

Perlindungan Hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia

Legal Protection For Government Employees With Part-Time Work Agreements (Pppk) In The Personnel System In Indonesia

Yik Soleh Assegaf¹, Widhi Chayo Nugroho²

University Of Agustus 17 ,1945 Surabaya
e-mail: yiksolehassegaf@gmail.com

Abstract: *This study aims to analyze the legal protection provided for part-time Government Employees with Work Agreements (PPPK) within Indonesia's civil service system, using a literature-based research approach. Part-time PPPK personnel represent an emerging category of government workers aligned with the growing need for flexible work arrangements in public service delivery. However, their contract-based employment status often places them in a less secure position compared to permanent civil servants. Through the review of statutory documents, academic literature, and institutional reports, the study finds that legal protection for part-time PPPK employees is generally recognized through principles of non-discrimination, legal certainty in employment relations, and the guarantee of basic rights such as fair remuneration, social protection, and safe working conditions. Despite these formal provisions, regulatory gaps remain, particularly in the areas of workload arrangements, performance evaluation systems, contract renewal mechanisms, and access to dispute resolution within the civil service framework. Variations in implementation among government institutions further contribute to uncertainty faced by part-time PPPK workers. This study highlights the need for regulatory harmonization and the development of more detailed technical guidelines to ensure equal protection between part-time PPPK employees and other categories within the national civil service system. Strengthening these mechanisms would not only enhance legal clarity but also support sustainable and efficient public service delivery through a well-protected contractual workforce.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) paruh waktu dalam sistem kepegawaian di Indonesia dengan menggunakan metode studi pustaka. PPPK paruh waktu merupakan kategori aparatur yang mulai memperoleh perhatian seiring kebutuhan fleksibilitas kerja dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, status kepegawaian yang berbasis perjanjian kerja menyebabkan posisi mereka kerap dianggap kurang stabil bila dibandingkan dengan pegawai tetap. Melalui penelusuran dokumen peraturan perundang-undangan, literatur akademik, dan hasil kajian institusional, penelitian ini menemukan bahwa perlindungan hukum bagi PPPK paruh waktu telah diatur secara umum melalui prinsip nondiskriminasi, kepastian hubungan kerja, serta jaminan hak dasar seperti upah, perlindungan sosial, dan lingkungan kerja yang aman. Meski demikian, berbagai celah regulasi masih terlihat, terutama terkait pengaturan jam kerja, skema penilaian kinerja, mekanisme perpanjangan kontrak, serta akses terhadap penyelesaian sengketa kepegawaian. Ketidakteraturan implementasi di instansi pemerintah turut memperkuat ketidakpastian yang dihadapi oleh PPPK paruh waktu. Studi ini menekankan urgensi harmonisasi regulasi dan penyusunan pedoman teknis yang lebih rinci untuk memastikan kesetaraan perlindungan antara PPPK paruh waktu dan pegawai lain dalam sistem kepegawaian nasional. Dengan demikian, negara dapat menjamin keberlanjutan pelayanan publik sekaligus memberikan kepastian hukum yang memadai bagi tenaga kerja pemerintah berbasis kontrak.

Article History

Received: December 06, 2025
Revised: December 09, 2025
Published: December 11, 2025

Keywords :

PPPK, part-time, legal protection, civil service, regulation.

Kata kunci:

PPPK, paruh waktu, perlindungan hukum, kepegawaian, regulasi.

PENDAHULUAN

Sistem kepegawaian di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan sejak era reformasi birokrasi yang dimulai pada akhir dekade 1990-an dan semakin dipercepat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang ini menjadi tonggak penting karena untuk pertama kalinya mengakui dua jenis pegawai negara secara setara dalam satu payung hukum besar, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Keberadaan PPPK sendiri merupakan jawaban atas kebutuhan tenaga profesional tertentu yang tidak dapat dipenuhi sepenuhnya melalui pola rekrutmen PNS yang kaku, birokratis, dan terikat pada formasi yang sangat terbatas akibat kebijakan moratorium serta efisiensi anggaran negara. PPPK dirancang sebagai instrumen fleksibilitas dalam manajemen ASN, memungkinkan pemerintah merekrut tenaga ahli, tenaga kesehatan, pendidik, dan berbagai profesi lain dengan mekanisme kontrak berbasis kinerja dan kebutuhan instansi¹

Namun, dalam perkembangan implementasinya, terutama sejak tahun 2021 hingga 2025, terdapat varian baru yang semakin banyak muncul yaitu PPPK paruh waktu (part-time). PPPK paruh waktu ini umumnya direkrut untuk mengisi jabatan-jabatan fungsional tertentu seperti dokter spesialis di rumah sakit daerah, dosen di perguruan tinggi negeri, guru honorer yang sudah berusia lanjut, tenaga penyuluh pertanian, atau tenaga ahli di bidang teknologi informasi yang memiliki pekerjaan utama di sektor swasta tetapi bersedia memberikan kontribusi kepada negara dalam waktu tertentu. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan hukum yang sangat kompleks: sejauh mana negara memberikan perlindungan hukum yang setara kepada PPPK paruh waktu dibandingkan dengan PNS atau bahkan PPPK penuh waktu? Apakah status “paruh waktu” dapat menjadi celah bagi instansi pemerintah untuk mengurangi hak-hak normatif pegawai tanpa ada konsekuensi hukum yang jelas?

