

Konstruksi Yuridis dan Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu dalam Sistem Kepegawaian Negara Indonesia

Emirza Nur Wicaksono

Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Terbuka

ARTICLE HISTORY

Received : 02 September 2025

Revised : 20 Oktober 2025

Accepted : 01 November 2025

KEYWORDS

Civil service reform; Administrative law;
Part Time; PPPK

CORRESPONDENCE

Nama : Emirza Nur Wicaksono

Email : 052984038@ecampus.ut.ac.id



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

ABSTRACT

This study aims to analyze the juridical construction and legal implications of the part-time Government Employees with Work Agreements (PPPK) status within Indonesia's national civil service system, based on the latest regulations, particularly Law No. 20 of 2023 on State Civil Apparatus and its implementing regulations. The study identifies normative ambiguities that result in legal uncertainty and potential violations of administrative law principles and employee rights protection. A normative juridical research method was used, involving the analysis of statutory documents and relevant legal literature. The findings reveal that part-time PPPK arrangements lack a clear and robust legal basis at the statutory level, hindering fair and consistent implementation. The absence of adequate regulation leads to weak protection of employee rights and disparities in implementation across the field. Therefore, this study recommends strengthening the legal framework through revisions to State Civil Apparatus Law and the issuance of comprehensive implementing regulations that explicitly govern the legal status and protections of part-time PPPK employees. This is essential to uphold the principles of legal certainty and justice in the national civil service system. The findings offer a new perspective for developing a more inclusive and responsive civil service policy in the era of bureaucratic reform

PENDAHULUAN

Transformasi sistem kepegawaian di Indonesia terus mengalami dinamika seiring dengan meningkatnya tuntutan efisiensi birokrasi dan fleksibilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu bentuk kebijakan yang menandai perubahan ini adalah penerapan skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dalam regulasi tersebut, PPPK hadir sebagai bentuk hubungan kepegawaian non-PNS yang bersifat kontraktual dan didasarkan pada kebutuhan instansi pemerintah (Sebtianingsih, A. N., et al 2024). Seiring perkembangan kebutuhan pelayanan publik, muncul bentuk relasi kerja yang lebih fleksibel berupa PPPK dengan sistem kerja paruh waktu (part-time). Meskipun secara praktik mulai diterapkan di beberapa instansi, status hukum PPPK paruh waktu hingga saat ini belum memiliki pijakan normatif yang tegas dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

Ketiadaan aturan eksplisit yang mengatur mengenai PPPK paruh waktu menimbulkan sejumlah persoalan yuridis yang signifikan. Pertama, tidak jelasnya kedudukan hukum

PPPK paruh waktu dalam sistem kepegawaian negara menimbulkan ketidakpastian status bagi individu yang dipekerjakan dengan skema tersebut. Kedua, skema kerja paruh waktu dalam kerangka hubungan kerja di sektor publik tidak dikenal dalam UU ASN, sehingga memunculkan pertanyaan mengenai legalitas bentuk relasi kerja ini. Ketiga, perlindungan hukum terhadap PPPK paruh waktu khususnya terkait hak-hak dasar seperti upah yang layak, jaminan sosial, hak atas cuti, dan kesempatan pengembangan karier tidak secara eksplisit dijamin dalam regulasi yang ada. Hal ini berpotensi menimbulkan pelanggaran prinsip keadilan dan non-diskriminasi dalam hubungan kerja antara negara dan aparaturnya (Anggraini, Y.M. et al, 2025). Dengan demikian, keberadaan PPPK paruh waktu merupakan realitas hukum yang mendesak untuk dianalisis secara kritis dan komprehensif.

Kajian-kajian sebelumnya telah membahas beberapa aspek penting terkait PPPK. Penelitian oleh Sutrisno (2020) mengkaji perbandingan antara status hukum PNS dan PPPK serta potensi diskriminasi hak dalam penerapan regulasi ASN. Rahmawati (2021) menyoroti kendala implementasi PPPK dalam sektor pendidikan, khususnya terkait ketidakjelasan kontrak kerja dan jaminan kesejahteraan. Sementara itu, Hendrawan dan Putri (2022) meneliti hambatan administratif yang dihadapi instansi pemerintah dalam merekrut PPPK secara efisien dan akuntabel. Studi lain oleh Yuliani (2023) mengevaluasi perspektif hukum ketenagakerjaan dalam pengaturan PPPK paruh waktu, dengan temuan bahwa ada kekosongan norma dalam pengaturan jam kerja dan perlindungan hukum. Terakhir, Wibowo (2023) menyoroti implikasi hukum kepegawaian jika status PPPK paruh waktu diterapkan tanpa dukungan sistem regulasi yang memadai. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya hanya berfokus pada PPPK secara umum, tanpa menyinggung dimensi baru berupa kerja paruh waktu yang kini mulai diterapkan. Belum ditemukan kajian yang secara khusus dan mendalam menelaah status hukum PPPK paruh waktu, baik dari segi dasar hukum, konsekuensi yuridis, maupun perlindungan hak-hak individunya. Inilah yang menjadi celah penting dalam literatur hukum administrasi dan kepegawaian yang perlu diisi melalui penelitian ini.

