



SALINAN

**PUTUSAN  
Nomor 9/PUU-XIII/2015**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:



1. Nama : **Sanusi Afandi, S.H.,M.M.**  
Alamat : Kalibaru Wetan RT/RW 04/01 Kalibaru Banyuwangi  
Jawa Timur
2. Nama : **Saji, S.Pd.**  
Alamat : Sumberkepuh RT/RW 018/02 Tegaldlimo  
Banyuwangi Jawa Timur
3. Nama : **Ahmad Aziz Fanani, S.Pd.I.,M.Pd.I.**  
Alamat : Sumberkepuh RT/RW 07/01 Tegaldlimo Banyuwangi  
Jawa Timur
4. Nama : **Muiz Maghfur, S.Pd.I.**  
Alamat : Gempoldampit RT/RW 07/01 Tegaldlimo  
Banyuwangi Jawa Timur
5. Nama : **Erike Yani Sonhaji**  
Alamat : Toyamas RT/RW 001/003 Gambiran Banyuwangi  
Jawa Timur
6. Nama : **Abdul Rahman, S.P.**  
Alamat : Jalan Ahmad Yani Dusun Krajan RT/RW 01/05 Serut  
Panti Jember Jawa Timur

7. Nama : **Dedi Rahmadi, S.P.**

Alamat : Jalan Kartini RT/RW 02/08 Ajung Kalisat Jember  
Jawa Timur

8. Nama : **Ratih Rose Mery, S.Pd.I.**

Alamat : Sumberkepuh RT/RW 07/01 Tegaldlimo  
Banyuwangi, Jawa Timur

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus, bertanggal 20 Oktober 2014, memberi kuasa kepada **Fathul Hadie Utsman**, Direktur ACC/SERGAP (*Abnormalism to Constitutional Control/Suara Etis Rakyat Menggugat Ambivalensi dan Abnormalisasi Peraturan dan Perundang-undangan*), beralamat di Tegalpare RT 01/RW 02 Muncar, Banyuwangi, yang bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Mendengar keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Perhimpunan Penyuluh Pertanian Indonesia (PERHIPTANI);  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon dan ahli Pemerintah;  
Mendengar keterangan saksi Pemohon;  
Membaca keterangan ahli Pihak Terkait Perhimpunan Penyuluh Pertanian Indonesia (PERHIPTANI);  
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Membaca kesimpulan Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

- [2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan, bertanggal 10 November 2014, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 18 Desember 2014, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor

329/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 14 Januari 2015 dengan Nomor 9/PUU-XIII/2015, yang diperbaiki dengan surat permohonan bertanggal 3 Februari 2015, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Februari 2015, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

#### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, berbunyi, *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;

Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”*;

Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut *“UU MK”*, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*;

Bahwa Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), selanjutnya disebut *“UU KK”* menyatakan:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*;

Bahwa karena objek permohonan Pemohon adalah pengujian Undang-Undang atau muatan pasal dalam UU ASN, Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a terhadap UUD 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2), maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berwenang untuk memeriksa dan mengadili pengujian Undang-Undang *a quo* terhadap UUD 1945;

#### **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Bahwa dimilikinya kedudukan hukum (*legal standing*) merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK yang telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 yang menyatakan:

##### **Pasal 51 ayat (1) UU MK:**

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara.”*

##### **Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:**

*“Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”;*

Bahwa selain itu, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang, dalam Putusan Nomor 006/PUU- III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007, yang menyatakan bahwa kerugian hak konstitusional harus memenuhi 5 (lima) syarat :

- a. adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
- b. bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;*

- c. bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi;

Bahwa Pemohon mendalilkan hak konstitusional Pemohon yang diatur dalam UUD 1945 yang tercantum dalam pasal-pasal sebagai berikut: Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2), yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 sebagai berikut:

**Pasal 27 ayat (2),**

“Tiap-tiap warga negara **berhak atas pekerjaan** dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”;

**Pasal 28D ayat (1),**

“Setiap orang **berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil** serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;

**Pasal 28D ayat (2),**

“Setiap orang **berhak untuk bekerja** serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja” (bukti P- 1.1);

Bahwa Pemohon menganggap hak-hak konstitusional Pemohon yang diatur dalam UUD 1945 *a quo* dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal atau muatan pasal-pasal yang ada dalam UU ASN, Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) huruf a terhadap UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut :

Bahwa **Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a** menyatakan bahwa:

**Pasal 1 angka 4**

*“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”;*

**Pasal 98 ayat (2)**

*“Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja”;*

**Pasal 105 ayat (1) huruf a**

*“Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena: a. Jangka waktu perjanjian kerja berakhir” (bukti P-1.2);*

Bahwa pada dasarnya pasal-pasal tersebut mengandung norma hukum yang menetapkan bahwa Pegawai PPPK adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat di PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir;

Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII adalah perorangan warga negara yang mempunyai kepentingan sama dalam hal ini Pemohon adalah Pegawai Honorer yang terdiri dari Guru Tidak Tetap, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Kontrak yang bekerja pada Instansi Pemerintah, menganggap bahwa norma-norma tersebut merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*;

Bahwa norma-norma yang menyatakan Pegawai PPPK adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat di PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir, sangat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang berupa hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, karena apabila masa perjanjian

kerja Pemohon berakhir dalam jangka waktu tertentu, maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan sehingga Pemohon tidak dapat hidup sejahtera dengan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;

Bahwa apabila Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dapat memakai sistem kontrak dengan masa kerja yang tidak tertentu jangka waktunya dan sewaktu-waktu bisa diberhentikan/di PHK Pemohon anggap merugikan hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh kepastian hukum yang adil, karena Pemohon tidak memperoleh perlindungan hukum yang pasti untuk tetap dapat bekerja dan tidak di PHK sewaktu-waktu;

Bahwa kerugian tersebut potensial dapat terjadi yang menurut penalaran yang wajar pasti akan terjadi apabila norma-norma yang ada dalam pasal-pasal *a quo* tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

Bahwa apabila **Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a**, dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi, dalam pengertian Pemohon yang berstatus sebagai Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Tidak Tetap, Pegawai Tidak Tetap dan Pegawai Kontrak yang bekerja pada Instansi Pemerintah tidak akan ditetapkan sebagai pekerja dengan memakai sistem kontrak dengan jangka waktu tertentu, sehingga Pemohon dapat ditetapkan sebagai Pegawai Tetap Pemerintah yang berstatus sebagai Pegawai ASN yang tidak memakai sistem kontrak dengan jangka waktu tertentu;

Bahwa **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, "*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah,*" Pemohon anggap merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan konstitusional secara bersyarat** dalam pengertian apabila tidak dimaknai; **"dan dengan menetapkan seluruh Pegawai Honorer yang terdiri Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak Tetap Pemerintah,**

**Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti, Guru Sukwan, dan apapun sebutannya yang saat ini sudah bekerja Instansi Pemerintah, sebagai PPPK”;**

Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII adalah perorangan warga negara yang mempunyai kepentingan sama dalam hal ini Pemohon adalah Pegawai Honorer yang terdiri dari Guru Tidak Tetap, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Kontrak yang bekerja pada Instansi Pemerintah menganggap apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan konstitusional secara bersyarat**, akan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, karena apabila Pemohon yang saat ini sudah bekerja pada Instansi Pemerintah dengan status sebagai Pegawai Honorer tidak ditetapkan secara otomatis menjadi PPPK, maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan Pemohon sebagai Pegawai Pemerintah/Pegawai ASN. Hal tersebut Pemohon anggap tidak dapat menjamin adanya kepastian hukum yang adil, karena tidak ada kepastian bahwa Pemohon yang saat ini berstatus sebagai Pegawai Honorer pada Instansi Pemerintah dapat ditetapkan sebagai Pegawai PPPK/ASN, karena pada saat UU ASN disahkan Pemohon sudah bekerja pada Instansi Pemerintah, seharusnya secara penalaran yang wajar sudah sepantasnya dan sewajarnya bahkan sudah menjadi keharusan bagi Pemerintah untuk menetapkan secara otomatis Pemohon sebagai PPPK/ASN;

