaksanakan tugas. Penetapan hak tersebut mencerminkan pengakuan dari pemerintah terhadap PPPK sebagai aparat yang profesional. PPPK tidak dipandang sebagai pegawai honorer atau kontrak biasa, tetapi sebagai bagian dari struktur birokrasi nasional dengan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di sisi lain, ada perbedaan yang jelas antara PPPK dan PNS dalam hal jaminan karier. PPPK tidak memiliki jalur karier struktural yang tetap seperti PNS. Hilangnya sistem karier jangka panjang ini dapat menyebabkan ketidakpastian profesional bagi PPPK dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Dari sudut pandang hukum administrasi negara, perbedaan ini menunjukkan bahwa status hukum PPPK belum sepenuhnya setara dengan PNS meskipun berada dalam satu kelompok ASN. Ketidakseimbangan ini berdampak pada perlindungan hukum dan kestabilan posisi dalam jabatan publik.¹⁰

Salah satu isu paling krusial dalam menentukan kedudukan hukum PPPK adalah jaminan keberlanjutan status kepegawaiannya. Sistem perjanjian kerja menyebabkan keberlangsungan jabatan PPPK bergantung pada evaluasi kinerja dan kebutuhan organisasi pemerintah. Konsep fleksibilitas birokrasi memang memberikan keuntungan bagi pemerintah dalam menyesuaikan kebutuhan SDM. Akan tetapi, fleksibilitas tersebut berpotensi menempatkan PPPK dalam posisi

⁹ Eko Prasajo, "Reformasi Birokrasi dan Sistem Merit di Indonesia," *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 24 No. 2 (2020), hlm. 115.

¹⁰ Sri Hartini & Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 141.

administratif yang tidak stabil.¹¹ Aparatur negara idealnya memiliki kepastian jabatan agar mampu bekerja secara independen tanpa tekanan administratif. Ketidakpastian masa kerja juga berdampak pada aspek psikologis dan profesional aparatur. Aparatur yang tidak memiliki jaminan keberlanjutan kerja berpotensi mengalami penurunan independensi dalam pengambilan keputusan administratif.

Kedudukan hukum PPPK menunjukkan adanya konstruksi hukum yang belum sepenuhnya konsisten. PPPK secara formal merupakan ASN, tetapi secara struktural belum memperoleh stabilitas status sebagaimana aparatur negara permanen. Model PPPK mencerminkan perubahan paradigma birokrasi modern yang menekankan efisiensi dan fleksibilitas. Namun, pendekatan manajerial tersebut harus tetap selaras dengan prinsip kepastian hukum dalam negara hukum demokratis. Ambiguitas kedudukan hukum PPPK berpotensi menimbulkan persoalan di masa depan, terutama terkait perlindungan hukum, karier aparatur, serta mekanisme penyelesaian sengketa administratif tanpa penegasan konstruksi hukum publik, PPPK berisiko diperlakukan sebagai tenaga kontraktual biasa meskipun menjalankan fungsi negara.¹² Oleh karena itu, diperlukan reconstruksi konseptual yang menempatkan PPPK secara tegas sebagai pejabat publik dengan hubungan hukum publik terhadap negara.

1. Implikasi Perbedaan Status Antara PNS Dan PPPK Terhadap Kepastian Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023

Kepastian hukum merupakan prinsip utama dalam sistem negara hukum yang memastikan adanya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi dalam proses pemerintahan. Dalam konteks administrasi negara, kepastian hukum tidak hanya terwujud melalui adanya peraturan tertulis, tetapi juga terwujud melalui perlindungan terhadap warga negara yang terlibat dalam hubungan hukum dengan pemerintah. Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagai pelaksana tugas pemerintahan, memerlukan kepastian hukum agar bisa menjalankan tugasnya secara profesional tanpa merasa khawatir mengenai hak dan statusnya sebagai pegawai. Menurut teori

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 214.