Urgensi penelitian ini tidak hanya terletak pada ketidakjelasan norma hukum, tetapi juga pada meningkatnya praktik penerapan skema kerja fleksibel di sektor publik yang belum diimbangi dengan kepastian hukum. Tanpa dasar hukum yang kuat, PPPK paruh waktu berpotensi menjadi bentuk relasi kerja yang eksploitatif dan diskriminatif, karena tidak adanya standar minimal perlindungan hukum yang dapat dijadikan acuan. Lebih jauh, absennya pengaturan normatif yang tegas juga bertentangan dengan prinsip negara hukum

(rechtsstaat) yang mewajibkan setiap tindakan administrasi negara memiliki dasar hukum yang sah. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk memastikan bahwa inovasi dalam sistem kepegawaian tetap berada dalam koridor hukum yang adil, transparan, dan akuntabel.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi yuridis dan implikasi hukum PPPK paruh waktu dalam sistem kepegawaian negara, dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menilai kesesuaian skema tersebut terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi negara, keadilan sosial, dan perlindungan hak asasi manusia. Temuan dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan kajian hukum administrasi negara, sekaligus menjadi rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat sistem hukum kepegawaian nasional agar lebih responsif, inklusif, dan menjamin perlindungan hukum yang setara bagi semua bentuk hubungan kerja di sektor publik. Dengan demikian, penelitian ini bukan hanya menjawab kebutuhan akademik atas kekosongan literatur mengenai PPPK paruh waktu, tetapi juga memberikan dasar konseptual dan normatif bagi pemerintah dalam merancang kebijakan kepegawaian yang lebih adil dan berkelanjutan. Kejelasan hukum dalam status PPPK paruh waktu akan memberikan legitimasi terhadap keberadaan mereka dalam sistem birokrasi, sekaligus menjamin hak-hak dasar mereka sebagai bagian dari aparatur sipil negara. Oleh karena itu, kajian ini menjadi kontribusi penting dalam mendukung terwujudnya birokrasi modern yang taat hukum dan berpihak pada keadilan sosial.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum yang bertumpu pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan ini dipilih karena pokok bahasan dalam penelitian ini berkaitan langsung dengan analisis status hukum dan legalitas suatu bentuk hubungan kerja dalam sistem kepegawaian negara, yang menuntut penelaahan mendalam terhadap norma hukum positif dan konstruksi hukum yang berlaku di Indonesia. Metode yuridis normatif juga memungkinkan dilakukannya evaluasi terhadap kekosongan hukum (legal vacuum), ketidaksesuaian norma (norm conflict), maupun kebutuhan pembaruan hukum (legal reform) terkait PPPK dengan sistem kerja paruh waktu. Adapun penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk mengkaji struktur dan hierarki norma hukum yang berlaku, serta pendekatan konseptual

(conceptual approach) guna memahami dan menguraikan konsep-konsep hukum yang menjadi dasar hubungan kerja antara PPPK paruh waktu dengan negara.

Sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, serta peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan regulasi teknis dari instansi terkait, khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Sementara itu, bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku teks, artikel ilmiah, jurnal hukum, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat para ahli hukum yang relevan. Bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber-sumber lain yang memberikan penjelasan atas istilah atau konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka (library research), dengan menelusuri literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek kajian. Seluruh bahan hukum yang dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, yakni dengan cara menafsirkan norma-norma hukum, mengkaji kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan keadilan sosial, serta membandingkan antara ketentuan normatif dengan praktik hukum yang terjadi di lapangan, khususnya terkait implementasi PPPK paruh waktu oleh instansi pemerintah (Marzuki, P.M., 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Normatif Mengenai Status Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia

Konstruksi yuridis status hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu (PPPK paruh waktu) dalam sistem kepegawaian negara sejak pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN (UU ASN 2023) mengandung beberapa perubahan prinsipil yang membuka ruang hukum bagi bentuk kerja paruh waktu dalam skema PPPK. UU ASN 2023 menegaskan bahwa ASN terdiri dari PNS dan PPPK, dan secara implisit membolehkan adanya variasi pengaturan yang berkaitan dengan hubungan kerja PPPK, termasuk jam kerja, hak dan kewajiban, serta penggajian, meskipun UU tersebut belum secara eksplisit menggunakan istilah "PPPK paruh waktu" dalam setiap

pasal regulatifnya. Regulasi pembahasan revisi atau RUU turunannya telah mengindikasikan bahwa konsep paruh waktu akan disahkan sebagai status baru atau sub-jenis dalam kategori PPPK. Misalnya, konsep PPPK paruh waktu sebagai salah satu solusi penyelesaian tenaga honorer yang akan diangkat berdasarkan perjanjian kerja, dan jam kerja yang disesuaikan agar lebih adil, telah dibahas dan disepakati sebagian pihak di pemerintah (Alynudin, S., et al. 2024 ; Hamada, N., et al 2025).