Bahwa kerugian konstitusional tersebut potensial dapat terjadi karena, dalam UU ASN mulai dari pasal satu sampai dengan pasal peralihan sama sekali tidak membahas keberadaan dan tindak lanjut dari Tenaga Honorer yang saat ini sudah bekerja pada Instansi Pemerintah (yang masa kerjanya ada yang sudah mencapai 20 tahunan), apakah keberadaan Tenaga Honorer tersebut tetap dipertahankan atau di PHK? Hal ini Pemohon anggap tidak menjamin adanya kepastian hukum yang adil karena tidak ada jaminan bahwa Pemohon dapat ditetapkan sebagai Pegawai ASN;

Bahwa kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi apabila ketentuan yang ada dalam Pasal 96 ayat (2) UU ASN *a quo*, **dinyatakan konstitusional secara bersyarat** dalam pengertian apabila pasal *a quo* dimaknai; **“dan dengan menetapkan Tenaga Honorer menjadi PPPK”**, maka Pemohon secara otomatis berhak untuk ditetapkan sebagai PPPK;

Bahwa **Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), yang berbunyi,**

- (1) *“PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS”*;
- (2) *“Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,”* Pemohon anggap merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, apabila kata **“tidak”** yang terdapat dalam Pasal 99 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (2) UU ASN *a quo* **tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945** dapat merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon, yaitu yang berupa hak untuk dapat ditetapkan sebagai CPNS tanpa mengikuti proses seleksi dan tes bagi seluruh Pegawai Honorer yang terdiri Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak Tetap Pemerintah, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti, Guru Sukwan, dan apapun sebutannya yang saat ini sudah bekerja pada Instansi Pemerintah yang seharusnya secara dapat ditetapkan sebagai CPNS;

Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII adalah perorangan warga Negara yang mempunyai kepentingan sama dalam hal ini Pemohon adalah Pegawai Honorer yang terdiri dari Guru Tidak Tetap, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Kontrak yang bekerja pada Instansi Pemerintah, menganggap apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945** dapat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi

kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, karena apabila Pemohon yang saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah dengan status sebagai Pegawai Honorer tidak ditetapkan secara otomatis sebagai CPNS, maka Pemohon akan kehilangan hak-hak Pemohon sebagai Pegawai Pemerintah/Pegawai ASN, yang dapat memperoleh penghasilan dan gaji yang layak serta mendapat jaminan pensiun sebagaimana tercantum dalam UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (bukti P- 1.3) Hal tersebut Pemohon anggap tidak dapat menjamin adanya kepastian hukum yang adil, karena tidak ada kepastian bahwa Pemohon yang saat ini berstatus sebagai Pegawai Honorer pada Instansi Pemerintah dapat ditetapkan sebagai Pegawai CPNS, karena pada saat UU ASN disahkan Pemohon sudah bekerja pada Instansi Pemerintah, yang seharusnya sesuai dengan PP Nomor 48 Tahun 2005 yang diperbarui dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer menjadi CPNS, seharusnya Pemohon harus ditetapkan sebagai CPNS. (bukti P- 1.4);

Bahwa kerugian konstitusional tersebut pasti akan terjadi dalam pengertian Pemohon tidak akan dapat menjadi CPNS secara otomatis manakala kata **“tidak”** dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN *a quo tidak dinyatakan bertentangan UUD 1945*;

Bahwa apabila kata **“tidak”** dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN *a quo dinyatakan bertentangan UUD 1945*, maka **hak konstitusional Pemohon tidak akan dirugikan dalam pengertian Pemohon dapat ditetapkan secara otomatis sebagai CPNS**;

Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan alasan-alasan tersebut, Pemohon mendalilkan bahwa Pemohon mempunyai hak konstitusional (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) huruf a terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

### C. Pokok-Pokok Permohonan, Dalil-Dalil dan Alasan-Alasan Permohonan

Bahwa Pemohon menganggap pasal-pasal yang ada dalam UU ASN *a quo*, yaitu Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) huruf a bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) yang menyatakan sebagai berikut:

**Pasal 27 ayat (2),**

“*Tiap-tiap warga negara **berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan**”;*

**Pasal 28D ayat (1),**

“*Setiap orang **berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum**”;*

**Pasal 28D ayat (2),**

“*Setiap orang **berhak untuk bekerja** serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (bukti P- )*;

Bahwa sejak tahun 2005 seharusnya Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat lain yang berwenang di lingkungan Instansi Pemerintah dilarang mengangkat Tenaga Honorer baik yang terdiri dari Guru Bantu/Guru Kontrak, Guru Honorer, Guru Wiyata Bakti, Pegawai Honorer, Pegawai Kontrak, Pegawai Tidak Tetap dan sejenisnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS (bukti P- );

Bahwa sampai saat ini masalah Tenaga Honorer tersebut belum terselesaikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam PP 48 *a quo*;

Bahwa ketentuan yang ada dalam Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a UU ASN *a quo* justru akan melegalkan keberadaan Tenaga Honorer dengan label baru yang disebut dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja atas dasar Perjanjian Kerja yang berbatas waktu tertentu (PKWT) yang dapat diberhentikan/di PHK sewaktu-waktu apabila jangka waktu perjanjian kerjanya berakhir;

Bahwa sistem PKWT tersebut sejatinya sangat merugikan hak-hak konstitusional warga negara untuk memperoleh kepastian hukum agar memperoleh perlindungan untuk dapat bekerja dan memperoleh penghasilan yang layak bagi kemanusiaan serta agar dapat menjamin kelangsungan dan

kontinuitas pekerjaan yang sewaktu-waktu tidak dapat diberhentikan dari pekerjaannya;

Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam **Putusannya Nomor 27/PUU-IX/2011**, pada intinya melarang sistem PKWT dan membatalkan pasal yang terkait dengan perjanjian kerja dengan batas waktu tertentu yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (bukti P- 3.1);

Bahwa pembuat Undang-Undang Pemohon anggap tidak memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, bahkan sepertinya melegalkan lagi sistem PKWT dalam UU ASN *a quo*;

**1. Bahwa berdasarkan dalil dan alasan-alasan tersebut, Pemohon menganggap Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa:**

**Pasal 1 angka 4,**

*“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”;*

**Pasal 98 ayat (2),**

*“Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja”;*

**Pasal 105 ayat (1) huruf a,**

(1) *“Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena:*

*a. Jangka waktu perjanjian kerja berakhir,” bertentangan dengan UUD 1945;*

Bahwa norma-norma yang menyatakan Pegawai PPPK adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat di-PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir, sangat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang berupa hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam

hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, karena apabila masa perjanjian kerja Pemohon berakhir dalam jangka waktu tertentu, maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan, sehingga Pemohon tidak bisa hidup sejahtera dengan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;

Bahwa apabila Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dapat memakai sistem kontrak dengan masa kerja yang tidak tertentu jangka waktunya dan sewaktu-waktu bisa diberhentikan/di-PHK Pemohon anggap merugikan hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh kepastian hukum yang adil, karena Pemohon tidak memperoleh perlindungan hukum yang pasti untuk tetap dapat bekerja dan tidak di PHK sewaktu-waktu;

Bahwa kerugian tersebut potensial dapat terjadi yang menurut penalaran yang wajar pasti akan terjadi apabila norma-norma yang ada dalam pasal-pasal *a quo* **tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;**

Bahwa apabila Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a, **dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945**, maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi, dalam pengertian Pemohon yang berstatus sebagai Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Tidak Tetap, Pegawai Tidak Tetap dan Pegawai Kontrak yang bekerja pada instansi Pemerintah tidak akan ditetapkan sebagai pekerja dengan memakai sistem kontrak dengan jangka waktu tertentu, sehingga Pemohon dapat ditetapkan sebagai Pegawai Tetap Pemerintah yang berstatus sebagai Pegawai ASN yang tidak memakai sistem kontrak dengan jangka waktu tertentu;

Bahwa dari uraian-uraian dan penjelasan tersebut diatas Pemohon mengangap:

- a. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan,*" sepanjang frasa, "**untuk jangka waktu tertentu**" **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;**

- b. **Pasal 98 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja,*" **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;**
- c. **Pasal 105 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi,
- (1) "*Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena:*
- a. *jangka waktu perjanjian kerja berakhir,*" **bertentangan dengan UUD 1945;**

