

TINJAUAN HAM DALAM REGULASI PPPK DENGAN INTERTEKSTUALITAS TEKS HUKUM (*Human Rights Review in Regulations on PPPK with Intertextuality Legal Text*)

Faiq Tobroni

Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
faiq.tobroni@uin-suka.ac.id

ABSTRACT

Internalization of human rights in regulations related to labor rights remains challenges. This happened in regulations on Government Employees with Work Agreements (PPPK), namely Law Number 5 of 2014 and Government Regulation Number 49 of 2018. This research has two problems, namely: human rights review in regulations on PPPK and the reasons to internalize the human rights in regulations on PPPK with an intertextuality approach to legal texts. Using the normative legal research method, this research produces the following conclusions. Some treatments to PPPK are not in accordance with human rights, namely principles of equality, non-discrimination, interrelation, interdependence and state responsibility. By conducting an intertextuality between regulations on PPPK and other texts, this study found the urgency of reviewing the regulation on PPPK based on human rights. The regulation on PPPK reflects the negative mechanical reasoning used by the state to escape state responsibility in protecting PPPK, so that it produces regulations that are actually left behind other regulations in protecting the rights of contract employees. In addition, it also shows the country's setback in formulating indicators for fulfillment of the right to work.

Keywords : *human rights, pppk, intertextuality.*

ABSTRAK

Internalisasi HAM dalam regulasi terkait hak pekerja masih menjadi tantangan di negeri ini. Hal ini terjadi, salah satu contohnya, pada regulasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP PPPK). Penelitian ini mempunyai dua rumusan masalah, yakni: tinjauan prinsip HAM atas regulasi PPPK dan alasan perlunya internalisasi HAM dalam regulasi PPPK dengan pendekatan intertekstualitas teks hukum. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut. Beberapa perlakuan kepada PPPK dalam regulasi tersebut tidak sesuai dengan prinsip HAM. Beberapa prinsip yang belum terakomodasi adalah prinsip kesetaraan, non diskriminasi, saling terkait, saling bergantung dan tanggung jawab negara. Dengan melakukan intertektualitas antara teks hukum dalam regulasi PPPK dengan teks lain, penelitian ini menemukan beberapa hal yang mendorong urgensi peninjauan ulang regulasi PPPK berprinsip HAM. Regulasi PPPK mencerminkan nalar mekanis negatif yang digunakan negara untuk melepaskan diri dari tanggung jawab negara dalam melindungi kepentingan PPPK, sehingga memproduksi regulasi yang sebenarnya tertinggal dibanding regulasi lain dalam perlindungan hak pegawai kontrak. Selain itu, regulasi PPPK juga menunjukkan kemunduran negara dalam memformulasikan indikator pemenuhan hak atas pekerjaan.

Kata Kunci: HAM, PPPK, intertektualitas.

PENDAHULUAN

Internalisasi Hak Asasi Manusia (HAM) dalam regulasi tentang hak pekerja/pegawai masih menjadi persoalan di negeri ini. Hal ini berlaku

dalam meninjau ulang aspek HAM dalam regulasi manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Regulasi atas manajemen PPPK yang menjadi fokus kajian penelitian ini adalah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK). UU ASN sendiri disebut-sebut mempunyai semangat untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugasnya sesuai dengan semangat reformasi¹.

Kehadiran PPPK ini merupakan buah dari semangat reformasi birokrasi. Selain karena perekrutan PPPK tersebut didasarkan pada sistem merit dan profesionalitas, jenjang karir PPPK lebih baik di banding dengan pegawai kontrak honorer sebagai produk rezim hukum sebelumnya². PPPK merupakan salah satu jenis Aparatur Sipil Negara (ASN) bersama dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Akan tetapi, walaupun regulasi tersebut menyatakan kedudukan yang sama bagi PNS dan PPPK sebagai ASN, terdapat beberapa ketentuan dalam regulasi tersebut yang tidak sesuai dengan prinsip HAM. Sebagai contoh, adanya perbedaan status dan sistem ikatan kerja antara PPPK dan PNS berimplikasi menciptakan relasi yang bermasalah dalam prinsip HAM.

Adanya pengabaian prinsip HAM dalam regulasi suatu pekerjaan tentunya merupakan ironi. Lebih-lebih kalau pengabaian prinsip HAM tersebut terjadi pada jenis pekerjaan yang melibatkan instansi pemerintah sebagai pihak pemberi kerja. Negara melalui pemerintah seharusnya menjadi pihak pemangku kewajiban HAM, yang dalam hal ini negara harus menjamin beroperasinya keadilan, perlindungan dan pertanggungjawaban negara kepada para pekerja³. Ironi seperti ini seharusnya tidak terjadi lagi kalau negara konsisten melaksanakan prinsip HAM dalam regulasi untuk mengatur hak para pekerja.

Apalagi semangat pengakuan hak atas pekerjaan sebagai HAM telah menjadi kesadaran yang *inherent* dalam pembukaan UUD 1945. Hal ini bisa dikorelasikan dengan tujuan pendirian negara Indonesia, yang salah satunya, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk merealisasikan tujuan ini, negara harus menjamin pelaksanaan segala hal yang menjadi sarana untuk menghantarkan rakyat Indonesia menuju kesejahteraan sebagai hak dasarnya, yakni salah satunya adalah terpenuhinya hak atas pekerjaan⁴.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian teoritis mengenai terdapatnya pengabaian prinsip HAM dalam regulasi manajemen PPPK. Pengabaian ini merupakan ironi tersendiri karena regulasi manajemen PPPK merupakan regulasi pengaturan pekerjaan yang justru melibatkan instansi pemerintah sebagai pihak pemberi kerja. Merujuk kepada teori dan prinsip HAM, seharusnya pemerintah sebagai representasi pelaksana dari kehadiran negara justru menjadi pihak yang bertanggung jawab untuk menjamin HAM semacam hak atas pekerjaan tersebut. Ketika ternyata yang melakukan pengabaian hak kepada pekerja justru adalah instansi pemerintah sendiri, hal ini menunjukkan adanya tanda tanya besar atas komitmen negara untuk melaksanakan prinsip HAM. Perlakuan negara terhadap PPPK ini tidak semata-mata menjadi cerminan bagaimana negara melaksanakan prinsip HAM dalam regulasinya. Hal ini juga menjadi indikator bagaimana negara secara konsisten memenuhi tugasnya sebagai pemangku kewajiban HAM dalam melindungi hak para pekerja.

Sebelum penulis, sebenarnya telah terdapat beberapa hasil penelitian yang mengkritisi keberadaan regulasi PPPK tersebut. Di antaranya adalah Taufik dkk yang mengkritisi ketiadaan komitmen regulasi PPPK yang baru tersebut untuk memberikan jaminan sosial bagi tenaga kontrak yang sudah direkrut di instansi pemerintahan sebelum lahirnya regulasi PPPK tersebut,⁵ Dewi

¹ Fitri Rahmadhani Muvariz, "Analisis Aspek Keadilan Dari Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 2 (2013): 190–202.

² Henny Juliani, "Diskresi Dalam Rekrutmen Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 314–325.

³ Hidayat, "Perlindungan Hak Tenaga Kerja Indonesia Di Taiwan Dan Malaysia Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 105–115.

⁴ Winshery Tan and Dyah Putri Ramadhani, "Pemenuhan Hak Bekerja Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Di Kota Batam," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 27–37.

⁵ Taufik, Azhari Yahya, and Mahdi Syahbandir, "Perlindungan Hukum Terhadap Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Kematian Tenaga Kontrak Pada Sekretariat Daerah Aceh," *Syiah Kuala Law Journal* 3, no. 2 (2019): 167–183.

Saikandir yang juga menyoroti ketiadaan akomodasi pada tenaga harian lepas dalam regulasi PPPK.⁶

Beberapa hasil penelitian itulah yang mendorong penulis untuk lebih mengulas problematika perlindungan hak PPPK dengan pendekatan HAM. Kemudian untuk mengetahui hal-hal yang krusial dan perlu diperhatikan dalam penggunaan HAM sebagai bahan peninjauan ulang atas regulasi manajemen PPPK tersebut, alat bantu analisisnya menggunakan pendekatan intertekstualitas teks hukum. Pendekatan ini dipilih mengingat sebenarnya Indonesia telah mempunyai konstitusi yang ramah terhadap hak pekerjaan sebagai bagian dari HAM, serta komitmen negara ini yang telah meratifikasi beberapa instrumen HAM internasional yang di dalamnya juga ramah terhadap hak pekerja. Indikator komitmen konstitusional dan internasional atas perlindungan HAM tersebut wajib dilaksanakan melalui apapun bentuk peraturan perundang-undangan⁷ yang secara langsung menjadi dasar bagi pemerintah untuk menggerakkan roda pemerintahannya dalam memenuhi HAM⁸.

Penggunaan prinsip HAM dalam peninjauan ulang atas regulasi PPPK sebenarnya sama saja merupakan upaya mengembalikan negara untuk mengkonsistenkan regulasi manajemen PPPK sesuai dengan semangat penghormatan atas hak pekerjaan sebagaimana telah diatur dalam beberapa peraturan yang telah ada. Itulah sebabnya penulis menyebutnya sebagai pendekatan intertekstualitas teks hukum untuk melakukan internalisasi HAM dalam regulasi manajemen PPPK. Dengan menganggap adanya keberkaitan satu teks hukum dengan teks hukum lainnya, konsep intertekstualitas teks hukum sebagai pendekatan tidak hanya akan menghubungkan teks hukum regulasi manajemen PPPK dengan teks hukum lain terkait HAM secara umum, tetapi juga menghubungkannya dengan teks hukum lain yang

khusus mengatur bagaimana seharusnya perlakuan terhadap pegawai kontrak. Bisa dikatakan juga pendekatan intertekstualitas hukum ini akan digunakan untuk melihat keberadaan satu peraturan perundang-undangan sebagai satu teks hukum yang menyimpan kerangka pengetahuan⁹ yang berjemalin dengan peraturan perundangan lain dengan kerangka pengetahuannya sendiri sehingga mengkontribusikan pengetahuan yang komprehensif atas satu hukum tertentu.

Di antara teks hukum yang relevan dalam kasus ini adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Budaya (KIHESB) dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Walaupun UU Ketenagakerjaan mempunyai *image* khusus berkaitan dengan buruh, sementara UU ASN mempunyai *image* khusus berkaitan dengan PNS dan PPPK, kepentingan mengkorelasikan kedua jenis peraturan dengan dua jenis pekerjaan yang berbeda tersebut didasarkan kepada satu kepentingan utama, yakni mengatur bagaimana para pekerja (tanpa membedakan status tersebut) mendapatkan jaminan perlindungan untuk memperjuangkan hak-haknya di hadapan para pemberi kerja yang memiliki kedudukan lebih tinggi daripada penerima kerja. Penggunaan pendekatan intertekstualitas teks hukum tersebut sebagai strategi untuk menggali pengalaman positif dalam memperlakukan pegawai kontrak sebagaimana diatur dalam UU Ketenagakerjaan agar bisa dijadikan sebagai cerminan untuk memperbaiki bagaimana seharusnya sikap yang harus ditunjukkan negara dalam melindungi hak PPPK melalui pengaturan regulasi manajemen PPPK.

