

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang Masalah**

Reformasi birokrasi telah menjadi tema sentral utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>1</sup> Demi mencapai hal tersebut maka diperlukan aparatur sipil negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), secara tegas dan jelas dinyatakan bahwa tugas konstitusional Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam konteks demikian, maka penyelenggaraan pelayanan publik secara adil dan merata juga merupakan satu kesatuan pemahaman dalam tata kelola pemerintahan yang baik/*Good Governance*, sebagaimana terangkum dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, yang dalam Hukum

---

<sup>1</sup> Dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, halaman 7 disebutkan bahwa Reformasi Birokrasi merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik, selanjutnya diuraikan pula bahwa Reformasi Birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Administrasi Belanda dikenal sebagai *Algemene Beginselen van Berhorlijk Bestuur*.<sup>2</sup> Konstelasi pemikiran sebagaimana diuraikan di atas menjadi semakin bersifat krusial dan penting manakala pelayanan birokrasi publik menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakat akibat praktek korupsi yang merajela dalam instansi-instansi publik milik pemerintah, yang pada akhirnya membuat masyarakat membayar lebih mahal. Dalam konteks demikian korupsi menjadi sumber dari *bureaucratic costs* dan distorsi dalam mekanisme pasar seperti praktek monopoli dan oligopoli yang amat merugikan kepentingan publik.<sup>3</sup> Birokrasi dalam hal ini sering kali diistilahkan sebagai sebuah organisasi yang kualitas kerjanya rendah, biaya mahal dan boros, miskin informasi, dan lebih mementingkan diri sendiri.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan hal sebagaimana disampaikan diatas maka reformasi birokrasi menjadi satu-satunya alternatif penyelesaian masalah yang ada. Dalam hal ini Reformasi Birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam

---

<sup>2</sup>Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik dikenal dalam berbagai istilah, dalam Hukum Administrasi Belanda dikenal sebagai *Algemene Beginselen van Berhorlijk Bestuur*, dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Principle of Good Administration* (Crince Le Roy), di Belgia dikenal dengan istilah *Algemene Rechtbeginselen*, di Jerman dikenal dengan istilah *Verrassungsprinzipien*, di Perancis dikenal dengan istilah *Les Principes Generaux Du Droit Contumier Public*, sedangkan untuk istilah lainnya di Inggris, dikenal dengan istilah *The General Principles of Good Administration*. dikutip dari Sri Winarsi, *Pengaturan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Di Indonesia*, <http://apps.um-surabaya.ac.id/jurnal/download.php?id=95>, Makalah diakses pada tanggal 04 Mei 2014 pada pukul 23.58 WIB.

<sup>3</sup>Agus Dwiyanto, et.al., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hal.2

<sup>4</sup>Abdul Hamid Tome, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Di Tinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010*, <http://google.co.id>, Makalah diakses pada tanggal 20 Juli 2014 pada pukul 20.34 WIB.

paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia.<sup>5</sup> Kehadiran reformasi birokrasi pemerintahan tidak lain adalah untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakat<sup>6</sup>, lebih jauh disebutkan dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam bagian menimbang butir a, dinyatakan: Bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks tata pemerintahan yang baik/*Good Governance*, dianut suatu pandangan oleh kalangan yuris hukum administrasi adalah bahwa pada dasarnya *principles of good governance* adalah *principles of good administration*.<sup>7</sup> Dari sudut pandang hukum administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. *Good Governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu:<sup>8</sup>

1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security off all persons and society it self*)
2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the publicsector, the private sector and civil society*)

---

<sup>5</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, *Op.Cit.*, hal. 2

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal.16.

<sup>7</sup>Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta,2010 (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), hal.6. dalam tulisan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan *Good Governace* oleh Philipus M. Hadjon.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal. 9-10

3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aims in accordance with of the population*)

*Good Governance* berhubungan erat dengan hak-hak asasi. Dalam hukum administrasi, negara-negara anggota Uni Eropa telah menyelenggarakan berbagai kegiatan ilmiah membahas prinsip-prinsip *good governance* dikaitkan dengan Hukum Administrasi eropa.<sup>9</sup> Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa:<sup>10</sup>

Telaah hukum administrasi berkenaan dengan fungsi dan pendekatan dalam hukum administrasi, jelaslah menunjukkan bahwa hukum administrasi berfungsi melindungi hak-hak asasi manusia berkenaan dengan penggunaan kekuasaan memerintah dan berkenaan dengan perilaku aparat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Kaitan antara hak asasi manusia dan *good governance* adalah terletak pada administrasi publik, jika administrasi publik dibuat serta dilaksanakan dengan baik maka akan tercipta *good governance* yang merupakan realisasi perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia.<sup>11</sup> Lebih jauh dikemukakan oleh Sudarmayanti demikian:<sup>12</sup>

Memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah merupakan tugas dari pemerintahan yang baik. Adalah jelas terdapat kaitan antara hak asasi manusia dan pemerintahan yang baik karena ketika pemerintahan yang baik berusaha untuk merealisasikan jaminan terhadap hak asasi manusia dan perlindungan untuk menjalankan hak itu sendiri

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal.10

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Mohammad Ryan Bakry, “ Implementasi Hak Asasi Manusia Dalam Konsep Good Governance Di Indonesia”, *Tesis*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2010, hal.vi.

<sup>12</sup> Sudarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, cet.1, Mandar Maju, Bandung, hal. 165

maka hak asasi itu sendiri dengan sendirinya menjaga stabilitas pemerintahan yang baik

Selanjutnya dikemukakan oleh Mohammad Ryan Bakry bahwa:<sup>13</sup>

Administrasi publik yang baik (*good public administration*) adalah administrasi yang direalisasikan dalam bentuk produk hukum atau aturan yang baik (*good law or regulation*) dan pelaksanaan dari kebijakan publik tersebut adalah berdasarkan produk hukum atau aturan (*based on law or regulation*) sehingga pola yang terbentuk adalah jaminan serta pemenuhan dari hak asasi manusia baik secara individual (*individual rights*) maupun kolektif (*collective rights*)

Hubungan antara administrasi publik dengan pemenuhan hak asasi manusia adalah sebagai berikut :<sup>14</sup>

Hubungan antara administrasi publik yang baik (*proper administration*) dengan pemenuhan hak asasi manusia berupa jaminan dan perlindungan hak asasi manusia adalah karena administrasi publik merupakan pemetaan pola-pola hak asasi manusia dalam bentuk: pertama, bahwa sesungguhnya administrasi publik adalah berhubungan dengan pembuatan kebijakan publik (*policy making*) yang direalisasikan dalam bentuk produk hukum atau aturan (*law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan pembuatan produk hukum atau aturan (*law or regulation*); kedua, administrasi publik adalah bagaimana suatu kebijakan tersebut dijalankan (*policy executing*) yang direalisasikan dalam bentuk pelaksanaan dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan bentuk pelaksanaan dari dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*). Sehingga berdasarkan kesimpulan tersebut maka birokrasi yang merupakan mesin utama pemerintah untuk menjalankan administrasi publik sangat berperan dalam hal merealisasikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Dalam konteks hak asasi manusia, Hak untuk bekerja (*the right to work*) dan hak-hak dalam pekerjaan (*the rights in work*) bukan hanya sebagai hak sosial ekonomi, melainkan juga merupakan hak-hak manusia yang fundamental (*fundamental*)

---

<sup>13</sup> Mohammad Ryan Bakry, *Op.Cit.*, hal. 106

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal.111

*human rights*)<sup>15</sup>. Oleh karena itu Perlindungan hukum terhadap pekerja merupakan pemenuhan hak dasar yang melekat dan dilindungi oleh konstitusi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang mengatur demikian: “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal sebagaimana telah diuraikan di atas berimplikasi pada kewajiban negara untuk memfasilitasi dan melindungi warga negara agar dapat memperoleh penghasilan dengan standar penghidupan yang layak, sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidupnya secara wajar atas dasar harkat dan martabat kemanusiaan.<sup>16</sup> Oleh karenanya ketika Negara ini mengokohkan diri sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan sebagai negara kekuasaan (*machtstaat*) sebagaimana tertuang dalam pasal 1 angka (3) UUD 1945 maka unsur yang paling utama yang harus dipenuhi adalah perlindungan atas hak asasi manusia.<sup>17</sup> Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka kewajiban pemerintah dalam hal perlindungan hak-hak warganya mesti dilakukan melalui sebuah sarana, yakni sarana hukum<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Nurul Chotidjah, “Perlindungan Hak Asasi Manusia Mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Kaitannya dengan Lingkungan Hidup”, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi Volume 4 Nomor 3, Oktober 2003, Fakultas Hukum UNPAS, Bandung, , hal. 231.