Bahwa sebelum UU ASN disahkan Pemerintah melalui Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain yang berwenang telah mengangkat Tenaga Honorer yang bekerja pada Instansi Pemerintah maupun diperbantukan pada instansi swasta yang terdiri dari Guru Bantu/Guru Kontrak, Guru Tidak tetap, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak dan sejenisnya apapun sebutannya;

Bahwa keberadaan mereka seharusnya langsung terakomodir ke dalam UU ASN sebagai ASN dengan status sebagai PPPK yang tidak memakai sistem PKWT;

Bahwa dalam UU ASN *a quo*, mulai ketentuan umum, uraian pasal per pasal sampai dengan pasal peralihan dan pasal penutup, keberadaan Tenaga Honorer yang pada saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah atau diperbantukan pada instansi swasta sama sekali tidak dibahas seakan-akan UU ASN diruang hampa atau ditetapkan pada saat di instansi Pemerintah tidak ada atau sudah tidak ada pegawai yang bersatus sebagai Tenaga Honorer tersebut;

Bahwa menurut kelazimannya dan sesuai dengan logika yang wajar seharusnya setiap ada perubahan Undang-Undang harus mengatur tentang hal-hal yang sebelum Undang-Undang tersebut disahkan sudah ada dan seharusnya diatur dan diakomodir dalam pasal-pasal peralihan;

Bahwa karena sebelum ditetapkan di lingkungan Pemerintah sudah ada Pegawai Honorer yang terdiri dari Guru Bantu/Guru Kontrak, Guru Tidak tetap, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak dan sejenisnya apapun sebutannya, maka Tenaga Honorer tersebut harus terakomodir dalam UU

ASN sebagai Pegawai ASN dengan status PPPK yang tidak menganut sistem PKWT;

2. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut Pemohon menganggap **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, "*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah,*" Pemohon anggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan konstitusional secara bersyarat** dalam pengertian apabila tidak dimaknai; "**dan dengan menetapkan seluruh Pegawai Honorer yang terdiri Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak Tetap Pemerintah, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti, Guru Sukwan, dan apapun sebutannya yang saat ini sudah bekerja Instansi Pemerintah, sebagai PPPK**";

Bahwa Pemohon menganggap apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan konstitusional secara bersyarat** akan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, karena apabila Pemohon yang saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah dengan status sebagai Pegawai Honorer tidak ditetapkan secara otomatis menjadi PPPK, maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan Pemohon sebagai Pegawai Pemerintah/Pegawai ASN. Hal tersebut Pemohon anggap tidak dapat menjamin adanya kepastian hukum yang adil, karena tidak ada kepastian bahwa Pemohon yang saat ini berstatus sebagai Pegawai Honorer pada instansi Pemerintah dapat ditetapkan sebagai Pegawai PPPK/ASN, karena pada saat UU ASN disahkan Pemohon sudah bekerja pada instansi Pemerintah, seharusnya

secara penalaran yang wajar sudah sepantasnya dan sewajarnya bahkan sudah menjadi keharusan bagi Pemerintah untuk menetapkan secara otomatis Pemohon sebagai PPPK/ASN;

Bahwa kerugian konstitusional tersebut potensial dapat terjadi karena, dalam UU ASN mulai dari pasal satu sampai dengan pasal peralihan sama sekali tidak membahas keberadaan dan tindak lanjut dari Tenaga Honorer yang saat sudah bekerja pada instansi Pemerintah (yang masa kerjanya ada yang sudah mencapai 20 tahunan), apakah keberadaan Tenaga Honorer tersebut tetap dipertahankan atau di-PHK? Hal ini Pemohon anggap tidak menjamin adanya kepastian hukum yang adil karena tidak ada jaminan bahwa Pemohon dapat ditetapkan sebagai Pegawai ASN;

Bahwa kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi apabila ketentuan yang ada dalam Pasal 96 ayat (2) UU ASN *a quo*, **dinyatakan konstitusional secara bersyarat** dalam pengertian apabila pasal *a quo* dimaknai dan menetapkan Tenaga Honorer menjadi PPPK, maka Pemohon secara otomatis berhak untuk ditetapkan sebagai PPPK;

Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan alasan-alasan tersebut di atas Pemohon menganggap **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, "*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah,*" **konstitusional sepanjang dimaknai** dan dengan menetapkan semua Tenaga Honorer yang pada saat UU ASN disahkan menjadi Undang-Undang sudah bekerja pada Instansi Pemerintah ditetapkan sebagai PPPK, dalam pengertian bahwa semua Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti atau apapun sebutannya yang sejenis itu yang diangkat oleh Pemerintah/ pejabat yang berwenang atau yang saat ini sudah bekerja pada Instansi Pemerintah, secara otomatis ditetapkan sebagai PPPK;

Bahwa pada saat ini di Instansi Pemerintah telah terdapat Tenaga Honorer atau Pegawai Tidak tetap yang merupakan tenaga profesional yang melaksanakan tugas di Instansi pemerintahan, namun tidak memperoleh alokasi dana dari APBD maupun APBN dengan gaji yang layak bahkan gaji mereka jauh dibawah Upah Minimum Regional (UMR) yang tidak mencukupi

untuk kebutuhan hidup yang layak sebagai manusia yang bermartabat sebagai tenaga profesional tersebut;

Bahwa seharusnya keberadaan mereka harus terakomodir dalam Pegawai ASN yang secara otomatis dapat ditetapkan sebagai CPNS, sebab pengalaman dan masa kerjanya sudah memenuhi ketentuan perundang-undangan untuk ditetapkan sebagai CPNS, selain itu rekrutmen terhadap Pegawai Honorer atau ke depan disebut PPPK, proses seleksinya sudah sangat ketat dan sama persis dengan proses penyaringan CPNS sebagaimana yang tertera dalam RPP PPPK;

Bahwa sejak tahun 2004 Pemerintah berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan Tenaga Honorer yang pada saat itu tidak memperoleh gaji yang layak untuk dapat hidup sejahtera sebagai manusia yang bermartabat, maka antara Pemerintah dan DPR RI sepakat untuk meningkatkan pendapatan mereka dengan berusaha menetapkan agar seluruh Tenaga Honorer dapat ditetapkan sebagai Calon pegawai Negeri Sipil (CPNS);

Bahwa karena mayoritas Tenaga Honorer sudah tidak mungkin dapat diangkat sebagai Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka DPR dan Pemerintah **bersepakat memberikan perlakuan secara khusus dalam pengangkatan mereka menjadi CPNS**, maka pada tanggal 4 Juli 2005 Komisi X DPR mengadakan Rapat Kerja dengan Pemerintah yang dihadiri oleh menteri-menteri terkait (Menko Kesra, Mendiknas, Mendagri, Menteri Agama, Menpan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS) yang salah satu keputusannya sepakat bahwa:

**(6) Mendukung rencana Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara untuk memprioritaskan pengangkatan Guru Honorer dan Guru Bantu dalam proses penerimaan CPNS tahun 2005 dan 2006, termasuk pelonggaran batas usia sampai 46 tahun, sehingga dalam 2 tahun mendatang diharapkan tidak ada lagi Guru Honorer atau Guru Bantu ( bukti P- 1.7);**

Bahwa untuk membuat payung hukum dalam pengangkatan Tenaga Honorer dan Guru Bantu/Guru Kontrak menjadi CPNS, Pemerintah pada tanggal 11 November 2005 mengesahkan PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang

Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang antara lain menetapkan bahwa:

#### **Pasal 1**

**(1) Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian ATAU diangkat oleh pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu dalam pemerintahan ATAU yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD;**

Dalam penjelasan umum ditetapkan bahwa yang dimaksud Tenaga Honorer atau yang sejenisnya dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 ini adalah termasuk Guru Bantu/Guru Kontrak, **Guru Honorer, Guru Wiyata Bakti (sukwan)**, Pegawai Honorer, Pegawai Kontrak, Pegawai Tidak Tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu ( bukti P- 1.5);

Bahwa karena dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 ini ditentukan bagi Tenaga Honorer yang berusia di atas 35 tahun harus mempunyai masa kerja minimal 5 tahun dihitung dari pengangkatannya, **maka semua Tenaga Honorer dan Guru Bantu/Guru Kontrak yang berusia di atas 35 tahun tidak ada yang dapat diangkat menjadi CPNS;**