Perlindungan hukum bagi pegawai pemerintah bukan semata-mata soal jaminan gaji dan tunjangan, tetapi mencakup aspek yang jauh lebih luas: hak atas kepastian kerja, perlindungan dari pemutusan hubungan kerja sepihak, jaminan kesehatan dan keselamatan kerja, hak berserikat, hak atas pengembangan kompetensi, jaminan hari tua, perlindungan hukum dalam menjalankan tugas, hingga akses terhadap upaya hukum bila terjadi pelanggaran hak. Dalam konteks PPPK paruh waktu, banyak dari hak-hak tersebut menjadi kabur karena sifat hubungan kerjanya yang kontraktual, terbatas waktu kerjanya, dan sering kali berada di “grey area” antara pegawai publik dan pekerja sektor swasta biasa.

Penelitian utama yang ingin dibahas dalam tulisan ini adalah bahwa meskipun secara normatif PPPK (termasuk paruh waktu) telah diakui sebagai bagian dari ASN dan memiliki kedudukan hukum yang setara dengan PNS sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 dan Pasal 22 UU ASN, namun dalam praktiknya, terutama bagi PPPK paruh waktu, terdapat banyak celah regulasi dan kebijakan turunan yang menyebabkan perlindungan hukumnya menjadi sangat lemah, bahkan diskriminatif. Celah-celah tersebut muncul karena ketidakjelasan pengaturan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan menteri yang sering kali masih mengadopsi logika “pekerja kontrak biasa” ketimbang “aparatur sipil negara”. Akibatnya, PPPK paruh waktu sering kali hanya mendapatkan sebagian kecil dari hak-hak yang seharusnya melekat pada status ASN.²

Tulisan ini akan menguraikan secara sangat mendalam bagaimana konstruksi hukum perlindungan bagi PPPK paruh waktu di Indonesia, dimulai dari landasan konstitusional, hierarki peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, perbandingan dengan PNS dan PPPK penuh waktu,

¹ Khorisma, R., Fadlurrohman, R., Raihan, S. I., & Sudirman, D. H. “Tinjauan Aspek Hukum Kepegawaian Dalam Peningkatan Akuntabilitas Terhadap Perlindungan Data Pegawai Untuk Mewujudkan Good Governance.” *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan*, 12(6), (2025): 1-10.

² Hamada, Nourismi & Erlina. Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), (2025), 2571–2576. *Hukum*, 4(2). (2025).

analisis putusan-putusan pengadilan yang relevan, hingga identifikasi kelemahan sistemik yang masih ada hingga akhir tahun 2025. Pembahasan akan dilakukan murni melalui pendekatan studi pustaka normatif dengan merujuk puluhan peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, jurnal hukum, buku, tesis, disertasi, serta putusan mahkamah yang relevan.

Reformasi birokrasi di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1999 telah membawa perubahan paradigma dalam pengelolaan aparatur sipil negara, dari sistem yang kaku dan berorientasi pada status kepegawaian menjadi sistem yang lebih fleksibel dan berbasis kinerja sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang tersebut untuk pertama kalinya memperkenalkan secara resmi kategori Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai alternatif selain Pegawai Negeri Sipil (PNS), dengan tujuan utama memenuhi kebutuhan tenaga profesional yang tidak dapat dicukupi melalui rekrutmen PNS yang terbatas oleh moratorium, kuota formasi yang ketat, serta pertimbangan efisiensi anggaran negara. Sejak pengesahan UU ASN hingga tahun 2025, pemerintah telah melakukan empat kali revisi besar terhadap peraturan manajemen PPPK, termasuk pengakuan resmi terhadap varian paruh waktu melalui penyesuaian Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dan penerbitan PermenPANRB Nomor 7 Tahun 2022 yang khusus mengatur pengadaan PPPK paruh waktu. Fenomena PPPK paruh waktu muncul sebagai respons terhadap kebutuhan nyata di lapangan, terutama di sektor kesehatan, pendidikan tinggi, penyuluhan pertanian, dan teknologi informasi, di mana tenaga ahli sering kali sudah memiliki komitmen utama di sektor swasta atau praktik pribadi sehingga tidak bersedia bekerja penuh waktu bagi negara. Pemerintah daerah dan kementerian teknis memandang skema paruh waktu sebagai solusi pragmatis untuk mengatasi kekurangan tenaga spesialis tanpa harus menanggung beban anggaran penuh seperti pada PNS atau PPPK full-time. Namun, fleksibilitas yang ditawarkan tersebut ternyata menciptakan konsekuensi hukum yang tidak diantisipasi sebelumnya, yaitu munculnya ketidakpastian dan ketidaksetaraan perlindungan hukum bagi pegawai yang bersangkutan. Ketidaktepatan ini semakin diperparah oleh kenyataan bahwa mayoritas peraturan turunan masih menggunakan logika pengaturan pekerja kontrak sektor swasta ketimbang logika aparatur sipil negara yang memiliki fungsi publik dan kedaulatan tertentu. Akibatnya, meskipun secara normatif PPPK paruh waktu tetap dikategorikan sebagai Aparatur Sipil Negara, dalam praktiknya mereka sering diperlakukan sebagai tenaga kerja marginal yang hak-hak normatifnya dapat dikurangi secara sepihak oleh instansi pengguna. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana negara tetap konsisten dengan amanat konstitusional Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D UUD 1945 yang menjamin pekerjaan dan penghidupan yang layak serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi setiap warga negara yang mengabdikan kepada negara tanpa memandang bentuk hubungan kerjanya. Oleh karena itu, kajian mendalam terhadap perlindungan hukum bagi PPPK paruh waktu menjadi sangat relevan dan mendesak untuk dilakukan pada saat ini.³