<sup>16</sup> Maslow dalam Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 5, mengemukakan bahwa kebutuhan hidup itu pada dasarnya mencakup : *food, shelter, clothing; safety of self and property; self esteem; self actualization* dan *love* yang kesemuanya merupakan kebutuhan kodrati manusia sebagai prasyarat untuk kondisi sehat mental.

<sup>17</sup> Konsep *rechtsstaat* (negara hukum) menurut Freidrich Julius Stahl memiliki unsur: (1) Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia; (2) Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (4) Peradilan Administrasi dalam perselisihan. Dikutip dari Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hal. 57-58.

<sup>18</sup> Hotma P. Sibuea, ”Fungsi Izin Pemutusan Hubungan Kerja Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Bagi Buruh ”, Jurnal Yustisia Volume I No. 1, September 2000 – Februari 2001, Yogyakarta, hal. 2

Dalam konteks Negara Hukum (*Rechtsstaat*), Asas Legalitas menjadi salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem Kontinental.<sup>19</sup> Dalam bidang hukum administrasi, asas legalitas ini dimaknai bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.<sup>20</sup> Pada hakikatnya, Asas Legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>21</sup>

Dengan demikian maka dapat dimaknai bahwa penggunaan kekuasaan pemerintah bertumpu atas asas legalitas (*rechtmatigheid*). Pengujian segi legalitas atau segi *rechtmatigheid* terutama merupakan fungsi *judicial control* (bandingkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 jis UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009).<sup>22</sup> Keputusan perilaku aparat dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat diukur dengan norma keputusan perilaku aparat. Perilaku pelayanan aparat yang tidak patut merupakan tindakan maladministrasi. Maladministrasi di samping melahirkan tanggung jawab administrasi dan perdata, berpeluang melahirkan tanggung jawab pidana seperti antara lain berkaitan dengan suap, gratifikasi, kolusi, dan korupsi.<sup>23</sup> Deskripsi Hukum Administrasi

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal. 90

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 90-91

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 91

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon I, *Loc.Cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

dari Van Wijk-Konijnenbelt menggambarkan bahwa Hukum Administrasi meliputi:<sup>24</sup>

- a. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warganegara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
- c. Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
- d. Menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik: (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*)

Unsur-unsur pokok dalam Hukum Administrasi di Indonesia juga mengikuti perkembangan Hukum Administrasi sebagaimana yang digambarkan oleh Van Wijk-Konijnbelt tersebut, yaitu:<sup>25</sup>

1. Sarana-sarana bagi penguasa untuk mengatur/mengendalikan (bestuuren) rakyat.
2. Cara-cara partisipasi rakyat
3. Perlindungan hukum (*rechtbescherming*) preventif/represif
4. Penormaan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berkaitan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik (AUPB), terdapat 13 (tiga belas) asas yang dapat diketengahkan, yaitu:<sup>26</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh, *principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, dalam tulisan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam korelasinya dengan Hukum Administrasi, oleh Paulus Effendie Lotulung, hal.42

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid.*, Asas-asas tersebut pada hakikatnya merupakan asas-asas hukum tidak tertulis yang pada mulanya dihasilkan dari penelitian putusan-putusan hakim atau yurisprudensi di negeri belanda, dan yang oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto di Indonesia diambil alih dari sebagian besar materi kuliah Prof. Crinice Le Roy pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara-Hukum Tata Pemerintahan.

6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*)
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*)
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*)
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

Salah satu bagian yang penting dalam obyek studi dalam Hukum Administrasi adalah keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan Pejabat Administrasi) yang bisa menjadi obyek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Tolok ukur atau acuan keabsahan dari keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No.9 Tahun 2004 yang merupakan revisi dari pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah :<sup>27</sup>

- a. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 44

Di dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf b UU No.9 Tahun 2004 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas :<sup>28</sup>

- Kepastian Hukum
- Tertib penyelenggaraan negara
- Keterbukaan
- Proporsionalitas
- Profesionalitas
- Akuntabilitas

Sekumpulan asas-asas tersebut adalah sama perumusannya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dibawah ini adalah penjelasan pengertian dari asas-asas tersebut menurut UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>29</sup>

**1. Asas kepastian hukum**

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan.

**2. Asas tertib penyelenggara negara**

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

**3. Asas keterbukaan**

Asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak pribadi, golongan, dan rahasia negara.

**4. Asas proporsionalitas**

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal.44-45

**5. Asas profesionalitas**

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**6. Asas akuntabilitas**

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perincian sejumlah asas-asas umum yang dirangkum dari hasil penelitian putusan hakim atau yurisprudensi dan kemudian dikembangkan sebagai doktrin dalam ajaran hukum administrasi tersebut (pendapat Koentjoro Purbopranoto dan Crince Le Roy), ternyata agak berbeda jumlahnya dan kriterianya dengan ketentuan yang dicantumkan dalam penjelasan Undang-Undang (Undang-Undang No.9 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.28 Tahun 1999).<sup>30</sup> Secara kasuistis, oleh badan-badan peradilan akan dapat dikembangkan nilai-nilai A.U.P.B yang mungkin menambah atau mengurangi kriteria-kriteria A.U.P.B dalam doktrin/teori yang tidak sesuai lagi dengan keadaan di Indonesia. Maka jumlah kriteria A.U.P.B itu masih dapat bersifat fleksibel, tetapi bagaimana pun juga kriteria-kriteria yang sudah ada sekarang dapatlah menjadi pedoman atau pegangan di dalam menentukan putusan yang adil dan secara filosofis, yuridis, serta sosiologis dapat diterima oleh masyarakat dan pencari keadilan.<sup>31</sup>

Pengaturan tentang pelayanan publik, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam bagian menimbang butir a, sebagaimana telah disebutkan dalam uraian di atas, harus

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, hal.46

<sup>31</sup>*Ibid.*, hal.47

mendapatkan perhatian utama dari pemerintah terutama dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam tataran filosofis, pelayanan publik merupakan hak sosial dasar warga negara (*social rights*) merupakan *the rights to receive*, hak-hak untuk menerima dari pemerintah seperti hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran, hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan, jaminan hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, jaminan sosial, dsb.<sup>32</sup> Landasan konstitusional pengaturan pelayanan publik atas hak-hak sosial dasar sebagaimana diungkapkan diatas, diatur dalam ketentuan Pasal 18 A ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur demikian:

– Pasal 18 A ayat (2) menyatakan:

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

– Pasal 34 ayat (3) menyatakan:

Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak

Sejalan dengan hal sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dibutuhkan pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional, berintegritas dan berdedikasi tinggi, yang tentunya juga harus diikuti dengan manajemen Aparatur Sipil Negara yang profesional, lebih lanjut disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

---

<sup>32</sup>Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2012 (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), hal.26

Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat dengan: UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ) dalam bagian menimbang pada butir c, demikian:

Bahwa untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagian bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara

Dalam pengaturan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan Aparatur Sipil Negara adalah “ Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan“, lebih lanjut disebutkan lagi dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa: “Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme”. Dalam Pasal 1 angka 2 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dari pengaturan pasal di atas nampak jelas sekali bahwa peran pegawai aparatur sipil negara tidak bisa diremehkan begitu saja

dalam rangka menciptakan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, sebab perlu dipahami bahwa jatuh bangunnya pelayanan publik kepada masyarakat amat tergantung pada keberhasilan manajemen aparatur sipil negara yang terlibat dalam pelayanan publik tersebut.