Bahwa karena PP Nomor 48 Tahun 2005 tidak dapat mengakomodir Tenaga Honorer dan Guru Bantu/Guru Kontrak yang usianya di atas 35 tahun, maka pada tanggal 7 Februari 2006 Komisi X DPR mengadakan rapat kerja dengan Pemerintah yang dihadiri oleh Mendiknas, Menteri Agama dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan jajarannya **dengan acara : Pengangkatan Guru Honorer dan Guru Bantu menjadi CPNS yang menghasilkan kesepakatan:**

- 1. PP Nomor 48 Tahun 2005 dipandang kurang memberikan rasa keadilan khususnya bagi Guru Honorer/Guru bantu yang bertugas di sekolah swasta, (karena terhalang oleh masa kerja) diharapkan selambat-lambatnya 6 bulan ke depan harus ada PP baru (revisi PP Nomor 48 Tahun 2005);**
- 2. Komisi X DPR RI dan Pemerintah sepakat untuk tetap berkomitmen mengamankan kebijakan pengangkatan Guru Bantu dan Guru Honorer sebagai CPNS baik Guru Bantu yang berada di bawah naungan**

**Depdiknas maupun Guru Bantu yang berada di Depag selambat-lambatnya sampai dengan tahun 2007;**

- 3. Memperhatikan KESETARAAN antara guru honorer di sekolah negeri dan honorer swasta (GURU BANTU yang bertugas di sekolah swasta). (terlampir bukti P- 1.5);**

Bahwa untuk memberi payung hukum atas kesepakatan tersebut, pada tanggal 23 Juli 2007 **pemerintah mengesahkan PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang perubahan atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang mengakomodasi masa kerja hanya 1 tahun saja secara berturut-turut, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 sebagai berikut :**

**Pasal 3**

- (1) *Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas*
- a. Guru .....b. dst.
- (2) *Pengangkatan Tenaga Honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:*
- a. *Usia paling tinggi 46 tahun dan paling rendah 19 tahun, dan*
- b. *Masa kerja tenaga honorer paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus menerus”;*

Bahwa seharusnya Tenaga Honorer dan Guru Bantu/Guru Kontrak di lingkungan Kemenag dan Kemendikbud harus sudah diangkat semua menjadi PNS pada tahun 2007 atau selambat-lambatnya tahun 2009 sesuai berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2005 dan PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS;

Bahwa pengertian Tenaga Honorer menurut PP Nomor 48 Tahun 2005 adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian **atau** diangkat oleh pejabat lain yang berwenang yang bertugas di instansi Pemerintah atau gajinya menjadi beban APBN/APBD. Jadi apabila diangkat oleh Pejabat Berwenang saja walaupun gajinya bukan dari APBN/APBD **sudah termasuk honorer misalnya guru Non PNS yang diangkat oleh satuan pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah** (karena dalam pasal tersebut tertera frasa **”ATAU”** bukan frasa **”DAN”** seperti yang dipahami selama ini oleh BPKP) demikian juga yang gajinya dari APBN/APBD juga dapat

dikategorikan sebagai tenaga honorer, meskipun tidak mendapat SK pengangkatan dari Pejabat Pemerintah yang berwenang misalnya: guru sukwan/wiyata bakti pada sekolah milik pemerintah/negeri, tenaga honorer di lembaga tinggi Negara seperti DPR, MA, MK dsb. (lihat pengertian honorer dalam penjelasan umum PP Nomor 48 Tahun 2005);

Bahwa keberadaan PP Nomor 48 Tahun 2005 sejatinya harus dibaca secara keseluruhan dan tetap dijadikan pedoman dalam rekrutmen Tenaga Honorer menjadi CPNS dan disesuaikan dengan perubahan pertama PP Nomor 43 Tahun 2007;

Bahwa di sini Guru honorer sudah jelas masuk kriteria dan memenuhi persyaratan PP Nomor 48 Tahun 2005, sebab mereka jelas-jelas dengan sah telah diangkat oleh Pejabat yang berwenang, tetapi karena terganjal oleh faktor usia dan masa kerja maka agar mereka dapat diangkat menjadi CPNS perlu **diperkuat dasar hukum dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 yang menetapkan bahwa Pasal 3 ayat (2):**

(2) *Pengangkatan Tenaga Honorer sebagaimana diaksud ayat (1) didasarkan pada:* a. *Usia paling tinggi 46 tahun dan paling rendah 19 tahun;*  
b. *Masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 tahun secara terus menerus;*

Dengan adanya PP Nomor 43 Tahun 2007 tersebut seharusnya Guru Honorer yang bekerja pada satuan pendidikan yang didirikan oleh pemerintah sudah ditetapkan sebagai CPNS pada tahun 2007 atau selambat-lambatnya tahun 2009;

3. Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan alasan-alasan tersebut Pemohon menganggap **Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), yang berbunyi,**

(1) *“PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS;*

(2) *Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,”* bertentangan dengan UUD 1945 yang dapat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) *a quo*, hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan

dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, apabila kata “**tidak**” yang terdapat dalam Pasal 99 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (2) UU ASN *a quo* **tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945** dapat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon, yaitu yang berupa hak untuk dapat ditetapkan sebagai CPNS tanpa mengikuti proses seleksi dan tes bagi seluruh Pegawai Honorer yang terdiri Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak Tetap Pemerintah, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti, Guru Sukwan, dan apapun sebutannya yang saat ini sudah bekerja Instansi Pemerintah;

Bahwa Pemohon menganggap apabila pasal *a quo* **tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945** dapat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 *a quo*, yaitu hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, karena apabila Pemohon yang saat ini sudah bekerja pada Instansi Pemerintah dengan status sebagai Pegawai Honorer tidak ditetapkan secara otomatis sebagai CPNS, maka Pemohon akan kehilangan hak-hak Pemohon sebagai Pegawai Pemerintah/Pegawai ASN dan hak untuk memperoleh gaji dan jaminan pensiun sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU SJSN. Hal tersebut Pemohon anggap tidak dapat menjamin adanya kepastian hukum yang adil, karena tidak ada kepastian bahwa Pemohon yang saat ini berstatus sebagai Pegawai Honorer pada Instansi Pemerintah dapat ditetapkan sebagai Pegawai CPNS, karena pada saat UU ASN disyahkan Pemohon sudah bekerja pada Instansi Pemerintah, yang seharusnya sesuai dengan PP Nomor 48 Tahun 2005 yang diperbarui dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer menjadi CPNS, seharusnya Pemohon harus ditetapkan sebagai CPNS;

Bahwa kerugian konstitusional tersebut pasti akan terjadi dalam pengertian Pemohon tidak akan dapat menjadi CPNS secara otomatis manakala kata “**tidak**” dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) **tidak dinyatakan bertentangan UUD 1945;**

Bahwa apabila kata “**tidak**” dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN *a quo* **dinyatakan bertentangan UUD 1945, maka hak konstitusional Pemohon tidak akan dirugikan dalam pengertian Pemohon dapat ditetapkan secara otomatis sebagai CPNS;**

Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan alasan-alasan tersebut di atas Pemohon menganggap:

- a. Kata “**tidak**” dalam **Pasal 99 ayat (1)** , Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, “*PPPK “tidak” dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS,*” **bertentangan dengan UUD 1945;**
- b. Pasal 99 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, *Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,*” **bertentangan dengan UUD 1945”;**

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian, penjelasan, dalil-dalil dan alasan-alasan yang sudah disertai dengan alat-alat bukti dan dasar hukum yang sudah beralasan menurut hukum di atas, Pemohon beranggapan bahwa:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bahwa Pemohon menganggap Pasal 1 angka 4, Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) huruf a yang ada dalam UU ASN *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, Pemohon menganggap Pasal 96 ayat (1) konstitusional secara bersyarat yang penjelasannya sebagai berikut:
  - a. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, “*Pegawai Pemerintah dengan*

*Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan,”* sepanjang frasa, **“untuk jangka waktu tertentu” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

- b. **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, *“Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah,”* **konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai** dan dengan menetapkan semua Tenaga Honorer yang pada saat UU ASN disahkan menjadi Undang-Undang sudah bekerja pada instansi Pemerintah ditetapkan sebagai PPPK, dalam pengertian bahwa semua Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti atau apapun sebutannya yang sejenis itu yang diangkat oleh Pemerintah/pejabat yang berwenang atau yang saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah, secara otomatis ditetapkan sebagai PPPK;
- c. **Pasal 98 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, *“Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja,”* **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
- d. Kata **“tidak”** dalam **Pasal 99 ayat (1)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, *“PPPK “tidak” dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS,”* **bertentangan dengan UUD 1945;**
- e. **Pasal 99 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, *“Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,”* **bertentangan dengan UUD 1945;**
- f. **Pasal 105 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi,