Selain penulis, telah ada juga hasil penelitian lain yang mendukung peninjauan regulasi PPPK dengan semangat UU Ketenagakerjaan. Di antaranya adalah Sumiyati menggarisbawahi keberadaan Dosen Tetap Non PNS sebagai salah satu contoh PPPK yang seharusnya penguatan haknya diperlakukan seperti semangat UU

⁶ Dewi Saikandir, "Kajian Hukum Tenaga Harian Lepas Pada Organisasi Perangkat Daerah Di Lingkungan Kabupaten Kepulauan Sangihe," *Lex Crimen* 6, no. 10 (2018): 106–114.

⁷ Risdiana Izzaty, "Urgensi Ketentuan Carry-Over Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 85.

⁸ Harison Citrawan, "Analisis Dampak Hak Asasi Manusia Atas Regulasi: Sebuah Tinjauan Metodologi," *Jurnal HAM* 8, no. 1 (2017): 13–24.

⁹ Harison Citrawan and Sabrina Nadilla, "Hukum, Hak Asasi Manusia, Dan Struktur Pengetahuan: Refleksi Metodologis Tentang Studi Kekerasan Massal," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 151.

Ketenagakerjaan¹⁰. Penelitian lain yang hasil temuannya tentang idealitas bagaimana seharusnya memperlakukan pegawai kontrak cukup kontributif sebagai referensi membangun idealitas bagaimana seharusnya memperlakukan PPPK, di antaranya adalah Apri Amalia. Dalam penelitiannya, Amalia menceritakan satu putusan Pengadilan yang memerintahkan satu perusahaan memperlakukan karyawannya sebagai Pegawai dengan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (bukan lagi sebagai Pegawai dengan Perjanjian Waktu Tertentu) karena telah bekerja selama 9 (sembilan) tahun berturut-turut sesuai amanat UU 13/2003¹¹. Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu adalah jenis perjanjian kerja antara pekerja atau buruh dengan pengusaha untuk mengadakan hubungan kerja tetap¹².

Dalam penelitian lain, penyebab keharusan demi hukum berubahnya status pekerja dari kontrak menjadi tetap disebabkan karena perjanjian kerja tersebut tidak dibuat dalam bahasa Indonesia dan huruf latin. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP.100/MEN/VI/2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu didalam Pasal 15 Ayat (1): “Perjanjian kerja Waktu Tertentu (PKWT) yang tidak dibuat dalam bahasa Indonesia dan huruf latin berubah menjadi Perjanjian Kerja Tidak Tertentu (PKWTT)”. Dalam keadaan lain, perjanjian kerja yang dilakukan secara lisan juga termasuk kategori perubahan sebagai dimaksud peraturan menteri tersebut¹³. Beberapa hasil penelitian tersebut mendorong penulis meneliti lebih dalam perihal regulasi PPPK. Kalau regulasi pada pekerja swasta saja negara menyediakan ketentuan akan

kemungkinan berubahnya pegawai kontrak menjadi pegawai tetap, dengan demikian, pasti ada masalah prinsip HAM jika melihat regulasi PPPK yang sama sekali tidak memberikan fasilitas kemungkinan bagi PPPK menjadi pegawai tetap seperti Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan uraian di atas, masalah pokok dalam tulisan ini adalah sebagai berikut: pertama, bagaimana regulasi PPPK tersebut ditinjau dari prinsip HAM? dan kedua, mengapa regulasi PPPK perlu ditinjau ulang dengan HAM melalui pendekatan intertekstualitas teks hukum? Dengan melakukan kajian atas dua masalah pokok tersebut, tulisan ini bertujuan sebagai berikut: pertama, mengungkapkan ketidaksesuaian terhadap prinsip HAM atas pengaturan relasi kerja yang berlaku bagi PPPK dalam regulasinya tersebut dan kedua, menemukan urgensi di balik kebutuhan melakukan internalisasi HAM atas regulasi PPPK dengan pendekatan intertekstualitas teks hukum. Secara teoritis, kajian ini mempunyai nilai manfaat untuk menyentuhkan kajian HAM terhadap perjuangan hak bagi aparatur negara tetapi berkategori sipil dan statusnya kontrak. Penyentuhan kajian HAM pada kelompok masyarakat kategori ini sangat penting karena secara teoritis pelanggaran HAM selalu dihubungkan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh negara (melalui aparatnya) kepada warga negara. Dalam kajian ini, penulis menunjukkan kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM (dalam bentuk pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya) kepada aparatur negara (kategori sipil dan status kontrak) oleh negara (melalui aparatnya dengan kedudukan lebih tinggi). Secara praktis, kajian ini layak menjadi referensi bagi instansi pemerintah dalam melaksanakan PP Manajemen PPPK agar benar-benar memperhatikan hak PPPK.

METODE PENELITIAN

Kajian ini sepenuhnya menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative law research*). Kajian ini melihat bagaimana suatu regulasi atas satu tema tertentu (yakni regulasi PPPK) dilihat dengan teori HAM. Kehadiran UU ASN dan PP PPPK sebagai bentuk regulasi buatan negara untuk mengatur PPPK dilihat sebagai satu teks hukum yang keberadaannya perlu dikritisi

¹⁰ Sumiyati, “Kedudukan Hukum Dosen Tetap Non PNS Pada Perguruan Tinggi Negeri Satuan Kerja Menurut Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Jurnal Sigma-Mu* 11, no. 1 (2019): 22–32.

¹¹ Apri Amalia et al., “Analisis Yuridis Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Ketenagakerjaan Dan Hukum Perjanjian,” *USU LAW Journal* 5, no. 1 (2017): 66–76.

¹² Fithriatus Shalihah, “Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) Dalam Hubungan Kerja Menurut Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dalam Perspektif HAM,” *UIR Law Review* 1, no. 2 (2017): 149–160.

¹³ Fauzi Sumardi and Ridho Mubarak, “Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian Kerja Yang Dibuat Secara Lisan,” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 5, no. 2 (2019): 8–13.

dengan teori HAM. Oleh sebab itu, kajian ini mempermasalahkan beberapa norma yang terkandung dalam rumusan regulasi tersebut. Beberapa Pasal yang dipermasalahkan adalah PP PPPK Pasal 1 angka (4), Pasal 7, Pasal 13-23, Pasal 87, Pasal 98-99, dan UU ASN Pasal 105; serta Pasal 1 angka (4) dan Pasal 2 Ayat (1). Beberapa aspek normatif dalam rumusan beberapa pasal yang mengatur tentang PPPK tersebut akan dianalisis atas pesan-pesan logisnya di balik rumusan pasalnya. Dengan demikian sama saja dalam penelitian hukum normatif ini, yang ditekankan adalah kemampuan peneliti untuk melakukan penafsiran hukum dengan menawarkan argumentasi/pertimbangan teoritis tertentu atas keberadaan suatu rumusan norma hukum¹⁴.

Bahan hukum primer yang digunakan adalah UU ASN, PP PPPK serta produk hukum lain yang digunakan sebagai alat bantu analisis dengan pendekatan intertekstualitas teks hukum, yakni: Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Budaya dan UU Ketenagakerjaan. Berdasarkan hubungan pilihan rumusan masalah dan metode penelitian, penelitian ini menggunakan pendekatan intertekstualitas teks hukum sebagai alat bantu analisisnya. Tahapan analisis kualitatif dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Pertama, penulis mendeskripsikan secara verbatim atas teks hukum yang menjadi fokus penelitian. Dalam hal ini, penulis hanya mendeskripsikan bagaimana bunyi ketentuan dalam pasal sekian dan seterusnya. Kedua, penulis melakukan pembacaan terhadap teks hukum dengan mengajukan premis-premis berdasarkan nalar berpikir prinsip HAM. Dalam hal ini, penulis sudah mulai melakukan analisis.

Dengan analisis ini, penulis mengungkapkan argumentasi maupun pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang tersembunyi di balik setiap teks hukum tersebut. *Ratio decidendi* tersebut merupakan aspek materiil yang langsung bisa dibaca dari teks hukum yang dibahas¹⁵. Sebagai contoh, penulis membaca tentang hak yang diberikan PPPK kemudian membandingkan nalar

di balik pengaturan hak tersebut dengan prinsip HAM (terutama hak pekerjaan) yang terdapat dalam KIHESB. Maka dalam hal ini, penulis telah mengungkapkan argumentasi bagaimana materi di balik pengaturan tentang hak PPPK dalam regulasi tersebut jika ditinjau dengan prinsip HAM. Apabila ditemukan kesesuaian dengan prinsip HAM, maka penulis menyatakan/berpendapat tentang adanya argumentasi materi yang positif terhadap prinsip HAM dalam teks hukum tersebut. Tetapi apabila sebaliknya, penulis berpendapat sebaliknya. Memang dalam tahapan ini, penulis telah menggunakan pandangan dan doktrin yang berkembang dalam hukum HAM. Penggunaan pandangan dan doktrin sebagai bahan pembacaan atas pertimbangan hukum tersebut berguna untuk menghasilkan pisau analisis dalam memecahkan permasalahan penelitian¹⁶.

Masih pada tahap analisis tersebut, kemudian penulis juga akan membandingkan teks hukum yang terdapat dalam regulasi PPPK tersebut dengan regulasi lain yang relevan dengan perlindungan hak pekerja (apalagi statusnya kontrak). Dalam hal ini, penulis menggunakan UU Ketenagakerjaan sebagai pisau perbandingan. Langkah perbandingan perlindungan pegawai kontrak antara yang terdapat dalam regulasi PPPK dan UU Ketenagakerjaan tersebut, inilah yang disebut sebagai pendekatan intertekstualitas teks hukum. Kegiatan menghubungkan satu teks dengan satu teks hukum lain tersebut juga sebagai bagian dari penggunaan prinsip HAM untuk menganalisis keberadaan regulasi PPPK.

PEMBAHASAN

A. Mengenal Konstruksi HAM pada Status PPPK

Istilah PPPK bermakna warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 1 angka 4 UU ASN dan PP PPPK). Walaupun Pasal tersebut tidak menyebut sama sekali istilah pekerjaan bagi PPPK, sebenarnya pada implikasinya, pelaksanaan terhadap tugas pemerintahan yang dilabeli dengan nama

¹⁴ M.V. Hoecke, "Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?," in *European Academy of Legal Theory of Monograph Series.*, ed. M.V. Hoecke (Oxford: HART Publishing, 2011), 4.

¹⁵ T.I. Mcleod, *Legal Theory* (London: Macmillan, 1999), 144.

¹⁶ P.M. Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada, 2014), 95.

PPPK tersebut adalah pekerjaan. Bisa dikatakan PPPK adalah pekerjaan atau profesi bagi WNI yang memenuhi syarat tertentu sehingga diangkat oleh instansi pemerintah untuk berprofesi melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas yang diatur dalam perjanjian kerja dan memiliki jangka waktu tertentu.