Dengan mendasarkan pada hal sebagaimana telah diuraikan di atas maka penelitian hukum ini akan berpijak pada sinkronisasi status pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dalam perspektif UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana telah disebutkan dalam uraian di atas, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja merupakan Pegawai ASN, diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 1 angka 2 dan angka 4 UU No.5 Tahun 2014). Dalam ketentuan Pasal 98 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 secara eksplisit disebutkan bahwa masa perjanjian kerja seorang pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Dari ketentuan undang-undang sebagaimana telah disampaikan di atas, dengan menggunakan metode penafsiran gramatikal (bahasa)<sup>33</sup>, dapat ditarik suatu penafsiran bahwa perjanjian kerja yang digunakan sebagai kontrak kerja bagi PPPK adalah suatu perjanjian kerja yang hampir menyerupai perjanjian kerja waktu tertentu. Jika perjanjian kerja waktu

---

<sup>33</sup>Metode penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa (*what does it linguistically mean?*) adalah suatu Penafsiran yang menekankan pada makna teks yang di dalamnya kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertolak dari makna menurut pemakaian bahasa sehari hari atau makna teknis-yuridis yang sudah dilazimkan dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekeretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta,2006. hal.290-291

tertentu mensyaratkan pekerjaan yang bersifat musiman untuk dijadikan obyek perjanjian kerja, yang diantaranya adalah merupakan pekerjaan yang terus menerus, tidak terputus-putus, tidak dibatasi waktu, dan merupakan bagian dari suatu proses produksi, dan bergantung pada cuaca atau pekerjaan itu dibutuhkan karena adanya suatu kondisi tertentu (penjelasan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan) maka hal ini menjadi berbeda ketika dibandingkan dengan perjanjian kerja seorang pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Masa Perjanjian kerja seorang pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja, jika kinerjanya baik maka kontrak kerjanya akan diperpanjang selama 1 (satu) tahun jika kinerjanya buruk maka kontrak kerja akan dihentikan dan tidak diperpanjang lagi, sementara jika dibandingkan dengan ketentuan mengenai masa perjanjian kerja waktu tertentu sebagaimana diatur dalam pasal 59 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, maka akan didapati bahwa masa perjanjian kerja untuk perjanjian kerja waktu tertentu adalah 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang selama 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Dengan demikian untuk perjanjian kerja waktu tertentu ini dapat dipahami bahwa dari aspek jangka waktu, lama masa kontrak paling lama 3 (tiga) tahun, sedangkan dari aspek perjanjian kerja hanya dapat diadakan satu kali untuk waktu paling lama 2 (dua) tahun dan dapat diperbarui 1 (satu) kali dengan syarat keseluruhannya tidak boleh lebih dari tiga tahun.<sup>34</sup> Bila Perjanjian kerja waktu

---

<sup>34</sup>Libertus Jehani, *Hak-Hak Karyawan Kontrak*, Forum Sahabat, Jakarta, 2008, hal.8

tertentu tersebut dibuat tidak sesuai syarat-syarat tersebut di atas, maka perjanjian kerja waktu tertentu (selanjutnya disingkat dengan : PKWT) berubah menjadi perjanjian kerja waktu tidak tertentu (selanjutnya di singkat dengan PKWTT) dan dengan demikian para pekerjanya bukan lagi menjadi pekerja kontrak tetapi diangkat menjadi pekerja tetap (Pasal 59 ayat (7) UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan).<sup>35</sup>

Dari pengaturan tentang PKWT sebagaimana telah diuraikan di atas maka terlihat jelas betapa UU No.13 Tahun 2003 ini memberikan perlindungan hukum bagi pekerja kontrak. Hal ini terlihat jelas dari pengaturan pasal 59 ayat (7) UU No.13 Tahun 2003 yang mengatur bahwa : “Perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) maka demi hukum menjadi perjanjian kerja waktu tertentu”. Dalam konteks regulasi tentang ketenagakerjaan sebagaimana telah di atur dalam pasal di atas, maka sangat jelas bahwa pembuat undang-undang telah mengerti betul bahwa hak-hak pekerja harus diutamakan tidak hanya melulu kewajiban saja yang dituntut dari pekerja. Dari sudut pandang yang berbeda, dapat dipahami pula bahwa regulasi ini mampu menyeimbangkan antara hak dan kewajiban yang sama-sama harus dipenuhi oleh pemberi kerja dan pekerja.

Dari ketentuan mengenai masa perjanjian kerja seorang PPPK sebagaimana di ungkapkan di atas, telah diketahui bahwa dalam Pasal 98 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 telah diatur bahwa masa Perjanjian kerja seorang pegawai

---

<sup>35</sup>*Ibid.*, hal 8-9

pemerintah dengan perjanjian kerja adalah paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja, selain itu dalam undang-undang tersebut juga diatur mengenai banyak hal yang terkait dengan manajemen PPPK secara umum, yang diantaranya adalah: penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja dan perlindungan (Pasal 93 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Terkait dengan pemutusan hubungan perjanjian kerja dan perlindungan atas pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, pasal 105 dan 106 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian :

- Pasal 105 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan sebagai berikut:
  - (1) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena:
    - a. jangka waktu perjanjian kerja berakhir;
    - b. meninggal dunia;
    - c. atas permintaan sendiri;
    - d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK; atau
    - e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati.
  - (2) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena:
    - a. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana;
    - b. melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat; atau
    - c. tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.
  - (3) Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan tidak dengan hormat karena:

- a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
  - c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
  - d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.
- Pasal 106 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan sebagai berikut:
- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
    - a. jaminan hari tua;
    - b. jaminan kesehatan;
    - c. jaminan kecelakaan kerja;
    - d. jaminan kematian; dan
    - e. bantuan hukum.
  - (2) Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.
  - (3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Terkait dengan hal yang diuraikan di atas, maka dapat diberikan suatu pendapat hukum bahwa perlindungan atas pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja tidak cukup hanya melalui jaminan hari tua; jaminan kesehatan; jaminan kecelakaan kerja; jaminan kematian; dan bantuan hukum. Bantuan hukum yang diberikan pun hanya berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya. Dalam konteks ini bentuk perlindungan hukum yang diberikan dalam aspek perjanjian kerja tidak ada,

seorang pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja akan tetap pada statusnya sebagai pegawai kontrak dan akan terus menerus terikat kontrak ketika kinerjanya dinilai baik. Ketika pengaturan yang demikian ini dibandingkan dengan UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan yang mengatur tentang PKWT maka hal ini merupakan suatu kemunduran yang sangat jauh.

Dalam hal ini dapat diberikan suatu uraian bahwa hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subyek hukum agar masing-masing subyek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum.<sup>36</sup> Mencermati hal sebagaimana telah diuraikan di atas, maka seharusnya pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum bagi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ini bukannya malah menambah situasi yang semakin menyulitkan bagi nafkah dan penghidupan mereka, mengingat dedikasi dan pengabdian yang diberikan oleh para pegawai non pns ini bagi bangsa dan Negara Indonesia.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja menurut UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?

---

<sup>36</sup>Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 265

- b. Bagaimana perbandingan konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dengan perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) pada perusahaan?

### 3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, tujuan dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja menurut UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis perbandingan konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dengan perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) pada perusahaan.

### 4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan Hukum Administrasi secara khusus adalah Hukum Kepegawaian dan Hukum Ketenagakerjaan. Kontribusi teoritis tersebut khususnya dalam konteks untuk mengkaji dan menganalisis konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja

menurut UU No.5 Tahun 2014 dan juga untuk mengkaji dan menganalisis perbandingan konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dengan perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) pada perusahaan.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi praktek hukum di Indonesia, terutama dalam lapangan hukum kepegawaian dan hukum ketenagakerjaan, dalam konteks untuk memberikan solusi klinis dan praktis terkait perumusan perjanjian kerja yang tepat bagi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

## 5. Tinjauan Pustaka

### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri adalah pelayan umum atau *public servant*<sup>37</sup>. Sedangkan J.H.A Logemann dalam bukunya “*Over de theorie van een stellig staatsrecht*” (1948) sebagaimana dikutip oleh Sudibyo Triatmodjo berpendapat bahwa pegawai negeri (*ambtenaar*) adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*) dengan negara.<sup>38</sup> Mengenai hubungan dinas publik ini J.H.A Logemann lebih lanjut menjelaskan bahwa hubungan dinas publik itu terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu

---

<sup>37</sup>Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal. 384.