(1) "Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena:

a. *Jangka waktu perjanjian kerja berakhir,* **bertentangan dengan UUD 1945;**

#### E. Petitum

Berdasarkan uraian, penjelasan, dalil-dalil, dan alasan-alasan yang sudah disertai dengan alat-alat bukti dan dasar hukum yang sudah beralasan menurut hukum di atas, Pemohon memohon kepada Yang Mulia Mahkamah Konstitusi untuk berkenan memutuskan :

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja **untuk jangka waktu tertentu** dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan,*" sepanjang frasa, "**untuk jangka waktu tertentu**" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja **untuk jangka waktu tertentu** dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan,*" sepanjang frasa, "**untuk jangka waktu tertentu**" **tidak mempunyai kekuatan mengikat;**
4. Menyatakan **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, "*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah,*" **konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai** dan dengan menetapkan semua Tenaga Honorer yang pada saat UU ASN disahkan menjadi Undang-Undang sudah bekerja pada instansi Pemerintah ditetapkan sebagai PPPK, dalam pengertian bahwa semua Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti atau apapun sebutannya yang sejenis itu yang diangkat oleh

- Pemerintah/pejabat yang berwenang atau yang saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah, secara otomatis ditetapkan sebagai PPPK;
5. Menyatakan **Pasal 96 ayat (1)** yang berbunyi, "*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah,*" **mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai** " dan dengan menetapkan semua Tenaga Honorer yang pada saat UU ASN disahkan menjadi Undang-Undang sudah bekerja pada instansi Pemerintah ditetapkan sebagai PPPK, dalam pengertian bahwa semua Tenaga Honorer yang terdiri dari Guru Honorer, Guru Kontrak/Guru Bantu, Pegawai Tidak tetap, Pegawai Kontrak, Guru Wiyata Bakti atau apapun sebutannya yang sejenis itu yang diangkat oleh Pemerintah/pejabat yang berwenang atau yang saat ini sudah bekerja pada instansi Pemerintah, secara otomatis ditetapkan sebagai PPPK";
  6. Menyatakan **Pasal 98 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
  7. Menyatakan **Pasal 98 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
  8. Menyatakan kata "**tidak**" dalam **Pasal 99 ayat (1)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*PPPK "tidak" dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS,*" **bertentangan dengan UUD 1945;**
  9. Menyatakan kata "**tidak**" dalam **Pasal 99 ayat (1)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, "*PPPK "tidak" dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS,*" **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
  10. Menyatakan **Pasal 99 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **bertentangan dengan UUD 1945;**
  11. Menyatakan **Pasal 99 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**

12. Menyatakan Pasal 105 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ***bertentangan dengan UUD 1945;***
13. Menyatakan Pasal 105 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ***tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;***
14. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia, sebagaimana mestinya;  
Atau apabila Yang Mulia Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, memohon keputusan yang seadil-adilnya;

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-7 sebagai berikut:

1. Bukti P-1            Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-1.2        Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
3. Bukti P-1.3        Fotokopi Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja;
4. Bukti P-1.4        Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;
5. Bukti P-1.5        • Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;  
• Fotokopi Kesimpulan Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Agama, dan Menteri Keuangan, hari Senin, 4 Juli 2005;
6. Bukti P-1.6        Fotokopi Laporan Singkat Komisi X DPR RI (Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian, dan Kebudayaan);
7. Bukti P-1.8        Fotokopi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;

8. Bukti P-1.9 Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
9. Bukti P-2 Fotokopi KTP Pemohon dan Kuasa Pemohon;
10. Bukti P-2.9 Fotokopi Surat Keterangan Kepala Sekolah SMAN Darussolah Singojuruh Nomor 0563/SMAN/X/2014, bertanggal 28 Oktober 2014, yang menerangkan bahwa **Fathul Hadie Utsman** adalah wali murid dari AD. Afkar Rara di SMA Negeri Darussholah Singojuruh;
11. Bukti P-2.10 Fotokopi Surat Keputusan Kepala SMK Negeri Kalibaru Nomor 032/I04.33/SMK.02/KP.2005, bertanggal 18 Juli 2005, tentang Pemberian Tugas Mengajar Kepada Guru pada SMK Negeri Kalibaru Tahun Pelajaran 2005 – 2006;
12. Bukti P-2.11 Fotokopi Surat Keputusan Kepala SMU Negeri 1 Muncar Banyuwangi Nomor 192/104.33.14/SMU.1/KP/2001, bertanggal 1 Juli 2001, tentang Pengangkatan Guru Tidak Tetap (GTT) di SMU Negeri 1 Muncar Tahun Pelajaran 2001/2002;
13. Bukti P-2.12 Fotokopi Surat Keputusan Kepala SMP Negeri 1 Tegaldlimo Nomor 800/480/429.245.200200/2014, bertanggal 15 Juli 2014, yakni Surat Pemberian Tugas Kepada **Ahmad Aziz Fanani, S.Pd.I** untuk menjadi Guru Tidak Tetap (GTT);
14. Bukti P-2.13 Fotokopi penerimaan honararium SMP Negeri 1 Tegaldlimo bulan Oktober 2014, atas nama **Ahmad Aziz Fanani, M.Pd.I**;
15. Bukti P-2.14 Fotokopi Surat Kepala SMP Negeri 4 Muncar Satu Atap Kabupaten Banyuwangi Nomor 800/108/429.245.390/2012, bertanggal 1 Juli 2012, yakni Surat Keputusan Kontrak atas nama **Mu'is Maghfur, S.Pd.I** sebagai Guru Tidak Tetap (GTT);
16. Bukti P-2.15 Fotokopi Petikan Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur Nomor 824.2/715.24/111.1/2007 tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap, bertanggal 15 Juni 2007;
17. Bukti P-2.16 Fotokopi Lampiran Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur Nomor 824.2/715.24/111.1/2007, bertanggal 15 Juni 2007;
18. Bukti P-2.17 Fotokopi Surat Keputusan Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan Nomor 521/250/436.321/2008 tentang Tenaga Harian Lepas – Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian (THL-TB PP) dan Lokasi Kerja di Kabupaten Jember, bertanggal 5 Maret 2008;

19. Bukti P-2.18 Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Jember Nomor 521/250/436.321/2008, bertanggal 5 Maret 2008;
20. Bukti P-2.19 Fotokopi Surat Keputusan Kepala Sekolah Dasar Negeri 2 Sumberberas Nomor 422/015/429.411.52/2012 tentang Penetapan Sebagai Guru Sukwan, bertanggal 16 Juli 2012;
21. Bukti P-2.20 Fotokopi Surat Keputusan Kepala Sekolah Dasar Negeri 2 Sumberberas Nomor 421.2/15/429.230/52/2013 tentang Pembagian Tugas Guru Dalam Kegiatan Proses Belajar Mengajar Pada Semester I, II Tahun Pelajaran 2013 – 2014, bertanggal 15 Juli 2013;
22. Bukti P-2.21 Fotokopi Lampiran Keputusan Kepala Sekolah SD Negeri 2 Sumberberas Nomor 800/15/429.230/52/2013 tentang Pembagian Tugas Guru Dalam Kegiatan Proses Belajar Mengajar Pada Semester I,II Tahun Pelajaran 2013-2014, bertanggal 15 Juli 2013;
23. Bukti P-3.1 Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, bertanggal 17 Januari 2012;
24. Bukti P-4 Fotokopi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 141 Tahun 2014 tentang Penghentian Kerja Sama Guru Bantu, bertanggal 14 Oktober 2014;
25. Bukti P-5 Fotokopi Rapat Kerja Komite I dan Komite III DPD RI dengan Menpan, Kesimpulan Rapat Kerja Komite I dan Komite III DPD RI dengan Dr. Yuddy Chrisnandi (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) dan Drs. Eko Sutrisno, M.Si. (Kepala Badan Kepegawaian) berkenaan dengan Tenaga Guru Honorer, bertanggal 21 Januari 2015;
26. Bukti P-6 Fotokopi Kontrak Kerja tentang Pemanfaatan Tenaga Harian Lepas (THL) sebagai Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian Angkatan I, II, III Tahun 2015;
27. Bukti P-7 Fotokopi artikel berjudul *“DPR Segera Tuntaskan Nasib Honorer K2 Yang Tidak Lulus Tes”*, sumber Kaltengpos.web.id/detail dpr/segera-tuntaskan-nasib-honorer-yang-tidak-lulus-tes.html 26 April 2015;