¹² Budi Winarno, *Reformasi Birokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: CAPS, 2018), hlm. 176.

hukum administrasi negara, hubungan antara negara dan aparatur pemerintah merupakan hubungan hukum publik yang memiliki ciri khusus, Aparatur Sipil Negara bukan hanya pekerja, tetapi juga pelaksana wewenang pemerintahan yang bertindak mewakili negara. Oleh karena itu, kepastian hukum bagi ASN merupakan syarat terpenting dalam menciptakan birokrasi yang stabil dan efektif. Tanpa kepastian hukum, para aparatur akan rentan terhadap perubahan kebijakan yang bisa memengaruhi independensi kerjanya.¹³

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum terhadap aparatur negara merupakan hasil dari asas legalitas dalam negara hukum modern. Negara wajib memberikan jaminan bahwa status hukum individu yang menjalankan fungsi pemerintahan tetap terjamin.¹⁴ Dalam konteks tersebut, pembentukan sistem kepegawaian ASN harus mampu menciptakan keseimbangan antara fleksibilitas birokrasi dan perlindungan hukum untuk para aparatur. Undang-Undang ASN tahun 2023 menjelaskan bahwa ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Secara konseptual, kedua kategori itu memiliki status sebagai aparatur negara yang bertugas menjalankan fungsi pemerintahan. Namun, berbeda dengan konstruksi hubungan hukum lainnya, hal ini memiliki dampak hukum yang cukup besar terhadap ketetapan status kepegawaian.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan aparatur negara yang memiliki hubungan hukum bersifat publik dengan negara. Hubungan hukum publik ini bercirikan bahwa pengangkatan, penempatan, mutasi, kenaikan pangkat, dan pemberhentian PNS sepenuhnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersifat publik, tidak tunduk pada mekanisme kontrak privat sebagaimana halnya dalam hubungan ketenagakerjaan biasa.¹⁵ Dalam UU ASN 2023, PNS didefinisikan sebagai warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) untuk

¹³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 74.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 25.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 7 dan Pasal 8 tentang jenis dan kedudukan Pegawai ASN.

menduduki jabatan pemerintahan. Kata "secara tetap" dalam definisi tersebut merupakan kunci yang membedakan PNS dari PPPK, karena mencerminkan adanya jaminan karier yang berkelanjutan dan tidak terbatas oleh periode waktu tertentu.

Berbeda secara fundamental dengan PNS, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Frasa "berdasarkan perjanjian kerja" dan "untuk jangka waktu tertentu" merupakan dua karakteristik esensial yang membedakan kedudukan hukum PPPK dari PNS secara fundamental. Penggunaan konstruksi perjanjian kerja dalam pengangkatan PPPK menempatkan hubungan hukum antara negara dan PPPK dalam posisi yang agak ambivalen. Disatu sisi, PPPK diakui sebagai bagian dari ASN dan karenanya tunduk pada rezim hukum publik namun di sisi lain, dasar hubungan kerjanya adalah perjanjian yang pada hakikatnya merupakan instrumen hukum privat. Ambivalensi ini menimbulkan sejumlah persoalan teoritis dan praktis yang berpengaruh terhadap kepastian hukum PPPK. Masa hubungan perjanjian kerja PPPK paling singkat satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan instansi dan berdasarkan penilaian kinerja. Tidak adanya batasan maksimum yang tegas mengenai jumlah perpanjangan maupun kepastian perpanjangan menciptakan zona abu-abu yang menjadi sumber ketidakpastian bagi PPPK dalam merencanakan karier dan kehidupan mereka.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki hubungan kerja dengan pemerintah yang bersifat tetap. Status ini menjadikan negara sebagai pemberi izin untuk mengelola kekuasaan serta menjamin kelanjutan karier para pegawai negeri. Hubungan dinas publik memberikan kelegitimasan administratif dan jaminan kerja yang stabil hingga masa pensiun.¹⁶ Model ini sudah lama menjadi ciri khas sistem kepegawaian negara Indonesia. Sebaliknya, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diangkat melalui perjanjian kerja dengan masa kerja yang ditentukan. Hubungan kerja PPPK hampir mirip dengan hubungan kontrak yang biasa terjadi