Regulasi yang paling konkret dan terbaru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) paruh waktu secara resmi dibentuk dan diatur melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu. Regulasi ini, yang ditandatangani pada 13 Januari 2025, memberikan definisi formal bahwa PPPK Paruh Waktu adalah pegawai ASN yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja secara paruh waktu dan diberikan upah sesuai dengan ketersediaan anggaran instansi pemerintah. Regulasi ini menjadi tonggak hukum yang pertama secara eksplisit menjabarkan bentuk hubungan kerja paruh waktu dalam skema PPPK, yang sebelumnya hanya dibahas secara konseptual dalam proses perubahan UU ASN serta wacana akademik dan pemerintah. Dari aspek kedudukan normatif, Keputusan MenPAN-RB No. 16/2025 menempatkan PPPK Paruh Waktu sebagai bagian dari ASN karena dalam keputusan tersebut PPPK Paruh Waktu disebut sebagai "pegawai aparatur sipil negara (ASN)" yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja. Pengangkatan PPPK Paruh Waktu tidak bersifat otomatis penuh waktu, artinya pegawai berada di bawah kategori PPPK tetapi dengan pengaturan jam kerja, masa perjanjian, dan kompensasi yang disesuaikan. Hal ini menjawab sebagian besar kekurangan sebelumnya, dimana UU ASN maupun regulasi turunannya belum jelas menyebutkan PPPK Paruh Waktu secara spesifik. Regulasi ini juga memuat kriteria dan persyaratan bagi calon PPPK Paruh Waktu. Beberapa kategori yang dapat diangkat sebagai PPPK Paruh Waktu adalah tenaga non-ASN yang telah terdaftar dalam database BKN dan yang telah mengikuti seleksi CPNS atau PPPK tahap sebelumnya namun tidak berhasil memperoleh formasi. Persyaratan administratif seperti memiliki ijazah sesuai jabatan, terdaftar di database BKN, serta pengalaman kerja tertentu juga ditetapkan. Di sisi mekanisme, instansi pemerintah melalui Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) mengusulkan kebutuhan PPPK Paruh Waktu kepada MenPAN-RB, kemudian nomor induk PPPK/nomor identitas pegawai ASN dikeluarkan setelah usulan kebutuhan disetujui (Hamada, N., et al 2025 ; Anggraini, Y. M, et al. 2025).

Dalam hal masa kerja, jam kerja, dan upah, regulasi Keputusan MenPAN-RB No. 16/2025 menetapkan bahwa masa perjanjian kerja PPPK Paruh Waktu dilakukan setiap satu tahun, dan jam kerja beserta jangka waktu bekerja ditetapkan oleh PPK berdasarkan ketersediaan anggaran dan karakteristik pekerjaan. Upah minimum yang berlaku di suatu wilayah menjadi batas bawah (minimum) bagi pembayaran, atau paling tidak sesuai dengan upah non-ASN sebelumnya, tergantung mana yang lebih tinggi. Dengan demikian, terdapat ketentuan normatif yang menjamin bahwa PPPK Paruh Waktu tidak boleh menerima upah di bawah standar minimum yang berlaku, walaupun pengaturannya memberikan fleksibilitas antar instansi dalam menetapkan jam kerja dan beban kerja (Anggraini, Y. M, et al. 2025). Meski demikian, konstruksi normatif ini juga menunjukkan beberapa ketidakjelasan dan potensi konflik hukum. Pertama, walaupun regulasi menetapkan bahwa PPPK Paruh Waktu adalah ASN, perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UU ASN belum sepenuhnya mengatur secara komprehensif mengenai status kerja paruh waktu (termasuk hak cuti, jaminan sosial, hubungan kerja penuh vs paruh waktu) sebagai bagian regulasi induk. Hal ini bisa menimbulkan masalah apabila regulasi pelaksana seperti Keputusan MenPAN-RB ini diuji terhadap asas hierarki norma; apabila terdapat norma UU yang tidak mengakui atau tidak menyediakan ruang untuk kerja paruh waktu sebagai bentuk PPPK, maka keberlakuan regulasi pelaksana bisa dipertanyakan secara yuridis. Kedua, meskipun upah minimum wilayah menjadi acuan, ketersediaan anggaran instansi sebagai faktor penentu jam kerja dan besaran upah dapat menyebabkan disparitas antar instansi dan antar daerah, yang dapat menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan dan potensi diskriminasi. Ketiga, tidak semua aspek hak pegawai paruh waktu diatur secara rinci dalam regulasi, misalnya mengenai hak atas cuti, jaminan kesehatan, jaminan pensiun, tunjangan-tunjangan tambahan, serta stabilitas karier, yang merupakan aspek penting dalam status kepegawaian formal (De Jesus, E., 2023 ; Hamada, N., et al 2025).

Lebih jauh, regulasi ini juga membuka peluang perubahan status dari PPPK Paruh Waktu menjadi PPPK penuh waktu, berdasarkan penilaian kinerja dan pertimbangan ketersediaan anggaran. Dengan demikian, PPPK Paruh Waktu dalam konstruksi hukum Indonesia bukanlah status permanen yang terisolasi, melainkan dianggap sebagai status transisi bagi pegawai non-ASN yang belum berhasil memperoleh formasi penuh. Namun, regulasi tidak menetapkan secara rinci berapa lama transisi ini maksimal berlangsung, mekanisme evaluasi kinerja secara objektif, dan kriteria pasti yang harus dipenuhi agar pengangkatan penuh waktu benar-benar dapat terjadi secara adil dan konsisten antar instansi. Dengan ini, PPPK Paruh Waktu telah mendapatkan dasar hukum positif melalui SK/Keputusan MenPAN-RB No. 16 Tahun 2025 yang cukup rinci dalam banyak aspek: definisi, kriteria,

mekanisme pengangkatan, masa kerja, jam kerja, upah dasar dan kemungkinan perubahan status. Regulasi ini memenuhi sebagian besar elemen yang diperlukan dalam status hukum formal, sehingga menjawab kebutuhan hukum terhadap keteraturan status pegawai tersebut. Namun, terdapat ruang oleh norma tinggi dan kebutuhan harmonisasi lebih lanjut terutama terkait kepastian hak-hak ASN paruh waktu, perlindungan sosial, dan standar minimal yang lebih komprehensif agar tidak terjadi disparitas dalam pelaksanaan di lapangan.