<sup>38</sup>Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal.27

atau beberapa macam jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain. Jadi seseorang yang mempunyai hubungan dinas publik dengan negara, yang berarti dia menjadi pegawai negeri, tidak akan menolak dan menerima tanpa syarat pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>39</sup> Pada hakekatnya inti dari hubungan dinas publik itu adalah adanya kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>40</sup> Dengan demikian jika mengikuti pendapat J.H.A Logemann, pemerintah berhak dengan tanpa persesuaian kehendak dari pihak pegawai negeri yang bersangkutan (*eenzijdig*) mengangkat dalam jabatan yang ditentukan, sehingga perbuatan pemerintah di sini dapat disebut dengan perbuatan hukum yang bersegi satu.<sup>41</sup> Dalam konteks ini timbul dan berakhirnya lembaga dinas publik itu tidak tergantung pada pengangkatan dalam atau pemberhentian dari suatu jabatan.<sup>42</sup> Sebab ada pegawai negeri yang tidak mempunyai jabatan (seperti non aktif) namun masih mempunyai hubungan dinas publik (seperti orang yang menjadi pejabat berdasarkan perjanjian kerja).<sup>43</sup> Jadi yang terpenting dari hubungan dinas publik adalah

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal.3

<sup>41</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Loc. Cit.*

<sup>42</sup> Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

kewajiban dari pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan oleh pemerintah dalam satu atau beberapa macam jabatan tertentu.<sup>44</sup>

Tentang segi hukum pengangkatan pegawai negeri yang menimbulkan hubungan dinas publik itu telah timbul dua pendapat, yaitu:<sup>45</sup>

- a. Bahwa hubungan dinas publik dan pengangkatan pegawai itu merupakan suatu perjanjian yakni karena adanya persesuaian kehendak atau vrye verdag (kontrak sukarela) antara pegawai dengan pemerintah. Yang berpendapat seperti ini antara lain adalah Logemann, Kranenburg, Vegting, van Praag, Krabbe, Prins, dan Buys. Menurut Buys, Vriye verdag itu tidaklah didasarkan pada suatu perjanjian sebagaimana yang diatur dalam pasal 1338 KUH Perdata, melainkan suatu kontrak istimewa atau "Contract Suigeneris" antara pemerintah dengan pegawai negeri. Dalam contract suigeneris ini diisyaratkan bahwa pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri. Meskipun demikian setiap saat pegawai negeri itu boleh mengundurkan diri.
- b. Bahwa pengangkatan atau adanya hubungan dinas publik itu bukanlah kontrak istimewa melainkan suatu perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah yakni merupakan penunjukan (*aanstelling*) terhadap pegawai yang bersangkutan untuk duduk dalam jabatannya. Para sarjana yang berpendapat bahwa pengangkatan atau hubungan dinas publik pada pegawai negeri ini sebagai *aanstelling*, antara lain adalah Klientjes, Van der Pot, Van der Grinten, Van Urk dan Donner. Dalam hal ini E. Utrecht tidak sependapat dengan teori kedua ini dengan alasan bahwa meskipun dalam pengangkatannya pegawai negeri itu merupakan perbuatan hukum bersegi satu (*aanstelling*) dari pemerintah, tetapi *aanstelling* itu sebenarnya merupakan suatu akibat dari hubungan dinas publik dan bukan peristiwa hukum yang menimbulkannya. Lebih lanjut disebutkan bahwa sebelum penunjukan itu terjadi telah diadakan suatu perjanjian antara pelamar dan pemerintah dan sebagai akibat perjanjian tersebut selanjutnya pelamar itu diangkat dalam satu jabatan, bahkan ia terpaksa menerima pengangkatan itu.

Dari dua pendapat tersebut di atas, Muchsan mengemukakan bahwa hubungan dinas publik pada pegawai negeri merupakan perbuatan hukum

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

<sup>45</sup>E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal. 208-209; Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

bersegi satu (sepihak/unilateral) karena kehendak pemerintah lebih menonjol daripada pihak pegawai yang bersangkutan, bahkan pemerintah dapat memaksakan kehendaknya agar dilakukan oleh pegawai tersebut. Sekalipun ada pegawai atau pejabat yang diangkat tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu yang terkesan mirip dengan perjanjian kerja, namun itu lebih merupakan kehendak sepihak dari pemerintah untuk melakukan hal tersebut.<sup>46</sup> Dengan demikian untuk menentukan status seseorang sebagai pegawai negeri dipergunakan dua macam kriteria, yaitu:<sup>47</sup>

- a) Berdasarkan adanya hubungan dinas publik yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu, dan
- b) Berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri.

Berdasarkan 2 (dua) kriteria yang telah disebutkan di atas maka akan diuraikan mengenai hubungan kerja pegawai negeri adalah sebagai berikut.<sup>48</sup>

- a. Pemberi kerja seorang pegawai negeri di Indonesia adalah Negara/Pemerintah, dengan tujuan atau maksud untuk menyelenggarakan kepentingan umum;
- b. Peraturan yang menentukan kedudukan pegawai negeri termasuk dalam lingkup hukum publik, sehingga dalam hal ini kedudukan pemerintah sebagai pemberi kerja adalah lebih tinggi dibanding pegawai negeri, walaupun peraturan tersebut dibuat secara sepihak tanpa perundingan atau persetujuan lebih dahulu dengan pegawai negeri yang bersangkutan;

---

<sup>46</sup>Muchsan, *Hukum Kepegawaian Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal. 18

<sup>47</sup>Alam Syah, "Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)", *Tesis*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hal.12, Dikutip dari W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hal. 150

<sup>48</sup>*Ibid.*, Dikutip dari Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1982, hal.35-44

- c. Pegawai Negeri yang mempunyai perselisihan dengan pemberi kerja yaitu Negara/Pemerintah, tidak dapat mengajukan perselisihannya itu kepada badan peradilan umum karena perselisihan mengenai hubungan kerja tersebut termasuk dalam lingkup hukum tata usaha negara khususnya hukum kepegawaian, yang dalam konteks ini termasuk dalam yurisdiksi peradilan tata usaha negara.

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang) Tentang Pegawai Negeri terdapat dalam pasal 1 angka 3, Pasal 6, Pasal 7 ayat 1, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Pengertian pasal 1 angka 3 berkaitan dengan hukum (administrasi), sedangkan yang terdapat dalam pasal 6, Pasal 7 ayat 1, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 berkaitan dengan masalah kedudukan, fungsi, tugas dan peran pegawai negeri sipil sebagai pegawai aparatur sipil negara. Pengertian stipulatif tersebut selengkapnya mengatur demikian:

- Pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

(3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

- Pasal 6 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

Pegawai ASN terdiri atas:

- a. PNS; dan
  - b. PPPK
- Pasal 7 ayat (1) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:
- (1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- Pasal 8 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:
- Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur sipil negara.
- Pasal 9 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:
- (1) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah.
  - (2) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.
- Pasal 10 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:
- Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- a. pelaksana kebijakan publik;
  - b. pelayan publik; dan
  - c. perekat dan pemersatu bangsa.
- Pasal 11 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

Pegawai ASN bertugas:

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
  - b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
  - c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Pasal 12 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dari penjelasan diatas, maka dapat diuraikan unsur-unsur mengenai pengertian stipulatif dari Pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang diantaranya adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Memenuhi syarat tertentu;
3. Diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap;
4. Oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;

5. Untuk menduduki jabatan pemerintahan;

Dari unsur-unsur yang disebutkan di atas, maka seseorang dapat disebut sebagai pegawai negeri sipil apabila memenuhi rumusan unsur-unsur stipulatif diatas. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, ditegaskan kembali bahwa: “ PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.”