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 312.

dalam hukum ketenagakerjaan. Meski begitu, PPPK tetap melaksanakan tugas-tugas publik, sehingga secara teoritis masih berada dalam lingkup hukum administrasi negara. Konstruksi hukum ini menciptakan situasi yang menggabungkan antara hukum publik dan hukum privat. PPPK adalah bagian dari ASN. Namun di sisi lain, mereka tidak mendapat kepastian tentang hubungan dinas publik seperti PNS. Kondisi itu menyebabkan ketidakjelasan dalam aturan dan tata tertib sistem kepegawaian nasional. Ridwan HR menjelaskan bahwa hubungan hukum aparatur negara seharusnya bersifat publik karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan kewenangan pemerintahan, ketika hubungan tersebut didasarkan pada kontrak, maka terdapat kemungkinan adanya ketidakpastian mengenai perlindungan hukum bagi aparatur.¹⁷

Perbedaan status hukum antara pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja berimplikasi langsung pada hak dan jaminan yang mereka dapatkan dalam jabatan mereka, salah satu hal penting adalah sistem karier. PNS memiliki jalur karier yang terstruktur melalui sistem tingkat jabatan, peningkatan posisi, serta pengembangan yang terus-menerus yang dilakukan oleh pemerintah, sistem tersebut menciptakan kepastian perkembangan profesi aparatur. Sebaliknya, PPPK mengalami hambatan dalam meningkatkan karier karena masa kerja mereka ditentukan oleh kontrak. Meskipun UU ASN mengakui PPPK sebagai bagian dari ASN, kesempatan untuk berpindah jabatan masih terbatas. Ini bisa bertentangan dengan prinsip sistem berbasis keunggulan yang mendasarkan pengembangan karier pada kompetensi.¹⁸

Perbedaan berikutnya terlihat pada jaminan keamanan kerja, PNS mendapatkan jaminan pekerjaan sampai usia pensiun, sedangkan PPPK wajib melewati pengecekan kontrak secara berkala, Kondisi ini menghasilkan tingkat kepastian hukum yang beragam dalam satu sistem ASN. Selain itu, aspek kesejahteraan juga menunjukkan perbedaan dalam perlindungan hukum. PNS mendapatkan jaminan pensiun sebagai apresiasi atas jasa-jasa mereka kepada

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020, hlm. 289.

¹⁸ Eko Prasajo, "Reformasi Birokrasi dan Manajemen ASN di Indonesia," *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol. 5 No. 2, 2018, hlm. 115.

negara. PPPK belum sepenuhnya mendapatkan perlindungan sosial yang sama, sehingga menyebabkan ketidakadilan dalam kesetaraan perlindungan tersebut. Muchsan mengatakan bahwa kesejahteraan para pegawai negeri adalah bagian dari perlindungan hukum administratif yang harus dijamin oleh negara agar bisa menjaga profesionalisme birokrasi, jika perlindungan tersebut berbeda secara signifikan, maka stabilitas birokrasi bisa terganggu.¹⁹

Perbedaan status antara Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki dampak hukum yang cukup rumit dalam sistem hukum kepegawaian nasional. Pertama, muncul dua bentuk kepastian hukum dalam satu pemerintahan ASN. Kedua jenis pegawai tersebut memiliki tugas yang sama dalam menjalankan fungsi pemerintahan, namun mereka mendapatkan perlindungan hukum yang berbeda. Implikasi kedua terkait dengan ketidakjelasan dalam hubungan hukum PPPK, PPPK berada dalam hubungan yang campur antara hubungan dinas publik dan hubungan kontraktual, sehingga menyebabkan ketidakjelasan dalam menentukan hukum yang berlaku ketika terjadi perselisihan mengenai status pegawai. Ketergantungan pada aturan pelaksanaan PPPK membuat ada kemungkinan kebijakan tidak konsisten di antara berbagai lembaga pemerintah. Aturan yang memberi wewenang untuk mengandalkan pihak lain dapat menyebabkan penafsiran yang berbeda, sehingga mengurangi ketepatan hukum dalam negara tersebut.

Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum harus memberikan rasa pasti sekaligus keadilan sosial, jika suatu aturan mengakibatkan ketidakpastian dalam struktur sosial, maka hukum belum bekerja secara maksimal dalam memenuhi fungsi sosialnya.²⁰ Selain itu, ketidakpastian tentang status kerja PPPK bisa memengaruhi netralitas birokrasi. Pegawai yang tidak tahu apakah tugasnya akan terus berlanjut bisa merasa tertekan oleh tekanan administratif atau kepentingan politik. Prinsip Equality Before The Law membutuhkan perlakuan hukum yang adil bagi semua pejabat yang menjalankan tugas pemerintahan yang sama.

¹⁹ Muchsan, *Sistem Kepegawaian Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hlm. 102.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 53.

Ketidakseimbangan perlindungan hukum berpotensi menimbulkan diskriminasi administratif.

Bagir Manan menjelaskan bahwa negara kesejahteraan wajib memberikan perlindungan sosial kepada para pegawai negeri sebagai bagian dari tugas negara, karena itu, sistem pemerintahan harus memastikan perlindungan hukum bagi para pegawai negeri.²¹ Pengaturan PPPK dalam UU ASN 2023 menunjukkan usaha pemerintah untuk membuat birokrasi lebih fleksibel dan mampu beradaptasi dengan kebutuhan para tenaga profesional. Model kontrak memudahkan pemerintah untuk merekrut tenaga ahli dengan cepat tanpa harus melewati proses penerimaan sebagai PNS yang memakan waktu lama. Namun fleksibilitas ini menimbulkan konsekuensi berupa ketidakpastian dalam struktur hukum. Dualisme status pegawai negeri sipil menyebabkan perbedaan dalam perlindungan hukum, yang bisa memengaruhi semangat kerja para pegawai. Secara resmi, tujuan dari reformasi birokrasi adalah menciptakan pegawai negeri sipil yang profesional berdasarkan sistem merit. Namun, jika status pegawai masih memengaruhi tingkat kepastian hukum, maka prinsip berdasarkan ketepatan belum sepenuhnya tercapai. Eko Prasojjo menyatakan bahwa reformasi birokrasi harus diiringi dengan harmonisasi sistem kepegawaian agar tidak menyebabkan fragmentasi dalam organisasi pemerintahan, tanpa adanya harmonisasi tersebut, sistem ASN berpotensi menghasilkan ketimpangan di dalamnya.²²

Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam sistem Aparatur Sipil Negara, diperlukan reconstruksi kebijakan kepegawaian nasional yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis dari hubungan antara negara dan aparatur pemerintahan. Perbedaan status antara Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja menunjukkan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya menghasilkan desain kelembagaan ASN yang seimbang antara fleksibilitas organisasi dan perlindungan hukum aparatur. Oleh karena itu, pembaruan kebijakan kepegawaian harus diarahkan pada penguatan kepastian hukum sebagai prinsip utama negara hukum.

²¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 89.

²² Eko Prasojjo, *Reformasi Birokrasi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2020, hlm. 140.

a. Harmonisasi hak dasar antara PNS dan PPPK harus menjadi prioritas kebijakan negara.

b. Penguatan jaminan keberlanjutan kerja bagi PPPK menjadi kebutuhan mendesak dalam rangka menciptakan stabilitas birokrasi.

c. Hubungan hukum PPPK perlu ditegaskan secara konseptual sebagai hubungan hukum publik, bukan sekadar hubungan kontraktual administratif.

d. Regulasi pelaksana UU ASN harus disusun secara nasional, sistematis, dan seragam guna mencegah terjadinya disparitas kebijakan antar instansi pemerintah.