Pekerjaan adalah salah satu jenis HAM. Setiap orang berhak atas pekerjaan. UUD 1945 menyebutkannya dalam Pasal 28D Ayat (2). Memang komitmen mengeksplisitkan hak atas pekerjaan dalam Konstitusi tersebut baru terjadi sejak perubahan UUD RI 1945 pada tahun 2000. Walaupun kesannya terlambat, keberadaan redaksi jaminan atas pekerjaan dalam konstitusi tersebut bukanlah barang yang baru, serba kebetulan atau bahkan paksaan dari internasional. Eksistensinya terlahir atas kesadaran bangsa Indonesia sendiri karena sebenarnya embrio semangat penghormatan hak atas pekerjaan sebagai HAM tersebut sudah terjadi sejak penyusunan dasar negara Indonesia yang akan merdeka, tepatnya pada pembukaan UUD 1945. Semangat itu ditemukan dalam tujuan pendirian negara Indonesia, yang di antaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Perjuangan bangsa Indonesia untuk memerdekakan dan mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan agar negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan layak serta bermartabat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum¹⁷.

Dengan mengakui hak atas pekerjaan sebagai HAM, negara dengan sendirinya mengikat diri kepada prinsip HAM sesuai dengan instrumen HAM internasional. Hak pekerjaan adalah bagian dari hak ekonomi yang tergabung dalam kategori hak ekonomi-sosial-budaya (hak ekososbud), yang mana telah ditegaskan dalam KIHESB, yang telah diratifikasi oleh Negara Indonesia menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Sebagai konsekuensi dari ratifikasi tersebut, negara menjadi pihak yang berkewajiban melaksanakan isi kovenan tersebut¹⁸. Sesuai dengan semangat kehadiran Kovenan tersebut, pengakuan negara atas hak pekerjaan

sebagai HAM meniscayakan komitmen negara atas tugas-tugas tertentu dalam rangka melaksanakan perannya sebagai pemangku kewajiban untuk merealisasikan hak atas pekerjaan tersebut. Konkritnya, dalam rangka merealisasikan hak atas pekerjaan tersebut, negara harus mengikuti prinsip HAM dan karakteristik hak ekososbud, serta mengaplikasikannya dalam peraturan perundang-undangannya.

Di antara prinsip HAM yang paling umum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang nantinya relevan untuk menganalisis isu hak pekerjaan adalah prinsip saling bergantung (*interdependent*) dan saling terkait (*interrelated*)¹⁹ sebagai prinsip yang dibutuhkan setiap individu dalam menjalani relasi fungsi sosial kemasyarakatannya²⁰. Prinsip lain yang merupakan turunan yang terkandung dalam KIHESB adalah tanggungjawab negara (*state's responsibility*) untuk mencapai hasil (*obligation of result*), kesetaraan (*equality*), non-diskriminasi (*non-discrimination*), dan pemenuhan maju (*progressive realization*)²¹. Prinsip terakhir ini merupakan prinsip yang khas dalam hak ekososbud, yang mana negara diwajibkan memenuhi hak ekososbud secara progresif²². Dengan menggunakan prinsip ini, negara Indonesia berkewajiban menginternalisasikannya dalam setiap rumusan peraturan perundang-undangan, terlebih isu pekerjaan dalam kasus regulasi PPPK. Jika ternyata terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak mengakomodasi spirit tersebut, negara bisa dianggap telah sengaja mengabaikan kewajibannya sebagai pemangku kewajiban hak atas pekerjaan.

Dalam UU ASN sebagai regulasi PPPK, negara membagi ASN menjadi PNS dan PPPK sekaligus memberikan kesamaan perlakuan dalam beberapa hal, tetapi juga sekaligus memberikan

¹⁷ Subiakto Tjakrawerdaja, *Sistem Ekonomi Pancasila* (Depok: Rajawali Press, 2020), 47.

¹⁸ Sabrina Nadilla, "Pelokalan Hak Asasi Manusia Melalui Partisipasi Publik Dalam Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia," *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 85–98.

¹⁹ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional Dan Nasional* (Jakarta: Rajawali Press, 2018), 25-28.

²⁰ Reko Dwi Salfutra, "Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Filsafat Hukum," *Jurnal Hukum Progresif*: XII, no. 2 (2018): 2146–2158.

²¹ Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional Dan Nasional*. 106-107.

²² Katie Boyle and Edel Hughes, "Identifying Routes to Remedy for Violations of Economic, Social and Cultural Rights," *The International Journal of Human Rights* 22, no. 1 (2018): 43-69.

pembedaan perlakuan dalam beberapa hal. Kesamaan perlakuan antara PNS dan PPPK bisa dipahami dari kesamaan kewajibannya (UU ASN Pasal 23) dan peluang jabatan yang bisa diisi oleh ASN (UU ASN Pasal 13-20). Tetapi pada saat yang sama, terjadi pembedaan perlakuan antara PNS dan PPPK dalam hak dan perihal keberlanjutan waktu kerja sebagai implikasi pembedaan status. Status PNS adalah pegawai tetap, sementara status PPPK adalah pegawai kontrak (UU ASN Pasal 7).

Sebenarnya tidak apa-apa jika pembedaan status tersebut tidak berkonsekuensi apa-apa. Masalahnya pembedaan status tersebut berkonsekuensi kepada pembedaan hak (UU ASN Pasal 21-22) sekaligus pembedaan sistem relasi serta perjanjian ikatan kerja (Pasal 87 dan Pasal 98-99 UU ASN). Ketika pembedaan status buatan negara telah berdampak seperti itu, bisa dikatakan regulasi ini justru menunjukkan negara tidak mampu melakukan *positive obligation*. Sesuai prinsip ini, negara mempunyai kewajiban secara aktif atau positif untuk tidak hanya menciptakan kesetaraan melalui prosedur-prosedur ataupun menjamin perlakuan nondiskriminatif.²³ Tetapi, negara juga harus melaksanakan nilai dasar hak ekososbud dalam bidang pekerjaan seperti menjamin kemerdekaan setiap pekerja atas hak-haknya dalam bidang pekerjaan²⁴, yang dalam hal ini penulis memaknainya sebagai kewajiban negara untuk tidak hanya memberikan perlakuan setara dan non diskriminasi kepada PNS dan PPPK, tetapi juga memberikan jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan bagi PPPK. Pembedaan hak dan status perjanjian kerja tersebut menunjukkan negara bukan hanya tidak mampu melakukan penghormatan dan perlindungan hak PPPK untuk memberi perlakuan setara dan non diskriminatif, tetapi juga tidak mampu memenuhi jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan sebagai bagian pemenuhan hak optimal atas pekerjaan.

Jika dilihat dari prinsip HAM, perlakuan yang berbeda antara PNS dan PPPK dalam pemberian hak dan sistem masa kerja menyebabkan keadaan yang tidak memenuhi prinsip setara (*equality principle*) dan non diskriminasi (*non discrimination principle*) sebagai prinsip HAM yang seharusnya dipenuhi. Selain itu, pembedaan sistem masa kerja menandakan kecenderungan untuk tidak memenuhi jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan bagi PPPK. Walaupun terdapat ketentuan yang mengatur mereka mendapat kesempatan jabatan yang sama, tetapi sistem masa kerja yang diberlakukan bagi PPPK tidak menjamin mereka bisa mempunyai kesempatan yang sama dengan PNS untuk mencapai jabatan tertinggi yang disediakan aturan tersebut. Sehingga, sistem kerja yang seperti itu belum sepenuhnya memenuhi hak PPPK atas pekerjaan. Jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan merupakan hak yang tidak bisa dilepaskan (*saling berkaitan/interrelated principle*) dengan hak atas pekerjaan. Begitujuga sebaliknya hak atas pekerjaan tidak bisa dirasakan pemenuhannya secara optimal tanpa ada jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan karena optimalnya seseorang menikmati pekerjaan bergantung (*saling bergantung/interdependent principle*) terhadap jaminan keamanan tersebut. Dengan kecenderungan PPPK yang mengabaikan prinsip HAM tersebut, jika dianalisis sesuai dengan prinsip hak ekososbud, bisa dikatakan negara belum sepenuhnya hadir sebagai pemangku kewajiban untuk memenuhi hak PPPK atas pekerjaannya.

Keberadaan regulasi PPPK yang tidak sesuai dengan prinsip HAM tersebut tidak seharusnya terjadi, mengingat penghormatan hak atas pekerjaan telah menjadi kepribadian hukum Indonesia. Kepribadian hukum sebagaimana tertanam dalam Konstitusi Indonesia tersebut sudah berisikan mengenai aspek HAM yang seharusnya bisa digunakan untuk regulasi manajemen PPPK. Oleh sebab itu, untuk menginternalisasikan amanat Konstitusi dan produk hukum HAM lain ke dalam regulasi PPPK, penelitian ini menggunakan pendekatan intertekstualitas teks hukum. Secara redaksional, intertekstualitas mengandung makna bahwa istilah atau wacana akan senantiasa terkait dengan istilah/teks/wacana lain yang telah tertulis

²³ Sabine C Carey, Mark Gibney, and Steven P Poe, *The Politics of Human Rights The Quest of Dignity* (New York: Cambridge University Press, 2010), 49.

²⁴ Diane F. Frey and Gillian MacNaughton, "A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda," *Journal of Workplace Rights*, no. 1 (2016): 1-13.

sebelumnya²⁵. Satu teks hukum selalu membawa misi untuk menyampaikan konsepsi dari berbagai aspek yang berkaitan dengan segala hal yang berkaitan dengan tema teks tersebut, mulai dari keadaan aktivitas yang dibahasakan dalam teks tersebut sampai kepada apa-apa yang harus dilakukan atau dilarang yang dibahasakan dalam teks tersebut²⁶. Sementara itu, intertekstualitas teks hukum di sini dimaknai sebagai kerangka berfikir tentang keberkaitan antara satu teks hukum dengan teks hukum lain. Intertekstualitas teks hukum dalam proyek ini adalah mengkorelasikan tema PPPK yang dibahasakan dalam regulasi terkait PPPK dan tema tentang pegawai kontrak yang dibahasakan dalam instrumen HAM serta UU Ketenagakerjaan.

Beberapa hal yang telah teridentifikasi harus diperhatikan dalam proyek peninjauan HAM terhadap regulasi PPPK dengan pendekatan intertekstualitas hukum ini adalah sebagai berikut. Pertama berkaitan tentang nalar mekanis di balik perumusan regulasi PPPK. Dengan meminjam pembacaan dekonstruktif (sebagai pijakan intertekstualitas teks hukum) tentang kebiasaan produk hukum digunakan sebagai alat mekanis,²⁷ penulis menemukan regulasi PPPK telah digunakan rezim pemerintah sebagai alat mekanis untuk menghindari kewajiban yang seharusnya dilakukan untuk melindungi setiap pekerja/pegawai melalui regulasi masing-masing. Temuan ini didapat setelah melakukan intertekstualitas antara teks hukum dalam regulasi PPPK dan prinsip HAM dalam KIHESB. Temuan ini juga terkonfirmasi dengan kesimpulan sebelumnya bahwa regulasi manajemen PPPK telah digunakan rezim pemerintah justru setengah hati dalam melindungi hak PPPK itu sendiri.