Di samping pengertian stipulatif sebagaimana telah disebutkan diatas ada pula perluasan pengertian yang hanya berlaku untuk hal-hal tertentu. Perluasan pengertian tersebut antara lain terdapat didalam :<sup>49</sup>

- a. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal 415-437 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah mereka yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai satu jabatan publik baik tetap maupun sementara. Jadi orang yang disertai jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri menurut pengertian UU No.8 Tahun 1974 (sebagaimana telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Jika melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik maka ia dianggap dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.
- b. Ketentuan Pasal 92 KUH Pidana yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut pasal 92 KUH Pidana, “ orang-orang yang dipilih dalam pemilihan-pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala desa” dianggap sebagai pegawai-pegawai negeri.” Mereka (yang disebutkan dalam pasal 92 KUHP ) bukanlah Pegawai Negeri menurut pengertian UU No.8 Tahun 1974 (sebagaimana telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara), tetapi jika terjadi kejahatan dalam kualitas/kedudukan masing-masing maka mereka itu dianggap dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri.

---

<sup>49</sup>Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hal. 9-11.

- c. Ketentuan UU. No. 3 Tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (sebagaimana diubah dengan UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). UU No.3 Tahun 1971 (sebagaimana diubah dengan UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) ini memperluas juga pengertian pegawai negeri, sehingga mencakup “orang-orang yang menerima gaji atau upah atau keuangan Negara atau keuangan daerah, atau badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau keuangan daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat. Mereka yang menerima gaji atau upah atau kelonggaran-kelonggaran tersebut boleh jadi bukan pegawai negeri menurut pengertian UU No.8 Tahun 1974 (sebagaimana diubah dengan UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara), tetapi jika mereka melakukan korupsi atas gaji atau upah dan kelonggaran-kelonggaran tersebut maka mereka dianggap dan diperlakukan sama seperti pegawai negeri khusus dalam kaitannya dengan tindak korupsinya itu, artinya, bisa dituntut dengan sanksi pidana sesuai dengan UU No.3 Tahun 1971 (sebagaimana diubah dengan UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
- d. Ketentuan peraturan pemerintah no.6 tahun 1974 tentang pembatasan kegiatan pegawai negeri dalam usaha swasta. Ada beberapa golongan yang bukan pegawai negeri menurut pengertian UU No.8 Tahun 1974 (sebagaimana diubah dengan UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara) tetapi PP No.6 Tahun 1974 memberikan perluasan sehingga mencakup banyak golongan pegawai lainnya. Menurut PP No.6 Tahun 1974 pegawai negeri adalah:
1. Pegawai Negeri Sipil Pusat.
  2. Anggota ABRI
  3. Pegawai negeri diperbantukan/dipekerjakan pada daerah otonom
  4. Pegawai otonom
  5. Pegawai Perusahaan Jawatan (Perjan)
  6. Pegawai Perusahaan Umum (Perum)
  7. Pegawai Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk dengan undang-undang
  8. Pegawai Bank Milik Negara.

Selain itu PP No.6 Tahun 1974 secara eksplisit menyebutkan juga beberapa pegawai (yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri) yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri, yaitu:

1. Pegawai Perusahaan (Persero)
2. Pegawai Perseroan Terbatas (PT) milik Negara yang belum digolongkan berdasarkan Undang-Undang No.9 Tahun 1969.

### 3. Pegawai Perusahaan Daerah

## 2. Pengertian Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Pengertian Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian kerja tidak dijumpai dalam literatur hukum kepegawaian, tetapi undang-undang kepegawaian yang baru yaitu UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, memberikan definisi/pengertian stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang) tentang pegawai jenis ini. Dalam pasal 1 angka (4) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara diatur bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah “warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”. Dalam Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara diatur demikian :

- Pasal 6 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:  
Pegawai ASN terdiri atas:
  - a. PNS; dan
  - b. PPPK
  
- Pasal 7 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:
  - (2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan

kebutuhan Instansi Pemerintah dan Ketentuan Undang-Undang ini.

Dari pengaturan pasal sebagaimana telah diuraikan di atas, nampak jelas bahwa Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja merupakan salah satu unsur dari pegawai aparatur sipil negara, kemudian dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa: "PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan Ketentuan Undang-Undang ini". Dari konteks pengaturan pasal 7 ayat (2) ini maka tampak jelas bahwa keberadaan para pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ini sangat dibutuhkan oleh instansi pemerintah dan pengadaan kebutuhan akan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ini dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK (Pasal 96 ayat (2) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Dari penjelasan diatas, maka dapat diuraikan unsur-unsur mengenai pengertian stipulatif dari Pasal 1 angka (4) UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang diantaranya adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Memenuhi syarat tertentu;
3. Diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu;
4. Dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan;

Dari apa yang telah disampaikan diatas, maka seseorang dapat dikatakan sebagai seorang Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disingkat dengan PPPK) apabila memenuhi rumusan unsur-unsur stipulatif sebagaimana telah diungkapkan di atas. Selanjutnya akan diuraikan mengenai PPPK selaku pegawai ASN yang memiliki fungsi, tugas dan peran sebagai berikut:

- Dalam Pasal 10 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara diatur bahwa:

Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

- Sedangkan terkait fungsi, Pasal 11 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

Pegawai ASN bertugas:

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Dan terkait dengan peran pegawai Aparatur Sipil Negara, Pasal 12 UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur demikian:

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang

profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

### 3. Pengertian Perjanjian Pada Umumnya

Berbagai kepastakaan hukum Indonesia memakai bermacam-macam istilah untuk menterjemahkan *Verbinten* dan *Overeenkomst*, yaitu:<sup>50</sup>

1. Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Subekti dan Tjiptosudibio menggunakan istilah Perikatan untuk “*Verbinten* dan *Persetujuan* untuk “*Overeenkomst*”;
2. Utrecht, dalam bukunya Pengantar Dalam Hukum Indonesia memakai istilah Perutusan untuk “*Verbinten*” dan “*Perjanjian* untuk “*Overeenkomst*”;
3. Achmad Ichsan dalam bukunya Hukum Perdata IB menterjemahkan “*Verbinten*” dengan Perikatan dan “*Overeenkomst*” dengan *Persetujuan*”;

Dari uraian diatas ternyata bahwa untuk *Verbinten* dikenal tiga istilah Indonesia yaitu: Perikatan, Perutusan dan Perjanjian. Sedangkan untuk *Overeenkomst* dipakai dua istilah: Perjanjian dan *Persetujuan*.<sup>51</sup> *Verbinten* berasal dari kata kerja *Verbinden* yang artinya mengikat. Jadi *Verbinten* menunjuk adanya “ikatan” atau “hubungan”. Hal ini memang sesuai dengan definisi *Verbinten* sebagai suatu hubungan hukum.<sup>52</sup> Sedangkan *Overeenkomst* berasal dari kata kerja *Overeenkomen* artinya “setuju” atau “sepakat”. Jadi *overeenkomst* mengandung kata sepakat sesuai dengan azas konsesualisme yang dianut oleh BW.<sup>53</sup> Oleh karena itu istilah terjemahannya

---

<sup>50</sup>R.Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, cet.II, Binacipta, Bandung,1979, hal.1. Dikutip dari Subekti dan Tjiptosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Paramita Jakarta,1974, hal.291 dan hal.304., Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Penerbit Balai Buku Ikhtiar,1959, cetakan V, hal. 320 dan 621., A. Ichsan, *Hukum Perdata IB*, Pembimbing Masa, Jakarta, hal.7 dan 14

<sup>51</sup>*Ibid.*

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup>*Ibid.*

pun harus mencerminkan azas kata sepakat tersebut.<sup>54</sup> Wirjono Projodikoro menyatakan istilah *verbintenissen* dari *Burgerlijk Wetboek* dapat diterjemahkan “perikatan-perikatan”. Dalam sistem BW perikatan-perikatan ini dibagi menjadi dua golongan (Pasal 1233 BW), yaitu:<sup>55</sup>

- a. Perikatan-perikatan yang bersumber pada persetujuan (*overenkomst*)
- b. Perikatan-perikatan yang bersumber pada undang-undang (*wet*).