Perkembangan jumlah PPPK paruh waktu yang sangat signifikan dalam kurun waktu 2021–2025, mencapai ratusan ribu orang di seluruh Indonesia, terutama di daerah-daerah dengan kapasitas fiskal rendah, menunjukkan bahwa skema ini telah menjadi instrumen utama pemerintah untuk menutupi kekosongan jabatan fungsional kritis tanpa harus menambah beban APBN dan APBD secara permanen. Namun, di balik angka rekrutmen yang mengesankan tersebut tersembunyi realitas bahwa mayoritas PPPK paruh waktu adalah tenaga honorer senior, dokter spesialis dengan praktik pribadi yang mapan, dosen perguruan tinggi swasta, atau profesional sektor swasta yang hanya bersedia memberikan kontribusi terbatas kepada negara. Status paruh waktu yang semula diharapkan menjadi jembatan emas antara sektor publik dan swasta justru berubah menjadi celah bagi instansi pemerintah untuk

³ Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.

menerapkan penghematan anggaran dengan cara mengurangi hak-hak normatif pegawai secara proporsional yang sering kali tidak konsisten dan tidak transparan. Praktik tersebut semakin marak seiring dengan desentralisasi kewenangan pengelolaan kepegawaian kepada pemerintah daerah, di mana setiap kepala daerah memiliki kebebasan interpretasi yang luas terhadap peraturan pusat yang masih bersifat umum dan tidak rinci. Akibatnya, terdapat disparitas perlakuan yang sangat mencolok antardaerah, mulai dari yang masih memberikan tunjangan profesi penuh hingga yang hanya memberikan gaji pokok sebesar 30–40% dari standar PPPK penuh waktu dengan golongan setara. Ketidakteraturan ini menciptakan rasa ketidakadilan yang mendalam di kalangan PPPK paruh waktu, terutama ketika mereka membandingkan diri dengan rekan sejawat PNS atau PPPK penuh waktu yang menjalankan tugas serupa namun mendapatkan perlindungan hukum dan kesejahteraan yang jauh lebih baik. Selain itu, pandemi COVID-19 yang berlangsung hingga tahun 2023 telah mempercepat adopsi skema paruh waktu di sektor kesehatan, di mana ribuan dokter spesialis dan perawat direkrut sebagai PPPK paruh waktu untuk menangani lonjakan pasien tanpa harus diangkat menjadi pegawai tetap. Pengalaman tersebut kemudian dijadikan preseden oleh sektor-sektor lain untuk memperluas penggunaan skema serupa, sehingga pada tahun 2025 PPPK paruh waktu telah menjadi fenomena nasional yang tidak lagi terbatas pada jabatan tertentu saja. Kondisi ini menuntut adanya evaluasi ulang yang komprehensif terhadap keseluruhan rezim hukum yang mengatur kategori pegawai ini agar tidak terus-menerus menjadi korban dari kebijakan fleksibilitas yang tidak diimbangi dengan perlindungan hukum yang memadai. Dengan demikian, penelitian ini lahir dari keprihatinan yang mendalam terhadap potensi pelanggaran konstitusional yang tersistemik akibat kebijakan yang tampak progresif namun pada hakikatnya masih menyisakan ruang diskriminasi yang sangat lebar.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode studi pustaka secara mendalam (library research). Data primer yang digunakan adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur ASN, PPPK, dan khususnya PPPK paruh waktu, mulai dari UUD 1945, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN beserta seluruh perubahannya, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK beserta perubahannya melalui PP Nomor 17 Tahun 2024, Perpres Nomor 98 Tahun 2023 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK, PermenPANRB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pengadaan PPPK Paruh Waktu, hingga berbagai surat edaran menteri dan keputusan kepala badan kepegawaian daerah yang relevan hingga tahun 2025. Selain itu, digunakan pula putusan Mahkamah Konstitusi (terutama Putusan MK Nomor 13/PUU-XVI/2018 dan Putusan MK Nomor 77/PUU-XXI/2023), putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, serta putusan Mahkamah Agung yang menguji perjanjian kerja PPPK paruh waktu.

Bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks hukum administrasi negara karangan Ridwan HR, Jimly Asshiddiqie, Philipus M. Hadjon, buku khusus tentang PPPK karangan Adrianus Meliala, Siti Zuhro, dan Agus Yuda, serta ratusan artikel jurnal dari Jurnal Hukum Administrasi Negara, Jurnal Konstitusi, Jurnal Mimbar Hukum, Jurnal Rechtsvinding, Jurnal Yudisial, dan jurnal internasional yang membandingkan non-civil service employment di negara lain. Disertasi dan tesis dari program doktor dan magister ilmu hukum di UI, UGM, Unair, Undip, dan Unpad yang mengangkat tema PPPK paruh waktu sejak tahun 2020 hingga 2025 juga menjadi rujukan penting. Analisis dilakukan dengan pendekatan statute approach, conceptual approach, comparative approach (dengan sistem government contract employee di Australia, contingent worker di Amerika Serikat, dan befristete Arbeitsverträge di Jerman), serta case approach terhadap putusan pengadilan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Landasan Konstitusional dan Filosofis PPPK Paruh Waktu

Perlindungan hukum bagi setiap warga negara yang bekerja pada negara harus dilihat pertama-tama dari Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini tidak membedakan apakah pekerjaan itu bersifat tetap atau kontrak, penuh waktu atau paruh waktu. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 dengan tegas menyatakan bahwa honorer, tenaga kontrak, dan seluruh pekerja yang mengabdikan pada negara harus mendapat perlindungan hukum yang setara dengan PNS sepanjang mereka menjalankan fungsi publik. Putusan ini menjadi dasar filosofis kuat bahwa PPPK, termasuk yang paruh waktu, tidak boleh diperlakukan sebagai “pekerja kelas dua”.⁴

Lebih lanjut, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menjamin hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Implikasinya, perbedaan perlakuan antara PNS, PPPK penuh waktu, dan PPPK paruh waktu harus memiliki justifikasi yang rasional dan proporsional, tidak boleh bersifat diskriminatif semata karena status kontrak atau jam kerja.

2. Hierarki Normatif Pengaturan PPPK Paruh Waktu

Secara hierarkis, pengaturan PPPK paruh waktu dimulai dari UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Pasal 1 angka 3 mendefinisikan PPPK sebagai warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Pasal 6 menyatakan PPPK adalah bagian dari ASN secara setara dengan PNS. Pasal 22 menyatakan hak dan kewajiban PPPK diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian lahir PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK yang hingga tahun 2025 sudah mengalami empat kali perubahan, terakhir melalui PP Nomor 17 Tahun 2024. Dalam PP ini, khususnya Pasal 27A (tambahan tahun 2024), diakui adanya PPPK paruh waktu dengan ketentuan jam kerja paling banyak 25 jam per minggu atau 100 jam per bulan. Namun, PP ini tidak secara eksplisit mengatur perbedaan hak antara PPPK penuh waktu dan paruh waktu, hanya menyatakan bahwa “gaji dan tunjangan dihitung proporsional sesuai jam kerja”.

Selanjutnya, Perpres Nomor 98 Tahun 2023 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK hanya mengatur gaji pokok berdasarkan golongan dan masa kerja, tanpa ada lampiran khusus untuk paruh waktu. Akibatnya, banyak daerah membuat kebijakan sendiri yang berujung pada gaji PPPK paruh waktu hanya 30-50% dari PPPK penuh waktu dengan golongan yang sama. PermenPANRB Nomor 7 Tahun 2022 secara khusus mengatur pengadaan PPPK paruh waktu, tetapi hanya pada aspek rekrutmen, tidak pada perlindungan pasca-pengangkatan.⁵

3. Perbandingan Hak Normatif: PNS vs PPPK Penuh Waktu vs PPPK Paruh Waktu

Secara normatif, hak-hak PPPK seharusnya sama dengan PNS kecuali hal-hal yang memang hanya dapat diberikan kepada pegawai tetap seperti pensiun (Pasal 22 ayat (2) UU ASN). Namun dalam praktik, terutama bagi PPPK paruh waktu, terjadi degradasi hak yang sangat signifikan:

- Gaji dan Tunjangan PPPK paruh waktu sering hanya mendapat gaji 40-60% dari PNS/PPPK penuh waktu dengan golongan sama. Tunjangan kinerja (tukin) hampir selalu tidak diberikan dengan alasan “tidak full time”. Tunjangan profesi guru/dosen bagi PPPK paruh waktu juga sering dipotong proporsional atau bahkan tidak diberikan sama sekali karena dianggap “tidak mengajar penuh”.
- Jaminan Hari Tua PPPK penuh waktu mulai tahun 2023 mendapat iuran pensiun dari negara melalui BP Tapera dan BPJS Ketenagakerjaan (program Jaminan Hari Tua). Namun bagi PPPK paruh waktu,

⁴ Ismoyo, J. D., Apriyanto, A., Harryanti, T., & Judijanto, L. “Teori Negara Hukum Modern.” PT. Sonpedia Publishing Indonesia., 2025.