Selain itu, Pemohon juga mengajukan seorang ahli dan 3 (tiga) orang saksi yang didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 19 Maret 2015 dan 13 April 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

### **Ahli Pemohon Dr. H. Sugito, M.Si.**

- Permasalahan permohonan Pemohon pada pokoknya adalah PPPK yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat satu tahun dan dapat di-PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir sangat merugikan hak konstitusional Pemohon. Apabila terjadi PHK dalam waktu tertentu maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan sehingga tidak bisa hidup sejahtera dan layak;
- Permasalahan yang terkandung dalam Pasal 9 ayat (1) UU ASN adalah banyak pegawai kontrak, pegawai honorer, dan guru honorer yang bekerja pada instansi Pemerintah tidak memiliki kepastian hukum untuk dapat ditetapkan sebagai PPK;
- Permasalahan yang terkandung dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN adalah pegawai honorer, guru kontrak, guru bantu, guru wiyata bakti, atau apapun nama lainnya yang saat ini sudah bekerja di instansi Pemerintah atau pemerintah daerah tidak otomatis dapat diangkat sebagai CPNS;
- Ahli berpendapat bahwa pasal-pasal UU ASN yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon bertentangan dengan UUD 1945;
- Ahli Pemohon mengusulkan beberapa hal sebagai berikut:
  - a. pegawai honorer yang terdiri dari pegawai tidak tetap, guru tidak tetap, pegawai kontrak yang bekerja di instansi pemerintah tidak ditetapkan sebagai pekerja dengan sistem kontrak dalam jangka waktu tertentu, tetapi ditetapkan sebagai pegawai tetap pemerintah yang berstatus pegawai ASN yang tidak memakai sistem kontrak;
  - b. seluruh pegawai honorer yang terdiri dari guru honorer, guru kontrak, guru bantu, pegawai tidak tetap pemerintah, pegawai kontrak, guru wiyata bakti, dan apapun sebutannya yang saat ini sudah bekerja di instansi pemerintah dapat diangkat sebagai PPPK;
  - c. pegawai honorer yang sudah bekerja di instansi pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memenuhi syarat dapat ditetapkan sebagai calon pegawai negeri sipil;

### **Saksi Pemohon**

#### **1. Tarmizi**

- Saksi berasal dari Forum Honorer Pagar Nusantara;

- Saksi bekerja di Pemerintah Daerah DKI Jakarta sebagai tenaga teknis administrasi di bagian umum dan protokoler. Saksi bekerja berdasarkan SK Walikota di DKI Jakarta;
- Saksi mengetahui bahwa tenaga honorer juga berada di lingkungan Pemerintah di seluruh Indonesia;
- Ada tenaga honorer guru di daerah Jawa Tengah bernama Ibu Titi Purwaningsih memperoleh gaji Rp. 100.000,- per bulan dan tidak mendapatkan tunjangan sosial sebagaimana layaknya, sehingga tidak cukup untuk hidup layak di Indonesia. Saksi mengetahui hal ini berdasarkan apa yang dilihatnya dan berkomunikasi langsung dengan yang bersangkutan;
- Terdapat tenaga honorer di Indonesia yang belum terakomodir dalam Peraturan Pemerintah, yakni pegawai tidak tetap, guru kontrak, guru bantu, tenaga penyuluh, dan tenaga teknis lainnya. Tenaga teknis tersebut antara lain tenaga TU, tenaga hamdal, tenaga kelurahan, tenaga kecamatan, dan tenaga lainnya. Tenaga teknis tersebut sudah bekerja lebih dari 10 (sepuluh) tahun, namun belum mendapatkan gaji dan tunjangan sosial yang layak. Mereka berharap agar dapat diangkat sebagai PNS, bukan tenaga P3K;
- Saksi sudah bekerja selama lebih dari 10 (sepuluh) tahun berturut-turut. Menurut saksi, berdasarkan peraturan semestinya saksi sudah layak menjadi PNS, namun sampai saat ini saksi belum diangkat menjadi PNS. Absensi saksi pun juga diatur dalam SKPD di kantor pemerintahan;

## **2. Ir. Nur Samsu**

- Saksi adalah pegawai kontrak penyuluh pertanian;
- Tempat dan tanggal lahir saksi adalah di Probolinggo, 11 Agustus 1964;
- Saksi beralamat di Desa Triwungan, Kecamatan Kota Anyar, Kabupaten Probolinggo;
- Saksi direkrut melalui mekanisme rekrutmen secara nasional melalui seleksi administrasi dan tes. Setelah itu, saksi menjalani pendidikan dan pelatihan untuk persiapan menjalankan tugas;
- Saksi termasuk THL TBPP angkatan kedua pada tahun 2008. Untuk diketahui, THL terdiri dari 3 (tiga) gelombang, yang direkrut pada tahun 2007, 2008, dan 2009. Perekrutan terakhir pada tahun 2014 sebanyak 20.479 orang se-Indonesia;

- Setelah diterima, saksi mengikuti pembekalan pada tanggal 11 sampai dengan 14 Desember 2007 di STTP Malang. Setelah itu, saksi bertugas di wilayah binaan berdasarkan Surat Perintah Kepala Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Pertanian Kabupaten Probolinggo sebagai lembaga pemerintah yang menangani penyuluhan pertanian. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 01, tugas pokok saksi adalah membantu penyuluh pertanian PNS sesuai dengan program penyuluhan kecamatan dan program penyuluhan pertanian desa. Pada kenyataannya, tugas yang dijalani saksi serupa dengan penyuluh pertanian PNS;
- Fakta menunjukkan bahwa THL TBPP menjalankan tugas pokok dan fungsi yang sama dengan penyuluh pertanian PNS dan diberi kewenangan memegang wilayah desa binaan;
- THL TBPP bersama penyuluh pertanian PNS bekerja pada kelembagaan penyuluhan pertanian pemerintah;
- Basis koordinasi THL bersama penyuluh PNS adalah Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) di tingkat kecamatan;
- Saksi bekerja dengan sistem kontrak;
- THL TBPP menjalankan kontrak kerja dengan Kementerian Pertanian selama 10 (sepuluh) bulan setiap tahun, kecuali di tahun 2010 dimana kontrak khusus untuk THL hanya selama 5 (lima) bulan. Meskipun saksi dikontrak selama 10 (sepuluh) bulan, pada kenyataannya saksi bekerja selama 12 (dua belas) bulan dalam setahun. Oleh karena itu, badan penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia Kementerian Pertanian pada setiap tahun anggaran selalu mengirimkan surat edaran kepada gubernur dan bupati yang berisi catatan permintaan dukungan pembiayaan honor dan BOP selama 2 (dua) bulan di luar masa kontrak;
- Realisasi dukungan pemerintah kabupaten/kota tersebut ternyata beragam. Pada umumnya, besaran honor hanya 1/3 dari honor dan BOP dari kementerian. Untuk tingkat SLTA, honor sebesar Rp.1.000.000,- dan BOP sebesar Rp.100.000,-. Untuk tingkat D3, honor sebesar Rp.1.200.000,- dan BOP sebesar Rp.300.000,00. Untuk tingkat S1/D4 honor sebesar Rp.1.400.000,- dan BOP sebesar Rp.600.000,-. Oleh karena dukungan dari pemerintah kabupaten/kota hanya 1/3 maka honor dan BOP-nya adalah

sebesar Rp.700.000,- sampai dengan Rp.1.000.000,00. Dengan demikian, menurut saksi jarang pemerintah kabupaten/kota memberikan dukungan penuh seperti yang diberikan oleh Kementerian Pertanian;