Selain itu, rekonstruksi kebijakan ASN juga perlu diarahkan pada pembentukan sistem kepegawaian yang adaptif terhadap perkembangan birokrasi modern tanpa mengabaikan prinsip perlindungan hukum aparatur. Fleksibilitas organisasi memang diperlukan dalam menghadapi dinamika kebutuhan pemerintahan, namun fleksibilitas tersebut tidak boleh menghilangkan kepastian status aparatur negara sebagai pelaksana fungsi publik. Reformasi birokrasi yang ideal harus mampu menyeimbangkan efisiensi kelembagaan dengan jaminan perlindungan hukum yang berkeadilan.

Dengan demikian, rekonstruksi konsep kepastian hukum ASN bukan sekadar perubahan teknis pengaturan kepegawaian, melainkan upaya pembaruan paradigma hukum administrasi negara yang menempatkan aparatur sebagai subjek hukum publik yang wajib memperoleh perlindungan negara. Melalui harmonisasi hak, penguatan jaminan kerja, penegasan hubungan hukum publik, serta penyusunan regulasi yang seragam, sistem ASN diharapkan mampu mewujudkan birokrasi profesional yang stabil, adil, dan berorientasi pada pelayanan publik.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, kedudukan hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 masih menunjukkan adanya ambiguitas normatif. Meskipun secara formal PPPK diakui sebagai bagian dari ASN, konstruksi hubungan kerjanya yang berbasis perjanjian dengan jangka waktu tertentu menimbulkan dualisme antara hukum publik dan hukum privat. Hal ini

menyebabkan kedudukan hukum PPPK belum sepenuhnya setara dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), terutama dalam aspek jaminan keberlanjutan kerja, kepastian karier, dan perlindungan hukum. Perbedaan status antara PNS dan PPPK berimplikasi langsung terhadap kepastian hukum dalam sistem kepegawaian nasional. PNS memiliki hubungan dinas publik yang bersifat tetap dengan jaminan karier dan perlindungan yang lebih jelas, sedangkan PPPK berada dalam posisi yang lebih rentan akibat ketergantungan pada kontrak kerja dan kebijakan administratif instansi. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakseimbangan perlindungan, serta potensi inkonsistensi dalam penerapan kebijakan antar lembaga pemerintah.

Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan kepegawaian yang menegaskan kedudukan PPPK sebagai bagian dari hukum publik, memperkuat jaminan keberlanjutan kerja, serta mengharmonisasikan hak dan perlindungan antara PPPK dan PNS. Dengan demikian, prinsip kepastian hukum dalam sistem ASN dapat terwujud secara optimal guna mendukung terciptanya birokrasi yang profesional, adil, dan berorientasi pada pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

HR, R. (2018). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Jakarta: Rajawali Pers.

Manan, B. (2004). *Teori dan politik konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Jakarta: Kencana.

Muchsan. (2007). *Sistem pengawasan terhadap pembuatan aparatur pemerintah dan peradilan tata usaha negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Rahardjo, S. (2006). *Hukum dalam jagat ketertiban*. Jakarta: UKI Press.

Sidharta, A. (2006). *Refleksi tentang struktur ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju.

JURNAL DAN ARTIKEL

Prasojo, E. (2010). Reformasi birokrasi dan sistem kepegawaian Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 14(2).

Sari, D. P. (2022). Kepastian hukum dalam sistem kepegawaian ASN pasca reformasi birokrasi. *Jurnal Rechts Vinding*, 11(2).

Wibowo, A. (2021). Kedudukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dalam sistem ASN. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 8(1).

Utomo, S. (2023). Problematika status PPPK dalam sistem kepegawaian nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1).

Hidayat, R. (2021). Dualisme status hukum aparatur sipil negara dalam perspektif hukum administrasi. *Jurnal Yuridika*, 36(3).

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia. (2023). *Kebijakan reformasi birokrasi dan ASN*. Diakses dari <https://www.menpan.go.id> pada 12 Februari 2026

Badan Kepegawaian Negara. (2023). *Manajemen aparatur sipil negara dan kebijakan PPPK*. Diakses dari <https://www.bkn.go.id> pada 15 Februari 2026

PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.