Kedua, berkaitan dengan makna tidak dikatakan di balik teks hukum dalam regulasi PPPK. Walaupun tidak dikatakan, makna tersebut mempunyai kekuatan implikatif yang menentukan. Penemuan makna tidak dikatakan tersebut

ditempuh dengan melakukan perbandingan atas teks hukum lain yang satu tema.²⁸ Sembari melakukan perbandingan antar teks hukum, penulis sekaligus melakukan penafsiran hukum. Secara teknis, penafsiran atau interpretasi hukum bisa dimaknai sebagai kegiatan untuk menentukan arti atau makna suatu Pasal dalam suatu peraturan perundang-undangan²⁹. Dalam kasus PPPK ini, setelah regulasi PPPK dilakukan intertekstualitas dengan UU Ketenagakerjaan, penulis menemukan makna yang tidak terucapkan di balik regulasi PPPK tersebut. Makna tersebut adalah adanya ketertinggalan pada semangat regulasi PPPK dibanding UU Ketenagakerjaan untuk menyiapkan sistem yang menguntungkan bagi pegawai kategori tidak tetap. Sehingga, praktik spirit baik yang perlu ditransformasi adalah praktik baik perlakuan yang seharusnya dilakukan kepada pegawai kontrak sebagaimana diatur dalam UU Ketenagakerjaan. Undang-undang itu memperkenalkan konsep maksimal bolehnya melakukan perpanjangan kontrak bagi pegawai kontrak. Konsep ini bisa digunakan oleh pekerja untuk menuntut perusahaan agar mengangkatnya menjadi pegawai tetap apabila perpanjangan kontrak yang dilakukannya telah melebihi batas maksimal perpanjangan kontrak.

Ketiga, berkaitan dengan progresifitas posisi negara dalam memenuhi prinsip HAM terutama terhadap isu pekerjaan, yang dikaitkan dengan keberadaan PPPK. Dalam hal ini, pendekatan intertekstualitas teks hukum membantu untuk mengkritisi sampai sejauh mana negara telah memenuhi prinsip pemenuhan berkemajuan sebagai salah satu prinsip hak ekososbud. Hak dan kewajiban bagi PPPK yang dikonsepsikan dalam rumusan peraturan buatan negara tersebut merefleksikan pencapaian yang ditargetkan negara dalam memenuhi hak ekososbud bagi pekerja kategori tidak tetap. Pendekatan intertekstualitas teks hukum digunakan untuk menempatkan bahasa sebagai alat transformasi dalam rangka merumuskan indikator pemenuhan hak

²⁵ Anthon F Susanto, *Filsafat Dan Teori Hukum: Dinamika Tafsir Pemikiran Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 146.

²⁶ Andrei Marmor, *Social Convention from Language to Law* (New Jersey: Princeton University Press, 2009), 95.

²⁷ Anthon F Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis; Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 89.

²⁸ Faiq Tobroni, "Penafsiran Hukum Dekonstruksi Untuk Pelanggaran Poligami (Kajian Putusan Nomor 937 K/Pid/2013)," *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 281–301.

²⁹ Enju Juanda, "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2016): 154–166.

ekosobud³⁰. Analisis terhadap hak ekosobud tidak bisa dilepaskan dari analisis bagaimana seharusnya untuk melihat pemenuhan indikator hak ekosobud tersebut. Keberadaan indikator diperlukan untuk melihat bagaimana negara telah efektif melaksanakan instrumen hak ekosobud tersebut. Sehingga ketika ada indikator tidak terpenuhi, bisa mudah memberikan rekomendasi dan saran atas apa-apa yang harus dilakukan negara tersebut³¹.

Berbicara mengenai perumusan indikator pemenuhan hak ekosobud, memang pada setiap jenis hak ekosobud membutuhkan bahasa sendiri-sendiri yang khas dengan hak tersebut. Hal ini sebagaimana contoh kreatifitas pengukuran indikator pemenuhan hak ekosobud dalam bidang perumahan yang dikembangkan oleh Firdaus. Dalam hal ini Firdaus mengembangkan indikatornya adalah jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah; ketersediaan; keterjangkauan; layak huni; aksesibilitas; sebuah lokasi yang layak, dan kecukupan/layak secara budaya. Tentunya berbeda dengan hunian, hak atas pekerjaan tersebut mempunyai indikator dengan bahasa yang berbeda tetapi paling tidak berkuat kepada prinsip aksesibilitas sebagai indikator dasar hak ekosobud³².

Sementara itu dalam temuan penulis, adanya kemunduran indikator oleh negara dalam memenuhi hak ekosobud pada urusan penanganan pegawai kontrak bagi kasus PPPK. Dalam UU Ketenagakerjaan, negara telah menetapkan indikator pemenuhan hak pegawai kontrak terdiri dari ketersediaan pekerjaan, keteraksesan pekerjaan, ketersediaan imbalan dan kewajiban pekerja, sekaligus menambah indikator berupa pemenuhan keberlanjutan pekerjaan, yakni keharusan mengangkat pegawai kontrak menjadi pegawai tetap bagi perusahaan yang memperbaiki kontrak lebih dari batas maksimal. Sementara,

regulasi PPPK justru menunjukkan kemunduran negara dalam melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak PPPK; hanya sekedar menjamin ketersediaan dan keteraksesan pekerjaan, tetapi tidak menjamin ketersediaan dan keberlanjutan pekerjaan bagi PPPK. Pemenuhan yang berlaku mundur tersebut tentunya tidak sesuai dengan prinsip ekosobud, yang mengharuskan negara menerapkan prinsip pemenuhan maju (*progressive realization*).

B. Tinjauan HAM dalam Regulasi PPPK

Dalam UU ASN dan PP PPPK sebagai contoh regulasi PPPK, pada aspek tertentu, negara menyamakan perlakuan antara PNS dan PPPK. Tetapi dalam beberapa hal, regulasinya melakukan pembedaan antara PNS dan PPPK. Ketentuan yang memberikan perlakuan sama antara PNS dan PPPK adalah dalam hal kewajiban dan peluang pengisian jabatan. Sesuai bunyi UU ASN Pasal 23, kewajiban ASN adalah “sebagai berikut: a) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah; b) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; c) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang; d) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; e) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab; f) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan; g) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan h) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Perlu diketahui bahwa dalam PP PPPK, tidak ada pasal khusus yang membahas tentang kewajiban PPPK. Penulis menyimpulkan adanya pemberian kewajiban yang sama antara PNS dan PPPK tersebut sekedar berdasarkan bunyi kewajiban ASN dalam UU ASN, karena ASN terdiri dari PNS dan PPPK.

Mengenai pemaknaan peluang jabatan yang sama, hal ini merujuk kepada UU ASN Pasal 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 dan 20. Berdasarkan pasal tersebut, jabatan yang tersedia bagi ASN adalah

³⁰ James Reinaldo Rumpia and H.S. Tisnanta, “Hukum Dan Bahasa: Refleksi Dan Transformasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya,” *Jurnal Lentera Hukum* 5, no. 2 (2018): 230–247.

³¹ A Cahill Ripley and D Hendrick, *Economic, Social and Cultural Rights and Sustaining Peace: An Introduction* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Quaker United Nations Office, and Lancaster University, 2018), 38.

³² Firdaus, “Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Kota Dalam Perspektif HAM,” *Jurnal HAM* 7, no. 2 (2016): 85–97.

jabatan administrasi, jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi. Jabatan administrasi terdiri atas administrator, pengawas, dan pelaksana. Jabatan fungsional terdiri atas fungsional keahlian (terdiri atas ahli utama, ahli madya, ahli muda, dan ahli pertama) dan fungsional keterampilan (terdiri atas penyelia, mahir, terampil dan pemula). Selanjutnya, jabatan pimpinan tinggi terdiri atas pimpinan tinggi utama, pimpinan tinggi madya, dan pimpinan tinggi pratama. Walaupun UU ASN menyatakan tiga jabatan tersebut berlaku untuk ASN, ternyata PP PPPK Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa dari jabatan yang tersedia bagi ASN dalam UU ASN, jabatan yang dapat diisi PPPK hanyalah jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi. Berdasarkan pengkorelasian UU ASN dengan PP PPPK tersebut, bisa disimpulkan bahwa peluang jabatan sama yang bisa diisi PPPK sebagaimana PNS hanyalah jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi.

Dengan adanya penyamaan antara PNS dan PPPK untuk menempati jabatan tersebut, regulasi ini seolah-olah ingin membuka peluang dan akses yang sama. Tetapi dengan perbedaan beberapa hal selanjutnya, regulasi tersebut menunjukkan pemerintah belum sepenuhnya mengikuti prinsip HAM dalam mengatur relasi yang berlaku bagi PPPK. Justru dengan melakukan penyamaan dalam aspek tertentu, kemudian melakukan perbedaan dalam beberapa hal, relasi yang berlaku bagi PPPK justru tidak sesuai dengan prinsip HAM. Beberapa ketentuan selanjutnya mengenai perbedaan antara PNS dan PPPK adalah tentang hak, status dan keberlanjutan pekerjaan. Dalam perbedaan hak, regulasinya mengatur tidak memberikan fasilitas dan jaminan pensiun serta hari tua bagi PPPK (UU ASN Pasal 21-22). Sementara mengenai status, PPPK berstatus kontrak sementara PNS berstatus tetap (UU ASN Pasal 7). Mengenai keberlanjutan pekerjaan, yang mana sebagai konsekuensi status kontrak pada PPPK, keberlanjutan kerja bagi PPPK tergantung kepada perpanjangan kontrak dan yang menyeramkan adalah masa kerja dan prestasi PPPK tidak bisa dijadikan keharusan agar dia diperpanjang kontraknya atau diangkat menjadi pegawai tetap. Kalaupun PPPK masih dipekerjakan setelah berakhirnya masa perjanjian kerja awal, hal itu ditempuh dengan mekanisme yang bernama perpanjangan kontrak. Jadi dalam pelaksanaan

perpanjangan perjanjian kerja nanti, terdapat kemungkinan PPPK mengalami perpanjangan perjanjian kerja selama beberapa kali setelah beberapa kali pula periode masa perjanjian kerja berakhir. Bisa berkemungkinan juga seorang PPPK berstatus tenaga kontrak abadi di instansi tersebut. Dengan sistem perjanjian kerja (sistem kontrak tersebut), bisa dikatakan posisi PPPK dalam keadaan yang dilematis. Kalau perjanjian kerjanya tidak diperpanjang dengan demikian mengalami kerugian tidak bisa bekerja lagi, walaupun perjanjian kerjanya diperpanjang, PPPK juga tidak bisa menerima hak yang sama dengan PNS sebagai tetap karena perbedaan status.