- Pada tahun 2014 terdapat tambahan honor dari Kementerian Pertanian untuk wilayah barat sebanyak Rp.20.000,-, namun saksi lupa tambahan honor untuk wilayah timur;
- Pada tahun 2015 terdapat tambahan honor sebesar Rp.100.000,- untuk tingkat S1/D4. Untuk tingkat SLTA terdapat tambahan honor sebesar Rp.200.000,-, sehingga tingkat SLTA mendapat honor Rp.1.000.000,- dan BOP sebesar Rp.320.000,-. Untuk tingkat D3 mendapat honor Rp.1.300.000,- dan BOP sebesar Rp.320.000,00. Adapun untuk tingkat S1 dan D4 mendapat honor Rp.1.800.00,- dan BOP sebesar Rp. 320.000,-;
- Kontrak kerja saksi diperbaharui setiap tahun anggaran dan pihak THL TBPP masing-masing diperpanjang kontraknya atas dasar rekomendasi kinerja baik badan penyuluhan kabupaten, tetapi sebetulnya tidak ada jaminan bahwa di tahun depan, saksi akan dikontrak seterusnya, sehingga saksi merasa cemas apakah di tahun berikutnya saksi akan diperpanjang kontraknya;
- Pembiayaan penyelenggaraan kegiatan THL termasuk honor dan BOP berasal dari APBN;
- Pembayaran honor dan BOP antara tahun 2007 sampai 2010 dilaksanakan langsung oleh pejabat BPP SDMP Kementerian Pertanian. Pembayaran honor dan BOP disalurkan ke rekening masing-masing THL se-Indonesia. Sejak tahun 2011 sampai 2015 pembayaran honor dan BOP dilakukan dengan mengikuti mekanisme dana dekonsentrasi, yakni dari pusat ke provinsi, dari provinsi ke kabupaten/kota, kemudian masuk ke rekening THL pegawai kontrak penyuluh;
- Menyangkut hak kepegawaian, saksi menerangkan sebagai berikut:
  1. Dalam klausul kontrak kerja tidak termasuk atau tidak dimasukkan biaya tentang tunjangan kesehatan atau pun tunjangan kecelakaan maupun tunjangan kematian sejak kontrak tahun pertama hingga tahun terakhir, sehingga ketika seorang THL atau pegawai penyuluh kontrak harus berobat pada saat sakit, harus membiayai sendiri keperluan tersebut. Banyak dari THL atau pegawai kontrak penyuluh yang meninggal dengan

berbagai sebab, baik sakit maupun kecelakaan tidak mendapatkan tunjangan kematian atau uang duka resmi dari pemerintah;

2. THL atau pegawai kontrak penyuluh tidak mendapatkan hak resmi terhadap peningkatan kompetensi, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 21 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan, dimana pasal tersebut hanya mengatur penyelenggaraan kegiatan peningkatan kompetensi untuk penyuluh PNS, dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pendidikan dan pelatihan bagi penyuluh swasta dan penyuluh swadaya, sedangkan saksi tidak termasuk di dalam penyuluh swasta dan penyuluh swadaya;

- Atas dasar kesadaran bahwa menjadi pegawai kontrak penyuluh pertanian tidak memberikan jaminan kepastian kerja di masa mendatang, maka saksi bersama rekan-rekannya menghimpun diri dalam organisasi komunitas bernama Forum Komunikasi Tenaga Harian Lepas Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian, yang jangkauannya mulai dari pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal yang telah dilakukan oleh FKTHLTBPP sejak akhir tahun 2009, yakni mengikuti proses pembahasan penyelesaian tenaga honorer oleh panitia kerja gabungan DPR RI lewat audiensi dengan Panjagab atau pihak-pihak terkait. Hasilnya adalah, pertama, Panjagab mengeluarkan lima rekomendasi dimana dikatakan bahwa THLTBPP termasuk kategori kelima untuk diusulkan kepada pemerintah untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil. Namun dalam realisasinya, pemerintah menerbitkan PP Nomor 56, yang mana THLTBPP tidak masuk pada salah satu di antara keempat kategori yang ada. Kedua, mengikuti audiensi dengan Menteri Pertanian pada tanggal 16 Oktober 2012, hasilnya dijanjikan bahwa THLTBPP akan diusulkan untuk menjadi pegawai ASN, sementara pada waktu itu RUU ASN sedang dalam pembahasan. Ketiga, mengikuti audiensi dengan Menteri PAN dan RB tanggal 17 Oktober 2012;
- Saksi menjadi THLTBPP sejak tahun 2008 sampai dengan saat ini;
- Berdasarkan data yang diperoleh dari penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia pertanian mengenai tabel jumlah kekurangan formasi penyuluh pertanian PNS, tingkat pusat membutuhkan formasi penyuluh pertanian sebanyak 440, namun yang dipenuhi baru 224, sehingga masih dibutuhkan 216 penyuluh;

- Untuk menjadi PPPK, pekerja THLTBPP harus mengikuti tes. Hal ini menandakan bahwa Pemerintah tidak memberikan apresiasinya;
- Saksi memperoleh SK sebagai pekerja dari Menteri;

### 3. Drs. Jansen Sibarani

- Saksi menjelaskan status guru bantu DKI Jakarta. Saksi adalah perwakilan guru bantu DKI Jakarta yang diangkat dengan SK Menteri Tahun 2003;
- SK Menteri Tahun 2003 menerbitkan 3 (tiga) SPK, yakni:
  - SPK pertama diberi honorarium sebesar Rp. 460.000,- sebelum dipotong pajak;
  - SPK kedua diterbitkan tahun 2005 dengan diberikan honorarium sebesar Rp. 710.000,-;
  - SPK ketiga diterbitkan pada tahun 2012;
- Pada tahun 2009, khusus di DKI Jakarta, diangkat sebanyak 770 guru bantu menjadi PNS. Namun kenyataannya, yang diangkat hanya sekitar 600-an guru bantu menjadi PNS. Beberapa bulan kemudian, Gubernur DKI Jakarta, yang pada waktu itu dijabat oleh Ir. H. Jokowi mengangakat 165 guru bantu menjadi PNS;
- Guru bantu di seluruh Indonesia adalah program pemerintah, sementara guru bantu DKI Jakarta yang diangkat menjadi PNS hanya sekitar 700-an orang, sehingga guru bantu lainnya tidak jelas statusnya;
- Berita terakhir yang diketahui saksi, dalam SK Menteri Nomor 141 disebutkan bahwa guru bantu DKI Jakarta berakhir pada Desember 2015, sehingga berbenturan dengan SPK ketiga yang menyebutkan bahwa guru bantu selesai kontraknya pada tanggal 31 Desember 2016;
- Saksi menjadi guru honorer sejak tahun 1996 dan menjadi guru bantu pada tahun 2003;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan lisan pada persidangan tanggal 26 Februari 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

#### Landasan Filosofis UU ASN

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

yang menyatakan 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 diperlukan aparatur sipil negara atau ASN 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 Undang-Undang Dasar 1945;

Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan tujuan nasional, pegawai ASN mengemban tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu, dilakukan melalui pembangunan bangsa, serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat;

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik;

Manajemen ASN terdiri atas manajemen PNS dan manajemen P3K yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan pangkat dan jabatan, pengembangan karir, pola karir, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian, dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu untuk manajemen P3K meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan;

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;

Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan risiko pekerjaannya, selain itu ASN berhak memperoleh jaminan sosial;

### **Tanggapan Pemerintah terhadap dalil Pemohon**

Sehubungan dengan dalil Pemohon dalam permohonannya, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

Terhadap dalil Pemohon Perkara Nomor 9/PUU-XIII/2015 yang pada intinya menganggap ketentuan Pasal 1 butir keempat, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) Undang-Undang ASN bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 karena pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) merugikan hak konstitusional Pemohon apabila masa perjanjian kerja Pemohon berakhir dalam jangka waktu tertentu maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan tidak bisa hidup sejahtera dengan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

- a. Bahwa Pegawai ASN berdasarkan Undang-Undang ASN terbagi menjadi dua jenis, yaitu PNS dan P3K. Perbedaan antara PNS dan P3K adalah sebagai berikut:
  1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ASN merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sedangkan P3K merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan kebutuhan Undang-Undang ASN
  2. Bahwa pegawai P3K memiliki masa kerja sesuai dengan masa perjanjian kerja dengan pemerintah. Masa kerja yang diberlakukan tergantung kebutuhan instansi terkait. Selama bekerja sebagai PPK maka tidak memiliki nomor induk pegawai seperti layaknya seorang PNS. Oleh karena

itu, perbedaan yang umum antara PNS dan P3K adalah pada kebutuhannya karena P3K adalah pegawai profesional;