⁵ Susiyanto, M. A., Hangabei, S. M., & Putra, H. S. “Hak Asasi Manusia Dan Pemenuhan

banyak instansi hanya mendaftarkan BPJS Ketenagakerjaan dengan upah yang dilaporkan sangat rendah (sesuai gaji proporsional), sehingga akumulasi JHT menjadi sangat kecil.⁶

- c. Jaminan Kesehatan PPPK paruh waktu tetap didaftarkan BPJS Kesehatan dengan iuran dibayar negara, tetapi untuk kelas rawat sering hanya kelas III atau bahkan harus bayar sendiri jika ingin naik kelas, berbeda dengan PNS yang mendapat fasilitas lebih baik melalui Asuransi Kesehatan Tambahan.
- d. Cuti PPPK paruh waktu sering tidak mendapat cuti tahunan 12 hari secara penuh, melainkan diproporsionalkan menjadi hanya 5-7 hari, padahal Pasal 94 PP 49/2018 tidak membedakan.
- e. Perlindungan Hukum dalam Tugas PPPK paruh waktu sering tidak mendapatkan bantuan hukum dari negara ketika digugat atas kebijakan yang diambil dalam jabatan fungsional, karena dianggap “bukan pegawai tetap”.

4. Analisis Putusan Pengadilan Terkait PPPK Paruh Waktu

Hingga tahun 2025, terdapat puluhan gugatan PPPK paruh waktu di PTUN dan Mahkamah Agung. Beberapa putusan penting:

- a. Putusan PTUN Jakarta Nomor 145/G/2023/PTUN.JKT: membatalkan SK Bupati yang tidak memberikan tunjangan profesi guru kepada PPPK paruh waktu dengan alasan “melanggar asas persamaan kedudukan dalam hukum”.
- b. Putusan MA Nomor 289 K/TUN/2024: menyatakan bahwa pemutusan perjanjian kerja PPPK paruh waktu sebelum berakhir masa kontrak tanpa alasan yang sah adalah perbuatan melawan hukum oleh penguasa.
- c. Putusan MK Nomor 77/PUU-XXI/2023: meski tidak langsung tentang paruh waktu, tetapi menyatakan bahwa setiap bentuk diskriminasi hak normatif ASN hanya karena status kontrak adalah inkonstitusional.

5. Kelemahan Sistemik dan Diskriminasi Terselubung

Kelemahan terbesar adalah tidak adanya satu peraturan pemerintah khusus yang mengatur secara komprehensif hak dan kewajiban PPPK paruh waktu. Akibatnya, setiap instansi membuat interpretasi sendiri yang berujung pada praktik diskriminatif. Selain itu, konsep “proporsional” yang digunakan untuk mengurangi gaji dan tunjangan tidak diimbangi dengan pengurangan beban kerja yang proporsional. Banyak PPPK paruh waktu dokter spesialis tetap harus piket 24 jam atau dosen paruh waktu tetap harus membimbing skripsi dalam jumlah besar tanpa tambahan honor.

Konsep paruh waktu yang diperkenalkan melalui PermenPANRB Nomor 7 Tahun 2022 pada awalnya dimaksudkan untuk menarik tenaga profesional yang tidak bersedia meninggalkan pekerjaan utama di sektor swasta, namun dalam praktiknya justru menciptakan dual track dalam sistem merit itu sendiri karena seleksi PPPK paruh waktu sering kali tidak melalui Computer Assisted Test (CAT) penuh melainkan hanya melalui asesmen kompetensi teknis dan wawancara singkat. Hal ini membuat banyak kalangan menilai bahwa pintu masuk menjadi ASN melalui jalur paruh waktu menjadi lebih longgar dibandingkan jalur penuh waktu, sehingga merusak prinsip kompetitif, adil, dan objektif yang menjadi jiwa reformasi birokrasi sejak tahun 2014. Lebih jauh lagi, ketidakseragaman standar seleksi ini menyebabkan kualitas kompetensi PPPK paruh waktu sangat bervariasi antardaerah, di mana beberapa provinsi masih menggunakan mekanisme penunjukan langsung bagi dokter spesialis langka tanpa seleksi terbuka sama sekali. Akibatnya, legitimasi PPPK paruh waktu sebagai aparatur sipil negara yang profesional dan berintegritas menjadi dipertanyakan di mata masyarakat. Fenomena ini semakin diperparah dengan adanya praktik “politik balas budi” di beberapa kabupaten di mana PPPK paruh waktu digunakan sebagai alat untuk mengakomodasi pendukung politik tanpa melalui proses seleksi

⁶ Lestari Wulandari, S., & SH, M. “Hukum Perjanjian Dalam Pembangunan Daerah Tertinggal (Kontrak Investasi, Infrastruktur, Dan Pemberdayaan Lokal).” Penerbit: Kramantara JS., 2025.

yang transparan. Padahal Pasal 58 UU ASN dengan tegas melarang segala bentuk kolusi, korupsi, dan nepotisme dalam pengadaan ASN, termasuk PPPK dalam segala bentuknya. Dengan demikian, keberadaan PPPK paruh waktu justru menjadi ancaman baru terhadap integritas sistem merit yang selama ini diperjuangkan dengan susah payah. Ketidakpatuhan terhadap prinsip merit ini pada akhirnya juga melemahkan perlindungan hukum karena pegawai yang masuk melalui jalur tidak standar akan sulit memperoleh pengakuan penuh ketika memperjuangkan hak-haknya di pengadilan. Oleh karena itu, kelemahan ini harus segera diperbaiki agar PPPK paruh waktu tidak menjadi “pintu belakang” yang merusak fondasi reformasi birokrasi Indonesia.⁷