Relasi yang berlaku bagi PPPK sebagaimana tersebut di atas belum sepenuhnya mengikuti prinsip HAM. Perbedaan hak dalam regulasi tersebut telah menciptakan keadaan yang bertentangan dengan prinsip HAM berupa prinsip kesetaraan (*equality*) dan non diskriminasi (*non discrimination*). Prinsip kesetaraan ini digunakan untuk meletakkan bahwa semua orang terlahir bebas dan mempunyai kesetaraan dalam HAM. Dalam melaksanakan kesetaraan, negara harus memperlakukan semua orang secara setara dalam pengertian memperlakukan secara sama pada situasi yang sama dan memperlakukan berbeda pada situasi yang berbeda³³, dengan titik tekan memberikan kesempatan yang sama kepada semua orang sesuai dengan keberadaannya³⁴.

Dalam kasus ini, terdapat kesengajaan negara untuk memperlakukan tidak sama padahal dalam kondisi yang sama. Sesuai dengan prinsip kesetaraan, ketika negara memberikan satu jenis pekerjaan, maka terhadap lebih dari satu orang yang melaksanakan jenis pekerjaan yang sama tersebut, negara harus memberi perlakuan yang sama, memberi hak sama karena memang kewajiban mereka sama. Tetapi ketika terhadap satu jenis pekerjaan, sebagai contoh PPPK dengan jabatan fungsional asisten ahli pada jabatan dosen, pemerintah tidak memberikan fasilitas kepadanya tetapi memberikan fasilitas kepada pegawai lain dengan jabatan fungsional yang sama karena PNS-

³³ Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional Dan Nasional*...27-29.

³⁴ Md Kamruzzaman and Shashi Kanto Das, "The Evaluation of Human Rights: An Overview in Historical Perspective," *American Journal of Service Science and Management* 3, no. 2 (2016): 5-12.

nya, maka sebenarnya pemerintah sedang melakukan pemberlakuan kebijakan yang tidak setara. Negara telah sengaja menciptakan kelas dalam jenis pekerjaan yang sebenarnya mempunyai kelas jabatan yang sama. Apa yang perlu diperbaiki dari sistem regulasi PPPK ini adalah seharusnya negara melalui pemerintah memperlakukan sama kepada beberapa orang yang melakukan tugas yang sama. Sesuai dengan prinsip kesetaraan, kondisi sama yang mengharuskan perlakuan sama, maka seharusnya kewajiban yang sama mengharuskan hak yang sama. Ketika negara tidak memperlakukan prinsip kesetaraan, maka negara telah melakukan kebijakan yang diskriminatif.

Perihal sistem masa perjanjian kerja juga menjadi faktor utama tidak terpenuhinya jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan sebagai bagian dari hak yang tidak terpisahkan (*interdependent*) dan saling berpengaruh (*interrelated*) pada hak menikmati pekerjaan. Prinsip kesalingtergantungan (*interdependent principle*) menyatakan bahwa terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan selalu tergantung dengan terpenuhinya hak yang lain. Sementara itu, prinsip kesalingterkaitan (*interrelated principle*) tersebut menyatakan bahwa keseluruhan hak asasi manusia adalah merupakan bagian tak terpisahkan dari yang lain³⁵. Dalam kaitannya dengan hak atas pekerjaan ini, bahwasannya pemenuhan hak seseorang untuk menikmati pekerjaannya secara layak adalah tidak hanya kalau sudah tersedianya lapangan pekerjaan, kemudian dia mendapatkan akses untuk mengisi pekerjaan tersebut; tetapi juga yang tidak kalah pentingnya adalah dia mendapatkan imbalan yang adil seperti imbalan yang diterima oleh rekannya sesama pekerja dalam kelas yang sama, serta mendapatkan kesempatan pengembangan dirinya, dan jaminan keberlanjutan atas pekerjaan tersebut. Hak seseorang untuk menikmati pekerjaan tersebut juga mempunyai sifat saling tergantung (*interdependent*) dan saling berkaitan (*interrelated*) dengan jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan. Kalau para pekerja selama melaksanakan pekerjaannya tersebut, terdapat sistem pekerjaan yang menyebabkannya dalam tekanan dan kerisauan, sebenarnya peran

negara dalam melaksanakan kewajibannya sebagai pemangku kewajiban belum berjalan maksimal.

Hal-hal yang mempengaruhi perasaan aman tersebut, salah satunya jika dihubungkan dengan kasus PPPK tersebut, adalah jaminan sistem masa perjanjian kerja yang berlaku bagi PPPK terhadap kesempatan PPPK untuk menapaki jenjang jabatan yang tertinggi. Jabatan yang disediakan bagi PPPK dan PNS berbentuk model penjenjangan. Tingginya kedudukan seseorang dalam satu jenis jabatan adalah bergantung kepada lamanya seseorang berkarier dalam satu jenis jabatan tersebut. Sebagai contoh, jabatan fungsional dosen mempunyai penjenjangan dari asisten ahli, lektor, lektor kepala, sampai dengan guru besar. Untuk ditetapkan menjadi asisten ahli saja biasanya butuh waktu dua tahun dari pengangkatan pertama sebagai tenaga pengajar. Begitu pula untuk kenaikan menuju jenjang jabatan fungsional yang lebih tinggi, minimal membutuhkan waktu dua tahun. Bahkan dalam prakteknya, untuk menuju kenaikan dari satu jabatan ke jabatan berikutnya, seorang dosen butuh lebih dari dua tahun yang mana hal ini tergantung kepada kapasitas dosen serta yang tidak boleh diabaikan adalah lingkungan birokrasi administrasi pada lembaga pendidikan yang bersangkutan. Terkadang ada birokrasi yang cepat sesuai standar peraturan, tetapi tidak sedikit pula birokrasi yang lama serta cenderung mengabaikan standar peraturan.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa untuk menapaki jenjang jabatan pada satu jenis jabatan fungsional saja sebagai contohnya, ada keadaan yang tidak menjamin keamanan atas keberlanjutan pekerjaan bagi PPPK untuk bisa menapaki sampai jenjang jabatan fungsional tertinggi (dalam kasus dosen PPPK). Hal ini dikarenakan tidak adanya jaminan keamanan bagi PPPK atas perpanjangan perjanjian kerjanya pada setiap tahunnya (kalau perjanjian kerjanya setiap tahun). Bisa saja pada periode tertentu, instansi tidak memperpanjang perjanjian kerja, karena memang tidak ada keharusan dalam regulasi tersebut untuk mengharuskan instansi agar memperpanjang perjanjian kerja bagi pegawai bersangkutan walaupun produktivitasnya semakin bagus. Alih-alih memberi keberpihakan mengharuskan perpanjangan perjanjian kerja karena pertimbangan produktifitas, regulasinya justru memberi kelonggaran bagi instansi atas opsi kemungkinan

³⁵ Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional Dan Nasional*...27.

tidak memperpanjang perjanjian kerja kalau instansi merasa perlu melakukan perampingan organisasi atau kalau jumlah pegawai tidak sebanding dengan jumlah pekerjaan. Untuk hal yang terakhir ini, proporsionalitas pegawai bisa mungkin sekali menjadi pemicu bagi instansi untuk tidak memperpanjang perjanjian kerja karena instansi juga diberi jatah perekrutan pegawai negeri sipil setiap periodenya sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat. Terhadap kemungkinan sewaktu-waktu terjadinya pemberhentian perjanjian kerja bagi PPPK tersebut, hal ini sudah jelas tidak memenuhi jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan sebagai bagian dari hak yang tidak terpisahkan (*interdependent*) dan saling berpengaruh (*interrelated*) pada hak menikmati pekerjaan bagi PPPK.

Dengan demikian jika dianalisis sesuai dengan prinsip hak ekososbud, keberadaan regulasi PPPK tersebut belum sepenuhnya merepresentasikan kehadiran negara melalui pemerintah sebagai pemangku kewajiban HAM. Sesuai dengan prinsip ini, negara adalah pemangku kewajiban untuk melakukan penghormatan, perlindungan dan penghormatan terhadap HAM³⁶. Kaitannya dengan kasus ini, maka negara melalui pemerintah-lah yang mempunyai tanggungjawab untuk melakukan penghormatan terhadap PPPK, melakukan perlindungan terhadap PPPK dari perlakuan tidak setara dan diskriminasi dengan pegawai lainnya, dan melakukan pemenuhan terhadap PPPK agar mendapatkan jaminan keamanan atas keberlanjutan pekerjaan sebagaimana berlaku pada PNS.

C. Internalisasi HAM dengan Intertekstualisasi Teks Hukum

Bagian ini akan mengulas faktor penyebab regulasi PPPK perlu ditinjau ulang dengan HAM melalui pendekatan intertekstualitas teks hukum. Secara teoritis, intertekstualitas teks hukum bisa dipahami sebagai kegiatan menempatkan satu teks di tengah-tengah teks-teks lain. Dengan membangun premis bahwa satu teks hukum membutuhkan satu teks hukum lain, intertekstualitas dalam teks hukum beranggapan

satu produk hukum positif membutuhkan produk hukum positif lain dan bahkan dengan produk hukum di luar hukum positif. Pengkorelasi-an satu teks dengan teks lainnya dilakukan dengan pertimbangan bahwa setiap teks lain sering mendasari satu sama lain. Cara berpikir intertekstualitas memandang bahwa sebuah teks bisa menjadi tulisan sisipan atau cangkakan pada kerangka teks-teks lain. Proses seperti itu bisa diserupakan sebagai proses tenunan yang bertujuan untuk membentuk sebuah teks baru yang lebih kokoh³⁷. Antar teks hukum terjadi interelasi teks. Terjadinya interelasi teks tidak dalam rangka melemahkan keorisinalan masing-masing teks, justru bertujuan untuk mengembangkan makna teks agar menghasilkan kreatifitas makna yang semakin menegaskan karakteristik makna masing-masing teks. Artinya, terjadinya interelasi dalam teks hukum antara regulasi PPPK dengan regulasi lain tentang pegawai kontrak melalui intertekstualitas bukanlah untuk melemahkan masing-masing regulasi, tetapi sebaliknya memacu agar penerapan setiap regulasi tersebut agar melahirkan keadaan yang bermanfaat bagi masyarakat. Ilustrasi penggunaan intertekstualitas dalam peninjauan ulang regulasi PPPK sebagai berikut.

Terdapat kesadaran bahwa sebenarnya penghormatan terhadap hak pekerjaan sudah tersedia dalam narasi besar teks hukum Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari semangat konstitusi maupun instrumen HAM yang telah diratifikasi negara Indonesia. Namun di tengah narasi besar teks hukum yang melindungi hak atas pekerjaan tersebut, terdapat satu teks hukum yang berwujud regulasi PPPK yang ternyata tidak sesuai dengan narasi besar tersebut. Ibarat tenunan pakaian, penyimpangan motif yang terjadi pada regulasi PPPK tersebut perlu dikembalikan kepada motif semula yang sesuai dengan motif pada narasi besar teks hukum Indonesia. Untuk mengembalikan motif semula tersebut, langkah yang digunakan adalah melalui intertekstualitas teks hukum. Upaya melakukan internalisasi HAM dalam regulasi manajemen PPPK tersebut ibaratnya hanya sekedar menjalin kembali teks hukum yang berpihak kepada hak atas pekerjaan dan yang telah tersedia

³⁶ Muhammad Ashri, *Hak Asasi Manusia; Filosofi, Teori Dan Instrumen Dasar* (Makassar: Social Politic Genius, 2018), 84-92.