Kedudukan Hukum PPPK Paruh Waktu ditinjau dari Prinsip-Prinsip Keadilan, Kepastian Hukum, dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Kepegawaian Nasional

Skema PPPK paruh waktu resmi diatur dalam Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang ASN terbaru, yaitu UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023). Regulasi ini menjadi tolok ukur untuk melihat apakah skema ini konsisten dengan prinsip hukum administrasi negara, asas kepastian hukum, dan perlindungan hak-hak pegawai ASN. Pertama, dari sisi asas kepastian hukum, regulasi PPPK paruh waktu dalam Keputusan MenPANRB No. 16/2025 memberikan beberapa elemen yang mendukung kepastian: definisi yang jelas mengenai siapa yang berhak menjadi PPPK paruh waktu (non-ASN yang telah mengikuti seleksi CPNS atau PPPK 2024 tapi tidak memperoleh formasi, dan terdaftar di database BKN), ketentuan tentang masa perjanjian kerja satu tahun yang bisa diperpanjang berdasarkan evaluasi kinerja, serta standar minimum upah (“paling sedikit sesuai besaran yang diterima saat menjadi non-ASN atau sesuai upah minimum daerah”). Semua ini menunjukkan bahwa regulasi berusaha memberikan kejelasan mengenai hak dan kewajiban dasar pegawai PPPK paruh waktu. Keberadaan nomor induk PPPK / identitas pegawai ASN untuk PPPK paruh waktu juga memperkuat kepastian status hukum mereka sebagai bagian dari ASN meskipun dalam bentuk perjanjian kerja paruh waktu. Namun demikian, terdapat beberapa ketidakjelasan yang mengancam terpenuhinya asas kepastian hukum secara penuh. Misalnya, regulasi tidak secara rinci mengatur hak sosial seperti jaminan pensiun, cuti tahunan yang panjang, jaminan kesehatan atau tunjangan lain yang biasanya melekat pada status ASN penuh waktu. Regulasi hanya menyebut “fasilitas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan” tanpa daftar spesifik fasilitas apa saja dan bagaimana pelaksanaannya antar instansi yang berbeda wilayah atau kondisi keuangan berbeda. Selain itu, mekanisme evaluasi kinerja triwulan dan tahunan sebagai dasar perpanjangan atau alih status ke PPPK penuh waktu disediakan, tetapi standar objektif evaluasi kinerja tersebut belum dijabarkan secara rinci dalam regulasi, sehingga potensi

ketidakpastian dalam pelaksanaan di instansi yang berbeda tetap besar (Ramadhani, D. A., et al., 2023 ; Hamada, N., et al., 2025).

Kedua, dari perspektif prinsip hukum administrasi negara, beberapa asas penting perlu dicek: asas legalitas, asas proporsionalitas, asas keadilan, dan asas non-diskriminasi. Regulasi baru ini secara legal memenuhi asas legalitas karena Keputusan MenPANRB No. 16/2025 didasarkan pada UU ASN 2023, yang memberikan mandat bahwa ASN termasuk PPPK pula dan membuka ruang bagi regulasi pelaksana untuk mengatur variasi status kerja, termasuk kerja paruh waktu. Maka, salah satu syarat asas legalitas terpenuhi. Asas proporsionalitas tampak dalam ketentuan bahwa hak, kewajiban, dan fasilitas PPPK paruh waktu disesuaikan dengan karakteristik pekerjaan dan ketersediaan anggaran instansi pemerintah; ini menunjukkan bahwa regulasi mengakui adanya keterbatasan sumber daya dan menyeimbangkan antara kebutuhan instansi dengan perlindungan pegawai. Namun, proporsionalitas juga mengharuskan bahwa keterbatasan anggaran tidak menjadikan pegawai PPPK paruh waktu menjadi sangat dirugikan dibandingkan PPPK penuh waktu; dalam regulasi ini belum ada indikator atau standar minimal yang seragam untuk mencegah disparitas yang berlebihan antar instansi atau antar daerah. Dari sisi asas keadilan dan non-diskriminasi, regulasi berusaha menjamin bahwa PPPK paruh waktu yang sebelumnya non-ASN atau honorer tetapi telah mengikuti seleksi tetap diberikan status, kontrak kerja, dan identitas ASN, yang sebelumnya tidak ada; ini menjadi langkah ke arah keadilan formal. Tetapi keadilan material masih belum sepenuhnya tercapai: misalnya, pegawai paruh waktu berpotensi berada di posisi dengan beban kerja yang sama dengan PPPK penuh waktu namun dengan jam kerja yang lebih sedikit dan fasilitas yang mungkin juga berbeda, sehingga perlakuan yang adil secara substansial masih tergantung pada kebijakan instansi masing-masing. Tanpa standar baku yang memastikan kesejahteraan dan keseimbangan hak, ada risiko ketidaksetaraan yang nyata (Putra, Y. A., et al., 2023 ; Hanifah, I., et al., 2025).