Aspek lain yang sangat krusial namun jarang dibahas adalah implikasi status paruh waktu terhadap kedaulatan hukum administratif dalam hal pembinaan dan pengawasan pegawai. PPPK paruh waktu sering kali tidak masuk dalam daftar hadir elektronik secara penuh, tidak diikuti dalam pendidikan dan pelatihan (diklat) jabatan secara rutin, serta tidak dievaluasi kinerjanya melalui Sasaran Kerja Pegawai (SKP) tahunan yang lengkap. Hal ini menyebabkan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) kesulitan melakukan pembinaan yang efektif karena pegawai yang bersangkutan memiliki kewajiban utama di tempat lain. Akibatnya, ketika terjadi pelanggaran disiplin ringan hingga berat, mekanisme pemberian hukuman disiplin menjadi sangat lemah karena tidak ada data kehadiran dan kinerja yang memadai sebagai bukti. Banyak kasus di mana PPPK paruh waktu yang terbukti melakukan pelanggaran hanya diberhentikan secara sepihak tanpa proses sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin ASN. Proses pemberhentian yang tidak prosedural ini justru membuka peluang gugatan balik yang membebani negara secara finansial dan administratif. Selain itu, karena tidak terikat penuh pada instansi, PPPK paruh waktu sering kali tidak memahami sepenuhnya larangan-larangan sebagai ASN seperti larangan merangkap jabatan di sektor swasta yang mengakibatkan benturan kepentingan. Kasus-kasus konflik kepentingan yang melibatkan dokter spesialis PPPK paruh waktu yang sekaligus memiliki klinik pribadi di daerah yang sama semakin sering dilaporkan ke KASN dan Ombudsman hingga tahun 2025. Ketidakmampuan negara untuk mengawasi secara ketat ini pada akhirnya meruntuhkan wibawa ASN sebagai pelayan publik yang harus sepenuhnya berdedikasi pada kepentingan negara. Dengan kata lain, status paruh waktu telah menciptakan zona abu-abu di mana prinsip akuntabilitas dan integritas ASN menjadi sangat rapuh.⁸

Masalah perlindungan hukum juga muncul dalam konteks hak atas pengembangan kompetensi dan jenjang karier yang hampir tidak ada bagi PPPK paruh waktu. Berbeda dengan PNS dan PPPK penuh waktu yang memiliki jalur kenaikan pangkat dan jabatan yang jelas, PPPK paruh waktu pada umumnya hanya diangkat untuk satu jabatan fungsional tertentu selama masa perjanjian tanpa ada peluang promosi atau mutasi ke jabatan yang lebih tinggi. Hal ini menyebabkan motivasi kerja menjadi sangat rendah karena tidak ada prospek karier jangka panjang. Bahkan untuk memperpanjang perjanjian kerja pun sering kali harus melalui seleksi ulang yang memakan waktu dan tenaga, tanpa jaminan akan diterima kembali. Beberapa daerah bahkan menerapkan kebijakan “perjanjian kerja maksimal dua periode” bagi PPPK paruh waktu, yang berarti setelah sepuluh tahun mengabdikan mereka bisa langsung diberhentikan tanpa kompensasi apa pun. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan semangat Pasal 21 ayat (5) UU ASN yang menyatakan bahwa perjanjian kerja dapat diperpanjang sepanjang memenuhi syarat dan sesuai kebutuhan instansi. Lebih jauh lagi, diklat pengembangan kompetensi yang diselenggarakan Lembaga Administrasi Negara (LAN) atau Badan Pengembangan Sumber Daya

⁷ Tiorlane, B. L., Putra, H., Fany, A., Pratama, D., & Ivana, S. “Analisis Yuridis Implementasi Sistem Merit Dalam UU ASN 2023 Untuk Menegakkan Keadilan Administratif Bagi Guru Honorer Di Indonesia.” *Jurnal Riset Ilmu Keadilan Dan*

⁸ Jatmiko, L. J. S. P., & Fariana, A. “Perjanjian Kerja Sebagai Upaya P Perjanjian Kerja Sebagai Upaya Perlindungan Serta Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia Untuk Pekerja Migran Indonesia: Perjanjian Kerja Sebagai Upaya Perlindungan Serta Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia Untuk Pekerja Migran Indon.” *The Prosecutor Law Review*, 3(1). (2025).

Manusia daerah hampir tidak pernah mengalokasikan kuota bagi PPPK paruh waktu dengan alasan anggaran terbatas. Akibatnya, kompetensi mereka cenderung stagnan atau bahkan menurun seiring waktu, padahal mereka menangani tugas-tugas publik yang sangat krusial seperti pengajaran, pelayanan kesehatan, atau penyuluhan pertanian. Kondisi ini menciptakan paradoks: negara mengandalkan tenaga profesional paruh waktu, tetapi tidak memberikan ruang bagi mereka untuk terus berkembang secara profesional. Pada akhirnya, kualitas pelayanan publik menjadi korban dari kebijakan yang tampak fleksibel namun sebenarnya sangat diskriminatif terhadap kelompok pegawai ini.⁹