³⁷ Faiq Tobroni, "Putusan Nomor 74/PUU-XII/2014 Dan Standar Konstitusional Dispensasi Perkawinan," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2017): 573-600.

dalam narasi besar teks hukum Indonesia. Jalinan tersebut akan digunakan untuk memberikan tawaran perbaikan kepada regulasi manajemen PPPK dengan perspektif HAM. Proyek intertekstualitas teks hukum tersebut dilaksanakan dengan memberi masukan perbaikan atas regulasi manajemen PPPK untuk melaksanakan pemenuhan hak bagi pekerja kontrak (dalam hal ini adalah PPPK) berdasarkan hasil pembacaan penghubungan dengan teks hukum lain seperti KIHESB dan UU Ketenagakerjaan. Setelah menggunakan pendekatan intertekstualitas teks hukum dalam membaca regulasi manajemen PPPK, penulis mendapatkan beberapa argument mengapa perlu melakukan internalisasi HAM dalam regulasi manajemen PPPK.

Pertama, penulis menemukan adanya nalar mekanis negatif yang digunakan negara di balik perumusan regulasi manajemen PPPK. Penulis tidak menepis keniscayaan bahwa memang hukum adalah alat mekanis negara dalam rangka menyelenggarakan urusan negara. Regulasi manajemen PPPK tersebut adalah alat mekanis negara dalam rangka menyelenggarakan urusan negara berkaitan dengan eksistensi PPPK, baik berkaitan dengan hak maupun kewajibannya sebagai salah satu jenis pekerja yang berurusan dengan instansi pemerintah sebagai pihak pemberi kerja. Dengan relasi seperti ini, tidak dapat ditepis lagi bahwa PPPK sebagai individu penerima hubungan kerja mempunyai kedudukan sub ordinat terhadap instansi pemerintah (melalui pejabatnya) sebagai pemberi kerja. Dengan relasi tersebut, para pekerja tersebut perlu dilindungi hak-haknya di hadapan para pemberi kerja yang memiliki kedudukan lebih tinggi daripada penerima kerja. Dalam mengatur relasi tersebut, hukum seharusnya menjadi alat negara untuk menyelenggarakan relasi antara pemberi dan penerima kerja tersebut sesuai dengan prinsip HAM. Menjadi masalah ketika ternyata produk hukum yang diciptakan negara justru menyelenggarakan relasi yang tidak menguntungkan bagi pihak penerima hubungan kerja. Inilah yang sekarang dialami PPPK melalui regulasi manajemen PPPK tersebut.

Penulis menemukan terdapat nalar mekanis tidak sehat yang digunakan negara di balik perumusan regulasi manajemen PPPK. Beberapa teks hukum yang tidak sehat tersebut adalah pembedaan hak PPPK dari PNS dan pembedaan

sistem masa perjanjian kerja yang berlaku bagi PPPK dibanding PNS. Teks hukum dalam regulasi manajemen PPPK tersebut telah melakukan pembedaan hak antara PNS dan PPPK. Hak yang berlaku bagi PPPK dibedakan dengan hak yang berlaku bagi PNS dalam bidang pemberian fasilitas dan jaminan pensiun serta hari tua. Regulasi pembedaan hak tersebut menandakan adanya kesengajaan dari negara untuk menciptakan keadaan yang tidak setara antara individu yang bernasib menjadi PPPK dengan individu yang beruntung diterima menjadi PNS, selain itu juga sengaja menciptakan keadaan yang menempatkan individu yang bernasib menjadi PPPK untuk terus-terusan terdiskriminasi haknya. Teks hukum tentang hak PPPK tersebut menunjukkan nalar negara untuk menggunakan regulasi manajemen PPPK sebagai alat mekanis yang justru melepaskan diri dari tanggung jawab untuk memberikan jaminan sistem yang terbaik untuk melindungi hak PPPK sebagai pekerja. Dengan dihubungkan dengan teks hukum HAM tentang prinsip kesetaraan dan non diskriminasi dalam KIHESB, regulasi PPPK sebagai representasi alat mekanis negara seharusnya melakukan pembenahan untuk menghilangkan sistem kerja yang timpang dan diskriminatif menjadi sistem kerja yang setara dan bebas diskriminasi antara PPPK dan PNS.

Selanjutnya, temuan teks hukum lain dengan nalar yang tidak sehat dalam regulasi manajemen PPPK adalah berkaitan dengan pembedaan sistem masa perjanjian kerja antara PNS dan PPPK. Regulasi tersebut menciptakan sistem bahwa PPPK bisa dikontrak berkali-kali dan dengan penegasan tidak ada kesempatan diangkat menjadi pegawai tetap walaupun terdapat prestasi atas lamanya dia pernah dikontrak. Nalar yang berada di balik regulasi pengaturan sistem perjanjian kerja yang berlaku bagi PPPK tersebut hanya mengakomodasi kepentingan penguasa sebagai pihak pemberi kerja, dan bahkan sebagai konsekuensinya telah mengalienasi kebutuhan hak PPPK sebagai pihak penerima kerja. Adanya sistem perpanjangan kontrak yang tidak mengenal batasan jumlah perpanjangan kontrak tersebut menunjukkan adanya dominasi kepentingan penguasa untuk tidak mau repot mengangkat PPPK menjadi pegawai tetap walaupun mereka sudah lama bekerja. Konsep kontrak yang berlaku pada kasus PPPK tersebut bertentangan dengan prinsip hukum

HAM modern yang memang mempunyai ciri khas menempatkan negara sebagai pemegang pertanggungjawaban untuk memenuhi HAM; walaupun itu berat. Dengan kewenangan yang dimiliki negara untuk membuat regulasi berkaitan dengan pekerjaan, negara maupun instansi pemerintah tidak boleh mempunyai pilihan tidak mau repot untuk memikul beban memberikan jaminan sistem yang terbaik untuk melindungi hak para pekerja. Dengan dihubungkan dengan teks hukum prinsip HAM dalam KIHESB, regulasi PPPK sebagai alat hukum negara seharusnya melakukan perbaikan untuk menghilangkan sistem perjanjian kerja yang penuh ketidakpastian dan ancaman menjadi sistem perjanjian kerja yang penuh jaminan keamanan atas keberlanjutan kerja bagi PPPK. Jaminan keamanan atas keberlanjutan tersebut merupakan bagian hak yang tidak terpisahkan (*interrelated*) dan saling bergantung (*interdependent*) dengan hak PPPK atas pekerjaannya sebagaimana jaminan tersebut dimiliki oleh PNS yang akan terjamin tidak diberhentikan karena berakhirnya perjanjian kerja.

Faktor kedua yang penulis temukan setelah melakukan intertekstualitas teks hukum antara regulasi manajemen PPPK dengan teks hukum lain, penulis menemukan adanya makna negatif yang tidak terkatakan dari teks hukum yang tersedia dalam regulasi manajemen PPPK. Dalam hal ini penulis menemukan ada makna ketertinggalan regulasi manajemen PPPK dari UU Ketenagakerjaan dalam perlindungan pegawai kontrak. Pegawai kontrak dalam UU Ketenagakerjaan dikenal dengan istilah Pegawai dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). Ketertinggalan dalam penghormatan hak pegawai kontrak tersebut bisa dilihat dalam dua ketentuan, yakni tentang jenis pekerjaan yang dijadikan objek kontrak dan tentang ketersediaan peluang pengangkatan pegawai kontrak sebagai pegawai tetap ketika telah melewati batas maksimal jumlah perpanjangan kontrak. UU Ketenagakerjaan Pasal 59 Ayat (1) menyatakan bahwa “pekerjaan yang bisa dikontrakkan kepada Pegawai Kontrak atau PKWT adalah pekerjaan yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu”. Jenis pekerjaan tersebut adalah pekerjaan yang sekali selesai atau yang bersifat sementara; pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya hanya berlangsung dalam waktu

yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun; pekerjaan yang bersifat musiman; dan pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan. Bahkan UU Ketenagakerjaan Pasal 59 Ayat (2) tidak memberbolehkan memberlakukan perjanjian kerja yang bersifat kontrak kepada pekerjaan yang bersifat tetap.

Sementara jika melihat jenis pekerjaan yang dijadikan objek perjanjian kerja terhadap PPPK, yang minimal dilihat dari jabatan yang bisa diisi mereka, adalah jenis pekerjaan yang bersifat rutinitas, tetap dan selalu tersedia sepanjang beroperasinya instansi pemerintah tersebut. Di antara yang masuk kategori permanen dan rutinitas tersebut adalah jabatan fungsional. Pekerjaan-pekerjaan ini tidak mungkin selesai dalam waktu tiga tahun. Selama masih ada instansi pemerintah tersebut, dan selama instansi tersebut masih melayani masyarakat, tentu pekerjaan tersebut akan terus berjalan. Sebagai contoh fungsional dosen di Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Selama PTN tersebut masih ada, dan selama PTN tersebut masih mengerjakan kegiatan belajar mengajar, maka selama itu pula masih selalu dibutuhkan dosen (baik PNS maupun PPPK). Pekerjaan seperti ini pada dasarnya merupakan rutinitas dan tetap yang seperti biasanya juga dikerjakan oleh para PNS.

Dengan melihat perbedaan jenis pekerjaan yang bisa dikontrakkan, antara UU Ketenagakerjaan dan regulasi manajemen PPPK, terdapat desain dari negara seolah sengaja menempatkan PPPK sebagai partner di saat susah saja. Seperti pemerintah membuat konsep pekerjaan yang para pekerjanya itu nanti dengan mudah bisa disingkirkan atas nama keadaan perampingan organisasi. Sebagai informasi, perampingan adalah salah satu alasan yang bisa digunakan instansi untuk tidak memperpanjang kontrak PPPK (UU ASN Pasal 105). Ilustrasinya begini, ketika ada seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), PPPK ini tidak bisa terjaring untuk menjadi CPNS. Kemudian lantaran pada kelas dan jenis jabatan yang sama dengan yang sekarang diemban oleh PPPK ini kemudian ada orang baru bernama CPNS, maka berbarengan karena kontraknya PPPK sudah selesai, berbarengan pula dengan alasan instansi tersebut telah mendapatkan

CPNS dengan kualifikasi pada jabatan yang selama ini dikerjakan PPPK, maka dengan sendirinya instansi bisa memilih opsi untuk tidak memperpanjang PPPK dengan alasan perampingan organisasi dan juga formasi sudah terisi. Alasan perampingan organisasi membuka peluang yang besar akan pemberhentian PPPK berdasarkan studi terakhir yang menyatakan salah satu kendala pengelolaan PPPK adalah minimnya kontribusi pemerintah Pusat terhadap keberadaan PPPK³⁸. Kedaaan ini seperti pemerintah sengaja memperlakukan PPPK hanya untuk jadi pendorong mobil mogok. Jadi ketika instansi tersebut kekurangan tenaga (seperti mobil mogok), maka dia butuh ada kekuatan baru untuk mendorongnya (mengangkat pegawai kontrak), kemudian ketika instansi tersebut telah mendapatkan PNS yang otomatis tenaganya sudah *power full* lagi (mobilnya udah bisa jalan sendiri), maka instansi tersebut tidak memperpanjang kontrak pegawai yang tadi diangkat dengan model kontrak (meninggalkan mereka sendirian yang dulunya ikut membantu di saat susah).