Senada dengan hal yang disampaikan di atas, Ahmad Miru dan Sakka Pati menjelaskan bahwa terdapat dua sumber lahirnya perikatan yaitu:<sup>56</sup>

- a. perjanjian; dan
- b. undang-undang.

Perjanjian sebagai sumber perikatan ini, apabila dilihat dari bentuknya, dapat berupa perjanjian tertulis maupun perjanjian tidak tertulis. Dari dua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa perikatan dapat lahir karena adanya persetujuan yang melahirkan perjanjian dan kemudian perjanjian tersebut melahirkan perikatan diantara para pihak.<sup>57</sup> Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Perdata, perikatan adalah hubungan yang terjadi di antara dua orang atau lebih, yang terletak di dalam lapangan harta kekayaan, dimana pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak lainnya wajib

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Emanuel Sujatmoko, “Bentuk Hukum Dan Penyelesaian Sengketa Kerjasama Antar Pemerintah Daerah”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hal.51

<sup>56</sup> *Ibid.*, Dikutip dari Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna pasal 1233 Sampai 1456 BW*, cet III, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hal.4

<sup>57</sup> *Ibid.*

memenuhi prestasi itu.<sup>58</sup> Perikatan dapat terjadi karena perjanjian, ketentuan umum mengenai perjanjian diatur dalam bab II, buku ketiga tentang perikatan, *Burgerlijk Wetboek* (BW), sedangkan ketentuan khususnya diatur dalam bab V sampai dengan bab XVIII ditambah bab VII A, buku ketiga tentang perikatan, *Burgerlijk Wetboek* (BW). Ketentuan-ketentuan umum mengenai terjadinya dan hapusnya perikatan terdapat dalam bab I dan bab IV, buku ketiga tentang perikatan, *Burgerlijk Wetboek* (BW).<sup>59</sup> Mengenai definisi perjanjian, Pasal 1313 *Burgerlijk Wetboek* memberikan definisi demikian : “suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Subekti berpendapat bahwa suatu perjanjian adalah “Suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada seseorang yang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.” Lebih lanjut subekti berpendapat bahwa: dari peristiwa ini, timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan. Perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya, perjanjian itu berupa rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis.<sup>60</sup> Selanjutnya Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja mengartikan bahwa “suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap

---

<sup>58</sup>Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Cetakan I, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2001, hal.1

<sup>59</sup>R.Setiawan, *Op.Cit.*, hal.49

<sup>60</sup>Subekti, *Hukum Perjanjian*, cetakan kesembilan belas, Intermasa, Jakarta, 2002, hal.1

satu orang lain atau lebih.”<sup>61</sup> Dari pengertian tersebut diatas, lebih lanjut Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja menguraikan unsur-unsur perjanjian adalah sebagai berikut:<sup>62</sup>

1. Suatu Perbuatan;
2. Antara sekurang-kurangnya dua orang (jadi dapat lebih dari dua orang);
3. Perbuatan tersebut melahirkan perikatan di antara pihak-pihak yang berjanji tersebut.

Selanjutnya Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi tentang perjanjian “sebagai suatu perhubungan hukum mengenai harta benda antar dua pihak, dalam mana suatu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan sesuatu hal atau tidak melakukan sesuatu hal, sedangkan pihak lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu.”<sup>63</sup> Mariam Darus Badruzaman dalam memberikan pengertian tentang perjanjian mendasarkan pada pasal 1313 *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang menyatakan bahwa “suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”<sup>64</sup> Terkait dengan pemberian definisi diatas, Setiawan mengungkapkan bahwa “Rumusan tersebut selain tidak lengkap juga sangat luas karena hanya menyebutkan persetujuan sepihak saja. Sangat luas karena dipergunakannya perkataan “perbuatan” tercakup juga perwakilan sukarela dan perbuatan melawan hukum.

---

<sup>61</sup>Emanuel Sujatmoko, *Loc.Cit.*, Dikutip dari Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, cet.5, Rajawali Pres, Jakarta, hal.7

<sup>62</sup>*Ibid.*

<sup>63</sup>*Ibid.*, hal. 52

<sup>64</sup>*Ibid.*, hal.53, Dikutip dari Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasannya*, cet.III, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hal.89

Sehubungan dengan itu perlu kiranya diadakan perbaikan mengenai definisi tersebut, yaitu.<sup>65</sup>

- 1) perbuatan harus diartikan sebagai perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum.
- 2) menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya” dalam pasal 1313.

Lebih lanjut, Mariam Darus Badruzaman membedakan jenis-jenis perjanjian adalah sebagai berikut:

1. Perjanjian timbal balik  
Perjanjian timbal balik adalah perjanjian yang menimbulkan kewajiban pokok bagi kedua belah pihak. Misalnya perjanjian jual beli
2. Perjanjian Cuma-Cuma dan Perjanjian Atas beban  
Perjanjian dengan Cuma-Cuma adalah perjanjian yang memberikan keuntungan bagi salah satu pihak saja. Misalnya hibah  
Perjanjian atas beban adalah perjanjian di mana terhadap prestasi dari pihak yang satu selalu terdapat kontra prestasi dari pihak lain, dan antara kedua prestasi itu ada hubungannya menurut hukum.
3. Perjanjian khusus (*benoemd*) dan perjanjian umum (*onbenoemd*)  
Perjanjian khusus adalah perjanjian yang mempunyai nama sendiri. Maksudnya ialah perjanjian-perjanjian tersebut diatur dan diberi nama oleh pembentuk undang-undang. Di luar perjanjian khusus tumbuh perjanjian umum yaitu perjanjian-perjanjian yang tidak diatur di dalam KUH Perdata, tetapi terdapat di dalam masyarakat. Salah satu contoh dari perjanjian umum adalah perjanjian sewa beli
4. Perjanjian kebendaan (*zakelijk*) dan perjanjian obligatoir  
Perjanjian kebendaan adalah perjanjian dengan mana seorang menyerahkan haknya atas sesuatu, kepada pihak lain. Sedangkan perjanjian obligatoir adalah perjanjian dimana pihak-pihak mengikatkan diri untuk melakukan penyerahan kepada pihak lain (perjanjian yang menimbulkan perikatan).
5. Perjanjian konsensual dan perjanjian riil  
Perjanjian konsensual adalah perjanjian dimana di antara kedua belah pihak telah tercapai persesuaian kehendak untuk mengadakan perikatan. Menurut KUH Perdata perjanjian ini sudah mempunyai kekuatan mengikat (ps 1338 KUH Perdata). Namun demikian di

---

<sup>65</sup>R. Setiawan, *Loc. Cit.*

dalam KUH Perdata ada juga perjanjian-perjanjian yang hanya berlaku sesudah terjadi penyerahan barang. Misalnya perjanjian penitipan barang (ps 1694 KUH Perdata), pinjam pakai (ps 1740 KUH Perdata). Perjanjian yang terakhir ini dinamakan perjanjian riil.

6. Perjanjian-perjanjian yang istimewa sifatnya

- a) perjanjian liberatoir yaitu perjanjian dimana para pihak membebaskan diri dari kewajiban yang ada, misalnya pembebasan hutang (*kwijtschelding*) ps 1438 KUH Perdata;
- b) perjanjian pembuktian (*bewijsovereenkomst*) yaitu perjanjian dimana para pihak menentukan pembuktian apakah yang berlaku di antara mereka;
- c) perjanjian untung-untungan; misalnya perjanjian asuransi, ps 1774 KUH Perdata
- d) perjanjian publik; yaitu perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintah), misalnya perjanjian ikatan dinas.<sup>66</sup>

Terkait dengan syarat sahnya perjanjian, Pasal 1320 *Burgerlijk Wetboek* (BW) menentukan bahwa untuk sahnya persetujuan diperlukan 4 (empat) syarat, yakni:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Cakap untuk membuat perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab atau causa yang halal.