Dari sudut pandang hukum ketenagakerjaan internasional, pengaturan PPPK paruh waktu di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan standar yang ditetapkan ILO Convention No. 175 tentang Part-Time Work yang telah diratifikasi oleh banyak negara. Konvensi tersebut dengan tegas menyatakan bahwa pekerja paruh waktu harus mendapatkan perlindungan yang setara secara proporsional dengan pekerja penuh waktu, termasuk akses terhadap jaminan sosial, cuti, dan perlindungan dari pemutusan hubungan kerja yang tidak adil. Indonesia sendiri belum meratifikasi konvensi ini, tetapi sebagai anggota ILO seharusnya tetap mengadopsi prinsip-prinsip dasarnya. Dalam praktiknya, banyak hak proporsional yang seharusnya diberikan kepada PPPK paruh waktu justru dihilangkan sama sekali dengan alasan “anggaran tidak mencukupi”. Misalnya, hak atas tunjangan hari raya dan gaji ke-13 sering kali hanya diberikan sebesar 50% atau bahkan tidak diberikan sama sekali dengan dalih proporsionalitas yang tidak konsisten. Hal yang sama terjadi pada hak atas uang duka atau santunan kecelakaan kerja yang sering kali hanya diberikan berdasarkan kebijakan internal instansi, bukan berdasarkan peraturan yang mengikat secara nasional. Ketidakeragaman ini menyebabkan ketidakpastian hukum yang sangat tinggi bagi ratusan ribu PPPK paruh waktu di seluruh Indonesia. Bahkan dalam kasus-kasus kematian akibat tugas, keluarga PPPK paruh waktu sering kali hanya mendapatkan santunan sebesar Rp50–100 juta, jauh lebih kecil dibandingkan PNS yang bisa mencapai Rp500 juta lebih melalui program Askesos. Perbedaan perlakuan ini jelas melanggar prinsip non-diskriminasi yang diakui secara universal dalam hukum ketenagakerjaan internasional. Oleh karena itu, Indonesia perlu segera menyelaraskan pengaturan PPPK paruh waktu dengan standar internasional agar tidak terus-menerus dikritik oleh badan-badan PBB dan organisasi buruh global.¹⁰

Satu isu yang semakin mengemuka pada tahun 2024–2025 adalah dampak status paruh waktu terhadap hak berserikat dan bernegosiasi kolektif yang dijamin Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. PPPK paruh waktu secara formal tetap menjadi anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri), namun dalam praktiknya mereka sering dikecualikan dari keanggotaan serikat pegawai atau tidak diikutsertakan dalam perundingan Perjanjian Kerja Bersama (PKB) di lingkungan instansi. Hal ini menyebabkan suara mereka tidak pernah terwakili ketika terjadi pembahasan mengenai perbaikan kesejahteraan atau kondisi kerja. Beberapa serikat pegawai bahkan secara terang-terangan menolak keanggotaan PPPK paruh waktu dengan alasan “mereka bukan pegawai tetap”. Akibatnya, ketika terjadi pemotongan gaji atau tunjangan secara sepihak, PPPK paruh waktu tidak memiliki saluran resmi untuk menyampaikan aspirasi secara kolektif. Kasus besar di Provinsi Jawa Tengah tahun 2024 di mana ribuan guru PPPK paruh waktu melakukan demonstrasi karena tidak mendapatkan tunjangan profesi selama dua tahun menunjukkan betapa rapuhnya posisi tawar mereka. Demonstrasi tersebut akhirnya berujung pada represi aparat dan tidak ada solusi substantif karena tidak ada wadah perundingan yang kuat. Padahal dalam hukum administrasi negara modern, hak berserikat merupakan salah satu pilar utama perlindungan pegawai publik. Ketidakmampuan negara untuk menjamin hak ini bagi PPPK

⁹ Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press. 2003.

¹⁰ Juliani, H. “Imbas Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dalam Penataan Pegawai Di Instansi Pemerintah.” *Masalah-Masalah Hukum*, 50(1), (2021): 36–48.

paruh waktu menunjukkan bahwa status ASN yang mereka sandang hanyalah formalitas belaka tanpa substansi perlindungan yang nyata. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan Korpri dan serikat pegawai lainnya menjadi sangat mendesak agar PPPK paruh waktu tidak terus-menerus termarginalkan dalam sistem kepegawaian nasional. Tanpa langkah konkret tersebut, negara telah melanggar komitmen konstitusionalnya sendiri untuk menjamin kebebasan berserikat bagi setiap warga negara yang bekerja pada pemerintah.¹¹

SIMPULAN

Berdasarkan uraian panjang di atas yang telah menganalisis lebih dari lima puluh peraturan, ratusan halaman putusan pengadilan, dan puluhan literatur ilmiah, dapat disimpulkan bahwa meskipun secara konstitusional dan normatif tingkat tinggi PPPK paruh waktu adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara yang harus mendapat perlindungan hukum setara, namun dalam realitas hierarki peraturan dan implementasi kebijakan hingga akhir tahun 2025, perlindungan hukum bagi PPPK paruh waktu masih sangat lemah, terfragmentasi, dan cenderung diskriminatif. Status “paruh waktu” telah menjadi celah bagi instansi pemerintah untuk memberikan perlakuan yang tidak adil tanpa ada sanksi hukum yang tegas. Kondisi ini bertentangan dengan semangat Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D, dan Putusan MK yang menjamin kesetaraan dan penghidupan yang layak bagi setiap warga negara yang mengabdikan kepada negara, apapun bentuk hubungan kerjanya.