Kelebihan lain dalam perlindungan pegawai kontrak pada UU Ketenagakerjaan jika dibandingkan dengan regulasi PPPK adalah peluang pengangkatan pegawai kontrak menjadi pegawai tetap diatur dalam Pasal selanjutnya. UU Ketenagakerjaan Pasal 59 Ayat (3) mengatur bahwa PKWT dapat diperpanjang atau diperbaharui. Selanjutnya Pasal 59 Ayat (4) menyatakan bahwa PKWT ini hanya boleh dilakukan paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Kep-100/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu bahwa PKWT hanya dibuat untuk paling lama 3 tahun. Selanjutnya, Pasal 59 Ayat (5) mengharuskan pengusaha untuk memberitahukan maksudnya secara tertulis kepada pekerja/buruh (perihal perpanjangan kontrak) paling lama 7 (tujuh) hari sebelum perjanjian kerja waktu tertentu

berakhir. Selanjutnya, Pasal 59 Ayat (6) menyatakan bahwa pembaruan PKWT hanya dapat dilakukan 1 kali dan paling lama 2 tahun. Jika PKWT dilaksanakan tidak memenuhi Pasal 59 Ayat (1-6) tersebut, maka demi hukum PKWT berubah menjadi PKWTT atau menjadi pegawai tetap. Jika dikaitkan regulasi manajemen PPPK, sistem perjanjian kerja PPPK tidak mengenal dan bahkan melarang tegas pengangkatan pegawai kontrak tersebut menjadi pegawai tetap. Walaupun dengan prestasi kerjanya nanti PPPK bisa mendapatkan perpanjangan masa perjanjian kerja berkali-kali, hal itu tidak sama sekali membuka peluang mereka untuk diangkat menjadi pegawai tetap seperti PNS.

Memang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 96/PUU-XI/2013, pengangkatan pegawai kontrak menjadi pegawai tetap setelah melewati batas maksimal perpanjangan kontrak tersebut mengalami perubahan mekanisme. Sebelum ada putusan MK, pengangkatan tersebut terjadi otomatis demi hukum. Tetapi, dalam pelaksanaannya tidak bisa dilakukan seperti itu. Tetap harus ada mekanisme hukum tertentu. MK menetapkan ketentuan UU Ketenagakerjaan Pasal 59 Ayat (7) tetap bisa diberlakukan dengan syarat pengajuan oleh pegawai kontrak kepada pemberi kerja untuk mengangkatnya menjadi pegawai tetap tersebut telah didukung melalui putusan pengadilan. Mekanismenya adalah pekerja/buruh dapat meminta pengesahan nota pemeriksaan pegawai pengawas ketenagakerjaan kepada Pengadilan Negeri setempat dengan syarat: telah dilaksanakan perundingan bipartit namun perundingan bipartit tersebut tidak mencapai kesepakatan atau salah satu pihak menolak untuk berunding; dan telah dilakukan pemeriksaan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kemudian, penetapan pegawai kontrak menjadi pegawai tetap dengan PKWTT melalui prosedur yang ditetapkan oleh putusan tersebut. Terlepas dari perbedaan sebelum dan sesudah putusan MK, yang pasti patut diapresiasi adanya kemajuan semangat dalam UU Ketenagakerjaan untuk memfasilitasi perjuangan hak pegawai kontrak agar menjadi pegawai tetap. Hal ini sangat berbeda dengan regulasi manajemen PPPK yang sama sekali menutup fasilitas tersebut. Semangat positif utama yang bisa diambil dari perjalanan

³⁸ Rudi Kurniawan and Fidhia Aruni, "Upaya Pemerintah Dalam Menerapkan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 Tentang Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (P3K) DI Kabupaten Aceh Utara," *Jurnal Public Policy* 6, no. 1 (2020): 42-44.

undang-undang tersebut adalah tidak adil bagi PPPK diperlakukan model kontrak seperti peraturan sekarang. Kalau terhadap pegawai kontrak swasta yang mana pihak pemberi kerjanya adalah swasta, negara bisa merumuskan peraturan yang begitu kuat aroma pelaksanaan prinsip HAM-nya, seharusnya pelaksanaan prinsip HAM yang lebih kuat diterapkan kepada peraturan yang melibatkan negara sebagai pemberi kerja dalam kasus PPPK.

Selanjutnya, setelah mengintertektualitaskan teks hukum regulasi PPPK dengan UU Ketenagakerjaan, faktor ketiga yang ditemukan sebagai urgensi pembenahan regulasi manajemen PPPK adalah karena adanya kemunduran negara dalam memenuhi hak pekerja, dalam hal ini kasusnya PPPK. Penulis mendapati kemunduran indikator yang harus dipenuhi oleh negara dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemangku kewajiban HAM, terutama dalam kasus hak PPPK tersebut sebagai kategori hak ekososbud. Dengan melihat hak yang dimiliki oleh PPPK dalam regulasi peraturan yang tersedia sekarang ini, tampaknya indikator yang sengaja dicapai negara hanya pada tahapan ketersediaan dan keteraksesan. Dalam hal ini, pelaksanaan indikator ketersediaan ini ditunjukkan dengan komitmen negara membuka lowongan pekerjaan sebagai PPPK secara periodik. Dengan membuka lowongan pekerjaan tersebut, negara dikatakan telah memenuhi indikator pelaksanaan tugasnya sebagai pemangku kewajiban hak ekososbud, yakni menjamin ketersediaan lowongan pekerjaan. Selanjutnya, pelaksanaan indikator keteraksesan ini ditunjukkan dengan komitmen negara untuk mempersilahkan seluruh warga negara Indonesia (dengan ketentuan memenuhi persyaratan kualifikasi pada formasi) mengikuti seleksi tersebut secara terbuka. Penegasan transparansi dalam perekrutan tersebut untuk menjamin tidak adanya diskriminasi maupun kecurangan dalam proses seleksi, sehingga menunjukkan negara telah memenuhi indikator keteraksesan. Tetapi yang menjadi masalah adalah pemenuhan indikator selanjutnya yakni kebersesuaian dan keberlanjutan.

Ketika negara memberi kewajiban yang sama antara PNS dan PPPK dalam satu jenis jabatan yang sama, tetapi memberikan hak yang berbeda, sama saja hal ini menunjukkan negara sengaja tidak memenuhi indikator ketersediaan.

Sistem yang dibuat negara sengaja menciptakan kondisi yang menyebabkan apa yang dilakukan pekerja tidak sesuai dengan imbalan yang diperoleh sebagaimana yang berlaku kepada jenis pekerja lainnya. Selanjutnya, dengan menerapkan model perpanjangan kontrak sebagaimana diuraikan di depan, negara sengaja menciptakan keadaan yang tidak menjamin keberlanjutan bagi pekerja. Sistem yang dianggap sengaja tidak memenuhi hak keberlanjutan bagi PPPK tersebut adalah kemungkinan instansi tidak memperpanjang kontrak. Dalam pelaksanaannya nanti, alasan perampingan organisasi untuk tidak memperpanjang perjanjian kerja itu tidak hanya berkemungkinan ditafsirkan untuk menghemat pengeluaran instansi saja, tetapi sesuai dengan kebijakan masing bisa diperluas dengan alasan formasi yang dihuni oleh PPPK tersebut telah terisi oleh PNS baru, atau tidak memperpanjang kontrak karena jumlah pegawai telah terpenuhi. Selama regulasi manajemen PPPK tidak ada ketentuan mengenai jaminan akan selalu (keharusan) diperpanjangnya perjanjian kerja PPPK jika sesuai dengan target capaian kerja, hal ini menempatkan kondisi yang riskan bagi PPPK untuk tidak diperpanjang sewaktu-waktu. Dengan melihat kondisi regulasi yang sekarang ini, internalisasi prinsip HAM dalam manajemen PPPK ini harus bergerak menambah indikator yang seharusnya dipenuhi negara dalam kaitannya dengan tugasnya sebagai pemangku kewajiban HAM. Indikator yang diciptakan harus bergerak dalam pengertian mengalami kemajuan dan bukan mengalami kemunduran.

Sebagai hasil proyek intertekstualitas teks hukum regulasi PPPK dengan teks hukum dalam UU Ketenagakerjaan, sudah saatnya negara meninjau ulang pelaksanaan semangat reformasi birokrasi pada profesionalisasi abdi negara tersebut dengan mengkaji ulang pembedaan antara PNS dan PPPK. Kalau memang semangat keberadaan UU ASN tersebut untuk meningkatkan kinerja para abdi negara, opsi yang dipilih negara justru seharusnya bukan melakukan pembedaan status dan hak ASN. Kalau memang mau fair melakukan pengawasan kinerja ASN secara ketat, negara bisa memilih opsi pelaksanaan sistem evaluasi kinerja yang berkemungkinan pemberhentian atas pegawai yang bersangkutan apabila tidak memenuhi target kerja. Hal itu berlaku bagi PNS maupun PPPK.

Semangat peningkatan kinerja yang didasarkan kepada pembedaan status pekerja seolah-olah negara hanya ingin memperketat PPPK, kemudian menempatkan PPPK bekerja dalam tekanan dan bayang-bayang tidak diperpanjang kontraknya. Itu pun kemungkinan tidak diperpanjang kontraknya bukanlah karena penilaian capaian target kinerja, justru didasarkan pada faktor diluar produktifitas pekerja, seperti perampangan organisasi atau kebanyakan jumlah pegawai, dll. Selain pembedaan tidak menguntungkan bagi PPPK yang terbaca secara eksplisit dari regulasi PPPK tersebut, masih ada pembedaan yang secara implisit juga pasti dirasakan bagi PPPK, yakni ketiadaan kebebasan dan kesempatan bagi PPPK untuk melakukan mutasi ke instansi lain³⁹ sebagaimana hal ini bisa dilakukan oleh PNS.