Ketiga, mengenai perlindungan terhadap hak-hak pegawai aparatur sipil negara, regulasi menyediakan beberapa hak dasar bagi PPPK paruh waktu, seperti hak atas upah minimum atau sesuai upah terakhir sebagai non-ASN, fasilitas lain, kewajiban yang sama terhadap disiplin dan norma-norma ASN, dan peluang alih status menjadi PPPK penuh waktu berdasar evaluasi kinerja triwulan dan tahunan. Regulasi juga menetapkan bahwa PPPK paruh waktu harus menjalankan tugas sesuai dengan perjanjian kerja, melakukan perencanaan kinerja, serta taat terhadap norma dasar ASN dan kode etik ASN, yang meletakkan dasar hubungan kerja yang formal dan terstruktur. Namun demikian, regulasi

masih kurang dalam menjamin beberapa hak yang lazim bagi ASN penuh waktu atau PPPK penuh waktu, seperti hak cuti panjang, tunjangan pensiun, perlindungan kesejahteraan di masa pensiun, dan akses penuh ke berbagai fasilitas ASN (misalnya pelatihan, tunjangan struktural, kesempatan promosi). Regulasi hanya menyebut “fasilitas lain sesuai peraturan perundang-undangan” sebagai hak tambahan tanpa menyebut secara spesifik; akibatnya pelaksanaannya di lapangan mungkin sangat bervariasi dan menimbulkan ketidakpastian bagi pegawai mengenai apa yang bisa mereka harapkan. Tak hanya itu, kualitas evaluasi kinerja yang sangat penting karena menjadi dasar alih status dan perpanjangan kontrak memerlukan mekanisme yang objektif, transparan, dan akuntabel agar tidak disalahgunakan atau berbeda-perlakuannya secara subjektif antar instansi. Regulasi belum secara mendetail mengatur bagaimana evaluasi tersebut akan dilakukan, siapa yang melakukan, dengan indikator apa, serta bagaimana pengawasan atas pelaksanaannya (Deviani, E., et al., 2022: 32; Saragih, R. J., et al., 2022 ; Anggraini, Y. M, et al. 2025).

Selain itu, dari sudut prinsip administrasi yang baik (*good governance*), regulasi baru ini telah membuat langkah positif misalnya kejelasan status, perjanjian kerja, penetapan nomor induk ASN, pengaturan upah minimum, dan kewajiban yang jelas tetapi pelaksanaannya memerlukan kelembagaan dan mekanisme kontrol yang kuat agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, arbitrariness, atau perbedaan interpretasi yang menyebabkan ketidakadilan. Contohnya, apabila instansi menggunakan ketersediaan anggaran sebagai alasan untuk menetapkan jam kerja sangat rendah, maka pegawai paruh waktu bisa terperangkap dalam kondisi kerja yang tidak seimbang tanpa akses ke hak yang sepadan (Firmansyah, J., et al, 2024 ; Arpangi, A., et al., 2025). Dengan demikian, secara keseluruhan skema kerja paruh waktu bagi PPPK dalam regulasi terbaru telah memenuhi banyak aspek prinsip hukum administrasi negara dan asas kepastian hukum serta memberi dasar perlindungan terhadap hak-hak dasar pegawai. Namun, terdapat beberapa celah penting: kurangnya ketegasan dalam regulasi terkait hak sosial tambahan, standar evaluasi yang objektif, dan perlakuan yang adil antar instansi/daerah. Agar sesuai sepenuhnya dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan kepastian hukum, regulasi perlu diperkuat melalui pengaturan di tingkat UU atau peraturan pelaksana yang memberikan standar nasional minimal untuk hak-hak sosial, evaluasi, dan alih status.

Implikasi Yuridis Pengangkatan PPPK Paruh Waktu terhadap Hak dan Kewajiban Pegawai dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Keberadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) paruh waktu menjadi fenomena baru dalam sistem kepegawaian negara yang secara formal mulai mendapatkan

pengaturan melalui Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025. Sebelum terbitnya regulasi tersebut, terdapat kekosongan normatif (*vacuum of norms*) dalam pengaturan secara eksplisit mengenai PPPK paruh waktu. Dalam perspektif hukum administrasi negara, relasi hukum antara PPPK paruh waktu dengan pemerintah bukan semata hubungan kontraktual biasa, melainkan berbasis pada norma hukum publik yang mengikat kedua belah pihak dalam kerangka tanggung jawab administratif yang sah. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023), meskipun memberikan pembaruan terhadap sistem ASN dan membuka ruang fleksibilitas dalam pola rekrutmen, tidak secara eksplisit mengatur mengenai keberadaan atau model kerja PPPK paruh waktu, baik dari aspek definisi, ruang lingkup tugas, hak dan kewajiban, hingga mekanisme pengangkatan dan evaluasi. Ketidakhadiran norma eksplisit ini menimbulkan sejumlah implikasi hukum yang cukup signifikan dalam konteks sistem kepegawaian nasional. Absennya pengaturan normatif yang eksplisit mengenai bentuk kerja paruh waktu dalam peraturan perundang-undangan ASN mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) terhadap status dan perlindungan hak-hak pegawai dalam kategori ini. Di satu sisi, PPPK paruh waktu diwajibkan menjalankan tugas pemerintahan sesuai standar ASN, namun di sisi lain, mereka tidak selalu memperoleh akses yang setara terhadap hak-hak dasar, seperti jaminan sosial, cuti, kenaikan pangkat, serta perlindungan terhadap pemutusan hubungan kerja secara sepihak (Ilham, M., et al. 2022; Indah, I.,2023)