Syarat pertama dan kedua merupakan syarat subyektif, karena mengenai orang-orangnya atau subyeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat yang terakhir dinamakan syarat-syarat obyektif karena

---

<sup>66</sup>Emanuel Sujatmoko, *Op. Cit.*, hal.53-54. Dikutip dari Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasannya*, cet.III, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hal. 90-93

mengenai perjanjiannya sendiri atau obyek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.<sup>67</sup>

ad.1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Dengan kata sepakat dimaksudkan bahwa kedua subyek yang mengadakan perjanjian itu harus bersepakat, para pihak setuju mengenai hal-hal pokok dari perjanjian yang diadakan itu. Apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lain. Mereka menghendaki sesuatu yang sama secara timbal balik.<sup>68</sup> Dalam konteks ini, sepakat dilukiskan sebagai pernyataan kehendak yang disetujui (*overeenstemende wilsverklaring*) antara para pihak.<sup>69</sup> Mengenai pernyataan kehendak ini terdapat beberapa ajaran, yaitu:<sup>70</sup>

1. Teori kehendak (*wilstheorie*) mengajarkan bahwa kesepakatan terjadi pada saat kehendak pihak penerima dinyatakan. Misalnya dengan menulis surat.
2. Teori Pengiriman (*verzendtheorie*) mengajarkan bahwa kesepakatan terjadi pada saat kehendak yang dinyatakan itu dikirim oleh pihak yang menerima tawaran.
3. Teori pengetahuan (*vernemingtheorie*) mengajarkan bahwa pihak yang menawarkan seharusnya sudah mengetahui tawaran diterima
4. Teori kepercayaan (*vertrouwenstheorie*) mengajarkan bahwa kesepakatan itu terjadi pada saat pernyataan kehendak dianggap layak diterima oleh pihak yang menawarkan.

---

<sup>67</sup> Subekti, *Op.Cit.*, hal. 17

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Emanuel Sujatmoko, *Op. Cit.*, hal.54

<sup>70</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Op.Cit.*, hal.74

Setiawan dalam bukunya pokok-pokok hukum perikatan menyebutkan ada 7 (tujuh) macam teori mengenai pernyataan kehendak sebagaimana telah disebutkan di atas, antara lain:<sup>71</sup>

1. Teori Kehendak (*Wilstheorie*)  
Teori ini adalah yang tertua dan menekankan kepada faktor kehendak. Menurut teori ini jika kita mengemukakan suatu pernyataan yang berbeda dengan apa yang dikehendaki, maka kita tidak terikat kepada pernyataan tersebut.
2. Teori Pernyataan (*Verklarungstheorie*)  
Menurut teori ini, kebutuhan masyarakat menghendaki bahwa kita dapat berpegang kepada apa yang dinyatakan. Jika A misalnya, menawarkan sesuatu barang kepada B dan diterima oleh B, maka antara A dan B telah terjadi persetujuan tanpa menghiraukan apakah yang dinyatakan oleh A dan B itu sesuai dengan kehendaknya masing-masing atau tidak.
3. Teori Kepercayaan (*Vertrouwenstheorie*)  
Teori yang sekarang dianut juga oleh yurisprudensi adalah teori kepercayaan, di mana menurut teori ini kata sepakat terjadi jika ada pernyataan yang secara obyektif dapat dipercaya
4. Teori Ucapan (*Uitingstheorie*)  
Menurut teori ini bahwa persetujuan terjadi pada saat orang yang menerima penawaran telah menyiapkan surat jawaban bahwa ia menyetujui penawaran tersebut. Kelemahan teori ini adalah bahwa sulit untuk menentukan saat terjadinya persetujuan dan selain itu jawabannya setiap saat masih dapat diubah.
5. Teori Pengiriman (*Verzendingstheorie*)  
Menurut beberapa sarjana, terjadinya persetujuan adalah pada saat dikirimkannya surat jawaban. Diterangkan selanjutnya bahwa dengan dikirimkannya surat tersebut si pengirim kehilangan kekuasaan atas surat tersebut dan lagi pula saat pengiriman dapat ditentukan secara tepat.
6. Teori Pengetahuan (*Vernemingstheorie*)  
Teori ini mengemukakan bahwa persetujuan terjadi setelah orang yang menawarkan mengetahui bahwa penawarannya disetujui. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan, apakah persetujuan tidak akan terjadi jika sekiranya surat tersebut tidak dibuka atau jika surat itu hilang?
7. Teori Penerimaan (*Ontvangstheorie*)

---

<sup>71</sup> R. Setiawan, *Op.Cit.*, hal.57-59

Menurut teori ini, bahwa persetujuan terjadi pada saat diterimanya surat jawaban penerimaan penawaran oleh orang yang menawarkan. Teori ini banyak dianut dan juga oleh Hoge Raad.

#### ad.2. Kecakapan untuk membuat perjanjian

Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian berarti mempunyai wewenang untuk membuat suatu perjanjian atau mengadakan suatu hubungan hukum. Pada dasarnya setiap orang yang sudah dewasa dan sehat pikirannya adalah cakap menurut hukum.<sup>72</sup> Pasal 1330 *Burgerlijk Wetboek*(BW) menentukan siapa-siapa saja yang tidak cakap untuk membuat persetujuan dan penguraiannya masing-masing dapat dilihat dalam hukum perorangan. Sedangkan akibat dari ketidak cakapan diatur dalam pasal 1331, 1446 dan 1456 *Burgerlijk Wetboek* (BW).<sup>73</sup> Dalam konteks perjanjian pemerintahan kecakapan untuk melakukan tindakan hukum diukur dari ada atau tidaknya wewenang seorang pejabat untuk melakukan tindakan hukum.<sup>74</sup> Kewenangan pejabat tersebut dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, dan kewenangan tersebut harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.<sup>75</sup>

#### ad.3. Suatu hal tertentu

Pengertian suatu hal tertentu adalah obyek dari perjanjian yang menjadi kewajiban dari para pihak dalam arti prestasi. Prestasi itu harus tertentu atau dapat ditentukan, sedangkan untuk dapat dikatakan tertentu atau

---

<sup>72</sup>Emanuel Sujatmoko, *Op. Cit.* , hal.55

<sup>73</sup>R. Setiawan, *Op. Cit.*, hal.61

<sup>74</sup>Emanuel Sujatmoko, *Loc. Cit.*

<sup>75</sup>*Ibid.*

dapat ditentukan harus ada jenis dari prestasi itu sendiri yang selanjutnya dapat ditentukan berapa jumlahnya.<sup>76</sup> Tertentu dalam konteks ini harus berupa obyek dalam perdagangan karena benda diluar perdagangan tidak dapat dijadikan obyek dari perjanjian, terkecuali dalam perjanjian pemerintahan, Dalam perjanjian pemerintahan kebijakan dapat diperjanjikan meskipun tidak secara langsung berhubungan dengan harta kekayaan.<sup>77</sup>

#### ad.4. Suatu sebab atau causa yang halal

Dalam hal ini perlu dibedakan secara tegas antara sebab dan motif. Motif adalah alasan yang mendorong bathin seseorang untuk melaksanakan sesuatu hal sedangkan sebab adalah tujuan daripada persetujuan.<sup>78</sup> Menurut pasal 1337 *Burgerlijk Wetboek* (BW) sebab yang tidak halal ialah jika dilarang oleh undang-undang bertentangan dengan kesusilaan atau ketertiban umum. Selanjutnya disebutkan lagi dalam pasal 1335 *Burgerlijk Wetboek* (BW), perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau dilarang tidak mempunyai kekuatan atau batal demi hukum. Dalam perjanjian pemerintahan suatu hal dinyatakan tidak halal, bukan hanya bertentangan dengan undang-undang maupun kesusilaan, tetapi juga bertentangan dengan norma pemerintahan, yaitu peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup>*Ibid.*