KESIMPULAN

Beberapa ketentuan dalam regulasi PPPK memang bermasalah secara prinsip HAM. Dilihat dari prinsip kesetaraan dan non diskriminatif, pembedaan hak seperti PPPK tidak mendapatkan fasilitas merupakan problem tersendiri dari prinsip HAM. Ketentuan lain yang juga bermasalah secara prinsip HAM adalah hubungan jabatan yang bisa diisi oleh PPPK dengan sistem kerja yang berlaku bagi PPPK. Walaupun PPPK bisa menempati jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi, tetapi sistem perjanjian kerja yang berlaku bagi mereka justru menjadi penyebab mereka tidak setara dan mengalami keadaan non diskriminatif. Sistem perjanjian kerja bersifat kontrak dan walaupun dapat diperbarui, hal ini tidak menjamin mereka untuk bisa mencapai jabatan tertinggi (sebagai contoh dalam fungsional tertentu) karena mereka sangat tergantung dengan diperpanjang atau tidaknya perjanjian kerja mereka. Sementara di sisi lain, produktifitas mereka tidak menjadikan instansi terbebani untuk harus memperpanjang kontrak. Urusan perpanjangan kontrak tersebut nantinya menyesuaikan dengan keadaan instansi, dan bisa terkendala seperti problem perampangan organisasi, proporsionalitas pegawai dan kerjaan serta faktor lain. Sistem perjanjian kerja demikian tidak menjamin keamanan atas keberlanjutan

pekerjaan bagi PPPK. Padahal, jaminan keamanan atas keberlanjutan ini bagian dari hak yang tidak terpisahkan dari hak atas pekerjaan, begitu pula pelaksanaan hak atas pekerjaan juga bergantung kepadanya. Dengan demikian, masih dilihat dari prinsip HAM, regulasi PPPK tersebut menunjukkan negara masih tidak melaksanakan secara optimal atas keharusan perannya sebagai pemangku kewajiban HAM untuk memberikan sistem yang baik bagi kategori pegawai/pekerja seperti PPPK ini.

Setelah dilakukan intertekstualitas teks hukum, dibandingkan dengan teks hukum lain yang berkaitan dengan tema pekerjaan, regulasi tersebut perlu ditinjau ulang dengan alasan sebagai berikut. Pertama, regulasi tersebut menunjukkan nalar mekanis negatif yang digunakan negara untuk tidak menggunakan regulasi tersebut sebagai media melaksanakan tanggungjawabnya berkaitan dengan HAM dengan memberi sistem yang baik bagi PPPK, tetapi justru digunakan untuk menghindari tanggungjawabnya berkaitan dengan HAM sehingga menciptakan sistem yang setengah hati bagi PPPK. Kedua, regulasi PPPK tersebut menunjukkan ketertinggalan regulasi tersebut dibanding dengan UU Ketenagakerjaan dalam melakukan pemenuhan hak bagi pegawai kontrak. UU Ketenagakerjaan saja memperkenalkan konsep batasan jenis pekerjaan kontrak dan jumlah maksimal perpanjangan kontrak. Regulasi PPPK ini justru memberlakukan kontrak bagi pekerjaan yang sebenarnya oleh UU Ketenagakerjaan harus dihindari untuk diberlakukan kontrak, sekaligus regulasi PPPK ini juga membuka kesempatan memperlakukan PPPK sebagai pegawai kontrak abadi. Ketiga, regulasi PPPK ini menunjukkan kemunduran semangat negara untuk memenuhi hak pekerja/pegawai (terutama kategori kontrak). Bayangkan saja pada tahun 2003, melalui UU Ketenagakerjaan, negara sudah menyiapkan indikator pemenuhan hak kerja dari mulai ketersediaan, keteraksesan, kebersesuaian sampai dengan keberlanjutan. Tetapi dengan model sistem perjanjian kerja pada regulasi PPPK ini, negara justru memundurkannya hanya dengan memenuhi indikator ketersediaan dan keteraksesan.

³⁹ Muhammad Yassin, "Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil," *Jurnal Yuridika* 31, no. 2 (2016): 254–272.

SARAN

Sebagai saran, penelitian ini baru tahap awal mengkaji bagaimana sebenarnya negara telah menyediakan regulasi yang justru mengancam pemenuhan hak ekososbud bagi tipe pekerja/pegawai walaupun masuk kategori Aparatur Sipil Negara. Kini, mereka yang bekerja dengan pemerintah juga berkemungkinan mengalami problem pemenuhan hak ekososbud. Problem hak tersebut tidak hanya menimpa kepada mereka yang bekerja dengan swasta. Untuk itu, penelitian selanjutnya bisa memperbanyak kajian lebih lanjut diskriminasi yang dialami pegawai non PNS dibanding dengan PNS pada instansi negeri. Selain itu, fokus penelitian lain yang bisa digarap adalah untuk membuktikan hipotesis adanya perbedaan status PNS dan PPPK sebagai ASN yang katanya untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Peneliti menduga, terjadinya peningkatan kinerja birokrasi tidak disebabkan karena perbedaan status tersebut. Sebab dengan perbedaan status tersebut, pihak ASN yang diuntungkan hanyalah PNS yang tidak mengalami problem peninjauan perpanjangan kontrak setiap periodenya. Semangat peningkatan kinerja harus diletakkan kepada perlakuan yang sama. Artinya, dalam rangka meningkat kinerja birokrasi, negara seharusnya memberlakukan evaluasi dan konsekuensi yang sama dalam tubuh ASN tersebut. Potensi pemutusan perjanjian kerja juga harus diberlakukan kepada PNS yang tidak memenuhi kinerja. Dengan penyamaan tersebutlah maka semangat peningkatan kinerja ini bisa berjalan dengan setara, tidak membebani satu pihak, tetapi menyamankan satu pihak lain.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Tim Reviewer dan Editor Jurnal HAM Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia atas masukan dalam penyempurnaan tulisan ini. Selain itu, penulis mengucapkan terimakasih kepada Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga 2016-2020 (Prof. Drs. K.H. Yudian Wahyudi, B.A., B.A., M.A., Ph.D) dan Rektor Institut Agama Islam Negeri Tulungagung 2014-2018 dan 2018-2022 (Prof. Dr. K.H. Maftukhin, M.Ag.).

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, Apri, Budiman Ginting, Agusmidah, and Yefrizawati. "Analisis Yuridis Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Ketenagakerjaan Dan Hukum Perjanjian." *USU LAW Journal* 5, no. 1 (2017): 66–76.
- Ashri, Muhammad. *Hak Asasi Manusia; Filosofi, Teori Dan Instrumen Dasar*. Makassar: Social Politic Genius, 2018.
- Boyle, Katie, and Edel Hughes. "Identifying Routes to Remedy for Violations of Economic, Social and Cultural Rights." *The International Journal of Human Rights* 22, no. 1 (2018): 43-69.
- Carey, Sabine C, Mark Gibney, and Steven P Poe. *The Politics of Human Rights The Quest of Dignity*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Citrawan, Harison. "Analisis Dampak Hak Asasi Manusia Atas Regulasi: Sebuah Tinjauan Metodologi." *Jurnal HAM* 8, no. 1 (2017): 13–24.
- Citrawan, Harison, and Sabrina Nadilla. "Hukum, Hak Asasi Manusia, Dan Struktur Pengetahuan: Refleksi Metodologis Tentang Studi Kekerasan Massal." *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 151.
- Firdaus. "Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Kota Dalam Perspektif HAM." *Jurnal HAM* 7, no. 2 (2016): 85–97.
- Frey, Diane F., and Gillian MacNaughton. "A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda." *Journal of Workplace Rights*, no. 1 (2016): 1–13.
- HidAyat, HidAyat. "Perlindungan Hak Tenaga Kerja Indonesia Di Taiwan Dan Malaysia Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 105–115.
- Hoecke, M.V. "Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?" In *European*

- Academy of Legal Theory of Monograph Series.*, edited by M.V. Hoecke, 4. Oxford: HART Publishing, 2011.
- Izzaty, Risdiana. "Urgensi Ketentuan Carry-Over Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 85.
- Juanda, Enju. "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2016): 154–166.
- Juliani, Henny. "Diskresi Dalam Rekrutmen Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 314–325.
- Kamruzzaman, Md, and Shashi Kanto Das. "The Evaluation of Human Rights: An Overview in Historical Perspective." *American Journal of Service Science and Management* 3, no. 2 (2016): 5–12.
- Kurniawan, Rudi, and Fidhia Aruni. "Upaya Pemerintah Dalam Menerapkan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 Tentang Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (P3K) DI Kabupaten Aceh Utara." *Jurnal Public Policy* 6, no. 1 (2020): 42–44.
- Marmor, Andrei. *Social Convention from Language to Law*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.
- Marzuki, P.M. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada, 2014.
- Mcleod, T.I. *Legal Theory*. London: Macmillan, 1999.
- Muvariz, Fitri Rahmadhani. "Analisis Aspek Keadilan Dari Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 2 (2013): 190–202.
- Nadilla, Sabrina. "Pelokalan Hak Asasi Manusia Melalui Partisipasi Publik Dalam Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia." *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 85–98.
- Ripley, A Cahill, and D Hendrick. *Economic, Social and Cultural Rights and Sustaining Peace: An Introduction*. Friedrich-Ebert Stiftung, Quaker United Nations Office, and Lancaster University, 2018.
- Riyadi, Eko. *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional Dan Nasional*. Jakarta: Rajawali Press, 2018.
- Rumpia, James Reinaldo, and H.S. Tisnanta. "Hukum Dan Bahasa: Refleksi Dan Transformasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya." *Jurnal Lentera Hukum* 5, no. 2 (2018): 230–247.
- Sainkadir, Dewi. "Kajian Hukum Tenaga Harian Lepas Pada Organisasi Perangkat Daerah Di Lingkungan Kabupaten Kepulauan Sangihe." *Lex Crimen* 6, no. 10 (2018): 106–114.
- Salfutra, Reko Dwi. "Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Filsafat Hukum." *Jurnal Hukum Progresif*: XII, no. 2 (2018): 2146–2158.
- Shalihah, Fithriatus. "Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) Dalam Hubungan Kerja Menurut Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dalam Perspektif HAM." *UIR Law Review* 1, no. 2 (2017): 149–160.
- Sumardi, Fauzi, and Ridho Mubarak. "Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian Kerja Yang Dibuat Secara Lisan." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 5, no. 2 (2019): 8–13.
- Sumiyati. "Kedudukan Hukum Dosen Tetap Non PNS Pada Perguruan Tinggi Negeri Satuan Kerja Menurut Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Sigma-Mu* 11, no. 1 (2019): 22–32.
- Susanto, Anthon F. *Filsafat Dan Teori Hukum: Dinamika Tafsir Pemikiran Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- . *Ilmu Hukum Non Sistematis; Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Tan, Winsherly, and Dyah Putri Ramadhani. "Pemenuhan Hak Bekerja Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Di Kota Batam." *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2020): 27–37.
- Taufik, Azhari Yahya, and Mahdi Syahbandir. "Perlindungan Hukum Terhadap Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Kematian Tenaga

Kontrak Pada Sekretariat Daerah Aceh.”
Syiah Kuala Law Journal 3, no. 2 (2019):
167–183.

Tjakrawerdaja, Subiakto. *Sistem Ekonomi
Pancasila*. Depok: Rajawali Press, 2020.

Tobroni, Faiq. “Penafsiran Hukum Dekonstruksi
Untuk Pelanggaran Poligami (Kajian Putusan
Nomor 937 K/Pid/2013).” *Jurnal Yudisial* 9,
no. 3 (2016): 281–301.

———. “Putusan Nomor 74/PUU-XII/2014 Dan
Standar Konstitusional Dispensasi
Perkawinan.” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3
(2017): 573–600.

Yassin, Muhammad. “Perlindungan Hukum Bagi
Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi
Pegawai Negeri Sipil.” *Jurnal Yuridika* 31,
no. 2 (2016): 254–272.