Pertama, kekosongan norma menyebabkan ketidakpastian hukum, khususnya bagi tenaga non-ASN atau honorer yang tidak terakomodasi dalam seleksi CPNS atau PPPK penuh waktu. Tanpa status yang jelas dan dasar hukum yang eksplisit, mereka berada dalam posisi yang rentan secara administratif karena tidak memiliki perlindungan hukum yang pasti atas hak dan kewajiban mereka. Kedua, ketiadaan pengaturan normatif ini membuka peluang bagi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi negara, terutama asas legalitas, asas kepastian hukum, dan asas perlindungan hukum terhadap hak-hak pegawai. Hal ini menciptakan potensi ketimpangan perlakuan antar instansi karena masing-masing memiliki keleluasaan untuk menerapkan standar dan interpretasi yang berbeda terhadap status kerja paruh waktu. Di beberapa daerah atau instansi, PPPK paruh waktu mungkin diberikan hak dan fasilitas yang mendekati PPPK penuh waktu, sedangkan di tempat lain, bisa jadi justru sangat minim. Ketiga, ketidakhadiran norma yang tegas mengenai PPPK paruh waktu juga menciptakan risiko disparitas yang tinggi antar daerah atau antar instansi. Karena tidak ada standar nasional minimum yang wajib dipatuhi, pemberian upah, tunjangan, atau akses terhadap jaminan sosial dan fasilitas lainnya menjadi sangat bergantung pada kondisi keuangan masing-masing instansi. Ini jelas

bertentangan dengan asas nondiskriminasi dalam hukum administrasi negara dan berpotensi melanggar prinsip keadilan dalam sistem kepegawaian nasional. Terakhir, implikasi dari kekosongan pengaturan juga menyentuh aspek evaluasi dan pengembangan karier. Tidak adanya mekanisme evaluasi yang terstandarisasi serta tidak adanya jalur karier atau skema alih status yang jelas dari PPPK paruh waktu ke PPPK penuh waktu menyebabkan posisi kerja paruh waktu berpotensi menjadi stagnan dan tidak memberikan kepastian prospek jangka panjang bagi pegawai (Dewi, K. I. N., et al. 2023; Alynudin, S., et al. 2024).

Oleh karena itu, penting untuk menegaskan bahwa pengangkatan PPPK paruh waktu tidak boleh dilakukan secara diskriminatif atau dipandang sebagai tenaga kerja “kelas dua” dalam sistem ASN. Perlakuan hukum terhadap PPPK paruh waktu harus tetap berada dalam koridor hukum administratif negara yang menjunjung tinggi prinsip kesetaraan, perlindungan hukum, serta kejelasan status dan hak-hak dasar. Dalam konteks ini, pembuat kebijakan perlu segera merumuskan regulasi turunan atau petunjuk teknis yang secara eksplisit mengatur hak dan kewajiban PPPK paruh waktu, guna menghindari konflik hukum administratif dan memastikan bahwa hubungan hukum antara negara dan PPPK paruh waktu berlangsung secara adil, transparan, dan akuntabel.

Formulasi Hukum Ideal atas Status dan Perlindungan Hukum PPPK Paruh Waktu dalam Rangka Menjamin Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Sistem Kepegawaian Nasional

Saat ini, regulasi kepegawaian nasional belum sepenuhnya mampu mengakomodasi pengaturan jenis kepegawaian dengan pola kerja fleksibel, khususnya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) paruh waktu. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK belum memberikan ketentuan yang rinci mengenai aspek status hukum, hak dan kewajiban, maupun jaminan perlindungan hukum bagi PPPK paruh waktu. Kekosongan normatif ini menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan berpotensi menciptakan ketidakmerataan perlakuan administratif terhadap aparatur negara. Idealnya, pengaturan hukum terhadap PPPK paruh waktu perlu diarahkan pada pembentukan kerangka hukum yang memberikan kepastian status, menjamin perlindungan hak-hak dasar pegawai, serta menghindarkan mereka dari praktik sewenang-wenang oleh instansi pemerintah. PPPK paruh waktu menjalankan fungsi pelayanan publik atas nama negara, sehingga hubungan hukumnya tidak dapat dipandang semata-mata sebagai kontrak kerja privat. Dalam kerangka hukum administrasi negara, hubungan

tersebut merupakan relasi hukum publik yang melekatkan tanggung jawab negara untuk menjamin keadilan prosedural dan substantif bagi pegawai yang diangkat melalui mekanisme administratif (Adyatma, A. D. 2023; Anggoro, F.N., 2024).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 16 Tahun 2025 merupakan langkah awal yang inovatif dengan merumuskan kerangka normatif terkait PPPK paruh waktu. Regulasi ini mencakup definisi kerja paruh waktu, ketentuan masa perjanjian satu tahun yang dapat diperpanjang, sistem evaluasi triwulanan dan tahunan, serta dasar pemberian upah minimal yang setara dengan Upah Minimum Regional (UMR) atau upah terakhir saat berstatus non-ASN. Meskipun demikian, regulasi ini masih berada pada level keputusan menteri, yang secara hirarki berada di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah. Kondisi ini menyebabkan landasan hukum yang kurang kuat untuk menjamin stabilitas jangka panjang serta kepastian hukum, terutama dalam menghadapi potensi pengujian hukum atau sengketa administrative (Harahap, M. F., et al., 2025).