<sup>77</sup>Emanuel Sujatmoko, *Op. Cit.*, hal.56

<sup>78</sup>R. Setiawan, *Op. Cit.*, hal.62

<sup>79</sup>Emanuel Sujatmoko, *Loc.Cit.*

#### 4. Pengertian Perjanjian Kerja

Perjanjian kerja yang dalam bahasa Belanda biasa disebut *Arbeidsovereenkoms*, dapat diartikan dalam beberapa pengertian. Pengertian yang pertama disebutkan dalam ketentuan pasal 1601a *Burgerlijk Wetboek* (BW)/ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), bahwa :  
“Perjanjian kerja adalah suatu perjanjian di mana pihak yang satu si buruh, mengikatkan dirinya untuk dibawah perintah pihak yang lain, si majikan untuk suatu waktu tertentu, melakukan pekerjaan dengan menerima upah”.  
Sementara itu R. Iman Soepomo mengemukakan bahwa: “Perjanjian Kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak kesatu, buruh, mengikatkan diri untuk bekerja dengan menerima upah pada pihak lainnya, majikan, yang mengikatkan diri untuk mengerjakan buruh itu dengan membayar upah.”<sup>80</sup>  
Subekti dalam bukunya *Aneka Perjanjian* menyebutkan bahwa perjanjian kerja adalah:

Perjanjian antara seorang “buruh” dengan seorang “majikan”, perjanjian mana ditandai oleh ciri-ciri; adanya suatu upah atau gaji tertentu yang diperjanjikan dan adanya suatu hubungan di peratas (bahasa Belanda *dierstverhanding*) yaitu suatu hubungan berdasarkan mana pihak yang satu (majikan) berhak memberikan perintah-perintah yang harus ditaati oleh pihak yang lain.<sup>81</sup>

Libertus Jehani dalam bukunya *Hak-Hak Karyawan Kontrak* menyebutkan bahwa “perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pemberi kerja/pengusaha yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak mulai dari saat hubungan kerja itu terjadi hingga

---

<sup>80</sup>Djumadi, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, Edisi ketujuh, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hal 29-30

<sup>81</sup>*Ibid.*, hal. 30

berakhirnya hubungan kerja.”<sup>82</sup> Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa definisi atau pengertian yang diberikan oleh Libertus Jehani ini merupakan pengertian “stipulatif” (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang), yang diberikan oleh Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa “Hubungan Kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah.” Berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana telah disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perjanjian kerja yang menimbulkan hubungan kerja mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah.<sup>83</sup> Dengan demikian, agar dapat disebut perjanjian kerja harus dipenuhi 3 (tiga) unsur, sebagai berikut: <sup>84</sup>

### **1. Ada Orang Di Bawah Pimpinan Orang Lain**

Adanya unsur perintah menimbulkan adanya pimpinan orang lain. Dalam Perjanjian Kerja, unsur perintah ini memegang peranan yang pokok sebab tanpa adanya unsur perintah, hal itu bukan perjanjian kerja. Dengan adanya unsur perintah dalam perjanjian kerja, kedudukan kedua belah pihak tidaklah sama. Pihak yang satu kedudukannya di atas (pihak yang memerintah) sedangkan pihak lain

---

<sup>82</sup>Libertus Jehani, *Op.Cit.*, hal.5

<sup>83</sup>F.X. Djumialdji, *Perjanjian Kerja*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal.7

<sup>84</sup>*Ibid.*, hal.7-9

kedudukannya di bawah (pihak yang diperintah). Kedudukan yang tidak sama ini disebut sebagai hubungan subordinasi serta ada yang menyebutnya hubungan kedinasan.

## **2. Penunaian Kerja**

Penunaian kerja maksudnya melakukan pekerjaan. Dalam hal ini tidak dipakai istilah melakukan pekerjaan sebab istilah tersebut mempunyai arti ganda. Istilah melakukan pekerjaan dapat berarti persewaan tenaga kerja atau penunaian kerja. Dalam konteks persewaan tenaga kerja yang tersangkut dalam kerja adalah tenaga manusia, sehingga upah sebagai kontraprestasi dipandang dari sudut ekonomis. Dalam hal penunaian kerja, yang tersangkut dalam kerja adalah manusia itu sendiri sehingga upah sebagai kontraprestasi dipandang dari sudut sosial ekonomis.

## **3. Adanya Upah**

Upah menurut Pasal 1 angka 30 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan adalah “ hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja

kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan. Jadi dalam hal ini upah adalah imbalan termasuk tunjangan.

Dengan dipenuhinya tiga unsur diatas, maka perjanjian yang memenuhi 3 (tiga) unsur sebagaimana disebutkan di atas yaitu ada perintah, pekerjaan, dan upah disebut sebagai perjanjian kerja. Adapun pihak yang memerintah disebut sebagai pengusaha/pemberi kerja, sedangkan pihak yang diperintah disebut sebagai pekerja/buruh.<sup>85</sup> Mengenai pengertian buruh, Hukum Ketenagakerjaan memberikan batasan bahwa yang disebut buruh harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) harus ada Perjanjian Kerja,
- 2) harus ada hubungan kerja yang formil, dan
- 3) harus bekerja pada perusahaan.<sup>86</sup>

Dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan adalah sebagai berikut:

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, hal.9

<sup>86</sup>*Ibid.*

- a. Setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang memperkerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain
- b. Usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan memperkerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain

## 6. Metode Penelitian

### a. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.<sup>87</sup>

### b. Pendekatan Masalah

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>88</sup> Pendekatan konseptual (*conceptual aproach*) digunakan karena peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana hukum

---

<sup>87</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hal.35

<sup>88</sup>*Ibid.*, hal. 97

ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>89</sup> Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum.<sup>90</sup> Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.<sup>91</sup>

### c. Bahan Hukum

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>92</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara, serta peraturan perundang-undangan yang lain yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas.

Sedangkan bahan hukum yang sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen yang resmi.<sup>93</sup> Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>94</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi: literatur-literatur yaitu

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hal.138

<sup>90</sup> *Ibid.*, hal. 132

<sup>91</sup> *Ibid.*, hal.133

<sup>92</sup> *Ibid.*, hal.141

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

buku-buku, dan berbagai hasil browsing dari internet serta tesis dan disertasi serta berbagai macam bahan hukum lainnya yang memang berkaitan dengan obyek penelitian untuk selanjutnya disusun secara sistematis berdasarkan pokok bahasan dalam penelitian.

#### d. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Di dalam penelitian hukum ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan melakukan studi pustaka, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan yang ada, kemudian bahan hukum yang terkumpul tersebut akan dianalisa lebih lanjut dan dikelompokkan sesuai dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Setelah melalui tahapan pengumpulan data serta inventarisasi terhadap bahan hukum yang relevan, yakni bahan hukum primer dan sekunder, langkah berikutnya adalah melakukan sistematisasi dari keseluruhan bahan hukum yang ada, baik itu yang menyangkut peraturan perundang-undangan, literatur-literatur maupun data penunjang lainnya. Kemudian, data yang berkaitan dengan materi permasalahan yang akan dibahas, diuraikan dan dianalisis setelah itu didiskripsikan, dan akir dari semuanya, diperoleh suatu kesimpulan yang sesuai dengan permasalahan.

## 7. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dari penelitian hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab, sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan. Bab ini merupakan gambaran umum atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini. Permasalahan yang akan dibahas dijelaskan secara singkat dalam latar belakang dan inti permasalahan secara khusus dituangkan dalam rumusan masalah. Bab ini pada dasarnya merupakan suatu pengantar yang bersifat umum sebelum pada pokok permasalahan yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

Bab II, Konstruksi Hukum Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Menurut UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Bab ini diulas untuk menjawab isu hukum pertama yaitu: Bagaimana konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja menurut UU No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?.

Bab III, Perbandingan Konstruksi Hukum Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) Pada Perusahaan. Bab ini dipaparkan untuk menjawab isu hukum kedua yaitu: Bagaimana perbandingan konstruksi hukum perjanjian kerja pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dengan perjanjian kerja waktu tertentu?

Bab IV, Penutup. Bab ini mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan penelitian hukum ini. Sub babnya terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

Kesimpulan berisi jawaban atas masalah yang diuraikan dalam penelitian hukum ini sedangkan saran berfungsi sebagai alternatif pemecahan masalah.