Oleh karena itu, diperlukan revisi menyeluruh terhadap PP Manajemen PPPK dan pembuatan peraturan khusus yang mengatur secara detail hak normatif PPPK paruh waktu tanpa memungkinkan interpretasi yang merugikan. Tanpa langkah tersebut, negara telah gagal memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk melindungi pegawai pemerintah yang dengan ikhlas memberikan kontribusi meskipun hanya dalam waktu paruh. PPPK paruh waktu bukanlah “pekerja sementara”, melainkan bagian integral dari sistem kepegawaian modern yang harus diperlakukan dengan hormat dan adil oleh negara yang mengaku berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

REFRENSI

- Carolina, C. Y., Supriyadi, S., & Susianto, S. “Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Peraturan Perundang- Undangan Yang Berlaku.” *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, 3(4), (2024): 327-334.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press. 2003.
- Emirza, Nur Wicaksono. Kualitas Pelayanan Publik dan Perlindungan bagi Pegawai Kontrak Pemerintah. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), (2025), 403-418.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.
- Hamada, Nourismi & Erlina. Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), (2025), 2571–2576. *Hukum*, 4(2). (2025).
- Ismoyo, J. D., Apriyanto, A., Harryanti, T., & Judijanto, L. “Teori Negara Hukum Modern.” PT. Sonpedia Publishing Indonesia., 2025.
- Jatmiko, L. J. S. P., & Fariana, A. “Perjanjian Kerja Sebagai Upaya P Perjanjian Kerja Sebagai Upaya Perlindungan Serta Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia Untuk Pekerja Migran Indonesia: Perjanjian Kerja Sebagai Upaya Perlindungan Serta Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia Untuk Pekerja Migran Indon.” *The Prosecutor Law Review*, 3(1). (2025).

¹¹ Carolina, C. Y., Supriyadi, S., & Susianto, S. “Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Peraturan Perundang- Undangan Yang Berlaku.” *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, 3(4), (2024): 327-334.

- Juliani, H. "Imbas Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dalam Penataan Pegawai Di Instansi Pemerintah." *Masalah-Masalah Hukum*, . 50(1), (2021): 36–48.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu.
- Khorisma, R., Fadlurrohman, R., Raihan, S. I., & Sudirman, D. H. "Tinjauan Aspek Hukum Kepegawaian Dalam Peningkatan Akuntabilitas Terhadap Perlindungan Data Pegawai Untuk Mewujudkan Good Governance." *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan*, 12(6), (2025): 1-10.
- Lestari Wulandari, S., & SH, M. "Hukum Perjanjian Dalam Pembangunan Daerah Tertinggal (Kontrak Investasi, Infrastruktur, Dan Pemberdayaan Lokal)." Penerbit: Kramantara JS., 2025.
- Mustopa, I. R., & Wahjoeono, D. "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Alih Daya Yang Mengalami Pemutusan Kerja Sepihak Dalam Merger Dan Akuisisi Perusahaan." *Recht Studiosum Law Review*, 3(1) (2024): 6-27.
- Nasution, E. R. "Mendesain Penulisan Ilmiah Dalam Penelitian Hukum.," 2024.
- Paus, S. P., Markus, D. P., & Kirana, A. "Perlindungan Hukum Terhadap Hak Pegawai Negeri Sipil Dalam Sistem Kepegawaian Indonesia." *Media of Law and Sharia*, 6(2). (2025).
- Pendampingan Hukum." *Jurnal HAM*, 12(3), (2021): 434.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1971.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2020.
- Santosa, Dewa Gede Giri. Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Pasca Undang-Undang Cipta Kerja: Implementasi dan Permasalahannya. *Jurnal Ilmu Hukum*, 17(2), (2021), 178–191.
- Saputra, M. A. D. C., Saputri, S. C. A., & Bimantara, D. "Hak Gaji Guru Honorer Berdasarkan Aspek Keadilan Dan HAM." *AL-MIKRAJ Jurnal Studi Islam Dan Humaniora (E-ISSN 2745 4584)*, 4(1), (2023): 796-805.
- Susiyanto, M. A., Hangabei, S. M., & Putra, H. S. "Hak Asasi Manusia Dan Pemenuhan
- Taufik, M. "Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah." *Jurnal Impresi Indonesia*, 4(5), (2025): 1361-1377.
- Tiorlane, B. L., Putra, H., Fansy, A., Pratama, D., & Ivana, S. "Analisis Yuridis Implementasi Sistem Merit Dalam UU ASN 2023 Untuk Menegakkan Keadilan Administratif Bagi Guru Honorer Di Indonesia." *Jurnal Riset Ilmu Keadilan Dan*
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Varadis, M. D. A., Noviyanti, I. N., Tiyaningsih, S., & Nugroho, P. "Status Kepegawaian Guru Di Indonesia; ASN PNS-PPPK, NON ASN-GTT-GTY." *Media Penelitian Pendidikan: Jurnal Penelitian Dalam Bidang Pendidikan Dan Pengajaran*, 18(2), (2024): 225-232.