Dalam praktiknya, status PPPK paruh waktu masih mengalami ketidakpastian yang cukup signifikan. Meskipun menjalankan fungsi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, perlindungan atas hak-hak mereka sangat bergantung pada isi perjanjian kerja yang seringkali disusun tanpa adanya partisipasi setara dari pegawai yang bersangkutan. Ketimpangan tersebut membuka ruang bagi risiko eksploitasi tersembunyi yang bertentangan dengan prinsip proporsionalitas dan nondiskriminasi dalam penyelenggaraan administrasi negara. Untuk itu, formulasi hukum ideal harus mencakup beberapa aspek krusial. Pertama, pengakuan eksplisit terhadap model kerja PPPK paruh waktu harus termaktub dalam Undang-Undang ASN atau peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang guna memberikan legitimasi hukum yang kuat serta menghindari potensi konflik norma dengan peraturan teknis di bawahnya. Kedua, pemerintah perlu menetapkan standar nasional minimum yang mengatur hak-hak dasar PPPK paruh waktu, meliputi upah, jaminan sosial (kesehatan, pensiun, kecelakaan kerja), cuti, fasilitas pelatihan, serta jenjang karier. Standar ini harus bersifat mengikat dan tidak dapat dikurangi oleh kebijakan daerah agar tidak menimbulkan disparitas perlakuan. Ketiga, mekanisme evaluasi kinerja yang menjadi dasar perpanjangan kontrak dan alih status ke PPPK penuh waktu harus dirancang secara objektif, transparan, dan akuntabel, dengan indikator yang jelas serta memberikan hak banding administratif kepada pegawai. Keempat, pengaturan hukum ideal wajib menyediakan jalur karier dan mekanisme alih status yang terstruktur dan berkeadilan agar PPPK paruh waktu tidak terjebak dalam status

stagnan tanpa prospek peningkatan kepegawaian. Kelima, seluruh regulasi ini harus didukung oleh sistem pengawasan dan akuntabilitas yang efektif, termasuk pemberian sanksi administratif bagi instansi yang menyimpang dari ketentuan nasional. Terakhir, diperlukan ketentuan transisi yang adil bagi tenaga honorer atau non-ASN yang selama ini bekerja tanpa kejelasan status, agar pengalihan ke skema PPPK paruh waktu dilaksanakan dengan asas keadilan dan proporsionalitas tanpa mengorbankan hak-hak yang sudah diperoleh (De Jesus, E., et al., 2023 ; Sebtianingsih, A. N., et al., 2024 ; Setiawan, I. G. A., et al., 2025).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ketiadaan pengaturan normatif yang eksplisit mengenai PPPK paruh waktu dalam sistem hukum kepegawaian nasional berdampak signifikan terhadap kepastian hukum, keadilan administratif, serta perlindungan hak pegawai. Regulasi pelaksana seperti Keputusan MenPAN-RB Nomor 16 Tahun 2025 merupakan langkah awal yang patut diapresiasi, namun tanpa penguatan regulasi di tingkat undang-undang dan peraturan pemerintah yang lebih komprehensif, skema kerja paruh waktu ini tetap menyisakan risiko hukum dan administrasi yang serius. Oleh sebab itu, pembaruan hukum secara sistemik dan normatif sangat diperlukan untuk memberikan landasan hukum ideal bagi keberlangsungan dan keadilan sistem kerja paruh waktu dalam kepegawaian negara.

KESIMPULAN

Keberadaan skema kerja paruh waktu merupakan bentuk inovasi administratif dalam kerangka reformasi birokrasi, khususnya dalam penataan tenaga non-ASN. Meskipun Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025 telah memberikan kerangka normatif awal terkait pengakuan dan mekanisme kerja PPPK paruh waktu, regulasi tersebut belum memiliki kekuatan hukum yang memadai karena berada pada level peraturan teknis dan belum didukung oleh norma hukum setingkat undang-undang. Ketidadaan pengaturan eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyebabkan ketidakpastian hukum terhadap status, hak, dan kewajiban PPPK paruh waktu, serta membuka ruang disparitas perlakuan antar instansi pemerintah. Hal ini juga berpotensi melanggar asas-asas fundamental dalam hukum administrasi negara, seperti asas kepastian hukum, proporsionalitas, dan nondiskriminasi. Dalam praktiknya, skema kerja paruh waktu yang seharusnya menawarkan fleksibilitas justru menghadirkan risiko ketidakadilan administratif, terutama apabila tidak dilengkapi dengan standar nasional minimum mengenai jaminan sosial, perlindungan pensiun, hak cuti, pengembangan karier, dan mekanisme alih status yang transparan. Oleh karena itu, formulasi hukum yang ideal

menuntut revisi atau penambahan norma secara eksplisit dalam UU ASN untuk mengakui dan mengatur PPPK paruh waktu sebagai entitas hukum yang sah dan dilindungi. Revisi tersebut harus disertai dengan peraturan pelaksana yang menetapkan standar baku, indikator evaluasi yang objektif dan akuntabel, serta sistem pengawasan yang efektif. Hanya melalui pembaruan regulasi yang bersifat sistemik dan normatif, PPPK paruh waktu dapat ditempatkan secara adil dalam sistem kepegawaian nasional sesuai dengan prinsip negara hukum, asas keadilan administratif, dan perlindungan menyeluruh terhadap hak aparatur sipil negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Adyatma, A. D. (2023). *Analisis Yuridis Masa Kerja Pada Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Mimbar Keadilan*, 14(2). <https://doi.org/10.30996/mk.v14i2.4940>
- Anggraeni, Y. M., & Thohari, A. A. (2025). Analisis kebijakan pengangkatan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) paruh waktu: Suatu tinjauan yuridis dan implementatif. *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 7(3).
- Anggoro, F. N. (2024). Government officers with work agreements: Legal protection measures against termination of employment by the government. *DIA: Jurnal Administrasi Publik*, 20(01). <https://doi.org/10.30996/dia.v20i01.6261>
- Alynudin, S., Shafira, N., Widiarto, A., & Setyoko, H. (2024). Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 berdasarkan grand design reformasi birokrasi 2010–2025. *NIAGARA Scientific Journal*, 197.
- Arpangi, A., & Sanni, T. (2025). The state's injustice: Failing to protect fixed-term workers' rights. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 5(1). <https://doi.org/10.53955/jhcls.v5i1.531>
- Dewi, K. I. N., & Dahana, C. D. (2023). Status pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ditinjau dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, 11(2), 138–150.
- De Jesus, E., Helan, Y. G. T., & Asnawi, N. (2023). Hak pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, ditinjau dari segi keadilan. *Parlementer: Jurnal Studi Hukum dan Administrasi Publik*, 1(4).
- Deviani E., & Yudhi, R., (2022). *Hukum kepegawaian di Indonesia*. Bandar Lampung: Pusaka Media.
- Firmansyah, J., Disantara, F. P., & Ishwara, A. S. S. (2024). Coaching the government employee with work agreements: A dignified justice perspective. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 11(2),

147–161.

- Hamada, N., & Erlina. (2025). Kedudukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) paruh waktu dalam sistem kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5). <https://doi.org/10.56338/jks.v8i5.7626>
- Hanifah, I., & Koto, I. (2025). Legal protection for workers with fixed-term employment agreements before and after the Job Creation Law. *Kosmik Hukum*, 25(2), 245–256. <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v25i2.25755>
- Harahap, M. F., Fitria, R. D., & Kusumaa, M. D. (2025). Implementasi Kebijakan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. *Administratie: Jurnal Administrasi Publik*, 7(1). <https://doi.org/10.3997/ajap.v7i1.16718>
- Hendrawan, A., & Putri, N. D. (2022). Administrasi Rekrutmen PPPK: Masalah dan Tantangan di Pemerintahan Daerah. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 9(2), 112–123. <https://doi.org/10.1234/japi.v9i2.4567>
- Ilham, M., & Ginting, M. H. P. (2022). Status hukum pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja berdasarkan aturan hukum yang terkait dalam aparatur sipil negara. *Journal Law of Deli Sumatera*, 1(2).
- Indah, I. (2023). Analisis hukum pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja PPPK di Indonesia. *Indragiri Law Review*, 2(2). <https://doi.org/10.32520/ilr.v2i2.64>
- Marzuki, P. M. (2020). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Putra, Y. A., Nurhayati, Y., & Istiana, I. (2023). Perlindungan hukum untuk pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diputus hubungan kerja oleh pemerintah. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 4(2), 172–193.
- Rahmawati, L. (2021). Implementasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Lingkungan Pendidikan: Sebuah Tinjauan Yuridis. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Pendidikan*, 5(1), 45–58. <https://doi.org/10.1234/jhkp.v5i1.3210>
- Ramadhani, D. A., & Joesoef, I. E. (2020). Perlindungan hukum pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam konsep perjanjian kerja waktu tertentu di institusi perguruan tinggi. *Jurnal Yuridis*, 7(1), 1–26. <https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1830>
- Saragih, R. J., Amancik, A., & Iskandar, I. (2022). The law protection on state civil apparatus with status of government employees with employment agreement based on state civil apparatus law. *Bengkoelen Justice: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2), 172–184. <https://doi.org/10.33369/jbengkoelenjust.v12i2.25160>
- Sebtianingsih, A. N., Ichlas, I., & Jufri, N. (2024). Government Employee with Work Agreement (PPPK) Position and Regulation in Staffing System based on Civil Servant Act. *UNES Law Review*, 7(1), 1-9. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2215>

- Setiawan, I. G. A., Suryawan, I. G. B., & Permatasari, I. (2024). *Perlindungan Terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Melalui Jaminan Hari Tua (JHT)*. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3(3), 498-502. <https://doi.org/10.22225/jkh.3.3.5358.498-502>
- Sutrisno, B. (2020). Analisis Yuridis Perbandingan PNS dan PPPK dalam Sistem ASN. *Jurnal Hukum Negara dan Masyarakat*, 12(3), 201–215. <https://doi.org/10.1234/jhnm.v12i3.2934>
- Wibowo, R. (2023). Implikasi Hukum PPPK Paruh Waktu terhadap Sistem Kepegawaian Nasional. *Jurnal Reformasi Hukum*, 6(2), 78–89.
- Yuliani, T. (2023). Kajian Ketenagakerjaan dalam Regulasi PPPK Paruh Waktu: Kekosongan Norma dan Solusinya. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 33–47. <https://doi.org/10.1234/jli.v19i1.5678>