- b. Bahwa dalam Undang-Undang ASN ditentukan manajemen P3K meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji, dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan, sehingga, seseorang yang ingin menjadi P3K seperti halnya untuk CPNS harus melalui pengusulan, dan penetapan formasi, serta kinerjanya juga terukur. Seorang P3K juga mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial, dan kesejahteraan yang hampir sama dengan PNS. Oleh karena itu, bagi instansi yang mengangkat harus mengusulkan kebutuhan, dan formasi, serta kualifikasinya;

Berdasarkan uraian di atas, terhadap Pemohon yang berstatus tenaga honorer dan tidak tetap, harus dibedakan karena pada umumnya untuk menjadi pegawai ASN yang terdiri PNS dan P3K harus melalui tahapan pengadaan dan penyeleksian, sehingga, terkait dengan kedudukan Pemohon yang ingin disamakan dengan P3K, Pemerintah tidak sependapat karena P3K adalah pegawai profesional yang dibutuhkan instansi pemerintah dengan perjanjian kerja. Artinya, apabila tenaga honorer ingin diangkat dari tenaga honorer menjadi P3K harus memenuhi syarat tertentu, sehingga mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial, dan kesejahteraan hidup seperti layaknya PNS, sehingga, alasan Pemohon tidak berdasar dan tidak sesuai dengan filosofi Undang-Undang ASN;

### **Petitum**

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima;
2. Menerima keterangan Presiden secara keseluruhan.
3. Menyatakan ketentuan Pasal 1 butir keempat, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 105 ayat (1) Undang-Undang Nomor

5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Selain itu, Presiden mengajukan seorang ahli bernama **Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ**, yang didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 16 Juni 2015, dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 Juni 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

## **A. Pendahuluan**

### **1. Menjawab tantangan global**

Saat ini sadar atau tidak kita menghadapi berbagai perubahan global yang begitu pesat baik yang dapat diprediksi (*predictable*) maupun yang tidak dapat diprediksi (*unpredictable*). Perubahan lingkungan strategis dan tuntutan masyarakat ini semakin meningkat seiring dengan kemajuan IPTEK, Ekonomi bebas ASEAN yang sudah di depan mata, penyebaran wabah penyakit menular, terorisme, bencana alam, kecelakaan transportasi masa, dan sebagainya memerlukan kesigapan pemerintah untuk memberikan pelayanan yang tidak hanya *real time* dan *on time*, tetapi juga tepat sasaran, efisien dan efektif. Untuk dapat menjawab dan mengatasi setiap tantangan tersebut, tentu pemerintahan harus didukung oleh Aparatur Sipil Negara yang handal, responsive, adaptif, dan peka terhadap kebutuhan masyarakat;

### **2. Memperbaiki masalah internal birokrasi**

Di sisi lain, kondisi riil birokrasi kita masih jauh dari harapan. Menurut *The Global Economy*, indeks efektivitas Pemerintahan Indonesia tahun 2013 adalah -0,24 dari rata-rata indeks semua negara yang disurvei yaitu -0,01. Indonesia hanya menempati urutan ke-103 dari 192 negara. Posisi ini sangat tertinggal dibandingkan dengan negara ASEAN lain, seperti Malaysia (indeks 1,10 di urutan ke-35), Thailand (indeks 0,21 di urutan ke-72), dan Filipina (indeks 0,06 di urutan ke-79);

Ada beberapa faktor penyebab ketidakefektifan pemerintah, salah satu sebab utama adalah pegawai yang tidak profesional dan tidak berkinerja. Keberadaan pegawai yang bekerja lambat, berbelit-belit, dan tidak kompeten ini disebabkan oleh sistem yang keliru. PNS tidak dikelola dengan baik, pola karier yang tertutup, dan sering dijadikan alat mobilisasi politik penguasa atau calon penguasa khususnya menjelang Pemilu;

Karena kariernya ditentukan oleh kedekatan dan senioritas, orientasi pegawai bukan untuk melayani masyarakat melainkan melayani atasan, penguasa atau kroni-kroninya. Berkinerja atau tidak, pendapatan mereka sama saja (PGPS), yang membedakan adalah siapa yang memiliki atau mampu membangun kedekatan dengan atasan atau penguasa politik, maka karier akan lebih mulus atau sering dilibatkan dalam berbagai proyek;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) lahir dari buah reformasi birokrasi untuk memperbaiki sistem pengelolaan/manajemen Aparatur Sipil Negara yang selama ini tidak lagi relevan. Dengan melakukan perubahan mendasar pengelolaan SDM aparatur dari *closed career system* menuju *open career system*, UU ASN menerapkan seleksi terbuka dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dan menghadirkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK);

Dengan menjadikan ASN sebagai sebuah profesi yang harus dihormati, dikelola, dan dijaga, UU ASN menegakan kode etik dan perilaku profesi ASN serta menerapkan sistem merit secara terintegrasi, yaitu suatu sistem yang mengamanatkan setiap kebijakan dan Manajemen ASN mulai dari perencanaan, perekrutan, pengangkatan, pengembangan, pemindahan, penggajian, dan pemberhentiannya harus berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan;

## **B. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Salah satu perubahan yang diusung UU ASN adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Hal ini menegaskan bahwa untuk mengabdikan dan bekerja pada instansi pemerintah, warga negara tidak harus berstatus menjadi PNS tetapi juga bisa melalui jalur PPPK. Berbeda dengan pegawai honorer, pegawai tidak tetap atau honorer pada masa sebelumnya, PPPK diangkat dengan basis utama kualifikasi, kompetensi, kompetisi, dan kinerja;

Sebagaimana PNS, PPPK tidak bisa diangkat secara otomatis. Pengisian PPPK dilakukan melalui tahapan-tahapan mulai dari perencanaan yang terdiri dari analisis kebutuhan unit/organisasi, analisis jabatan (Anjab), evaluasi jabatan (evjab), analisis beban kerja (ABK), perencanaan SDM 5 tahun dan dilakukan perekrutan melalui

seleksi berbasis kualifikasi, kompetensi, serta memperhatikan kinerja masa lalu yang telah dicapai;

Keberadaan PPPK setidaknya dimaksudkan dalam rangka memperkuat penerapan *open career system*, penegakan prinsip merit, dan mengubah lingkungan birokrasi dari *comfort zone* menuju *competitive zone*. PPPK merupakan *based practices* aparatur sipil negara di negara-negara yang telah menerapkan *performance based bureaucracy*;

### 1. Dari **Closed Career System** menuju **Open Career System**

Sebagaimana diketahui bahwa sebelum lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang ASN, pola karier PNS menganut sistem tertutup, yaitu sistem yang didasarkan senioritas dan Daftar Urut Kepangkatan (DUK). Seleksi dan promosi hanya dilakukan di instansi masing-masing, dilakukan dengan penekanan pada senioritas, kedekatan hubungan, atau unsur-unsur subjektif lainnya. Pengukuran kinerja pun tidak dilakukan secara objektif, rotasi pegawai dilakukan tanpa memperhatikan kompetensi pegawai. Kondisi ini tentu tidak sehat, mengakibatkan pegawai tidak berkinerja, malas berkreasi, dan tidak inovatif. Seringkali para PNS bekerja sangat berorientasi hanya kepada ada tidaknya aturan atau perintah atasan;

UU ASN bermaksud mengubah sistem pola karier tertutup tersebut menuju pola karier terbuka dengan menciptakan kompetisi dan menekankan kompetensi dalam setiap pengisian jabatan. *Open career system* menerapkan seleksi terbuka dalam pengisian jabatan-jabatan ASN, bukan hanya terbuka antar instansi dan antar PNS, bahkan pengisian jabatan-jabatan ASN dapat terbuka dari luar melalui jalur PPPK;

Walaupun penekanannya untuk memperkuat jabatan fungsional, namun pada dasarnya PPPK dapat menduduki jabatan ASN Jabatan Administrasi (eselon III), Jabatan Pengawas (eselon IV), dan Jabatan Pelaksana (staf) dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT/setara eselon I dan II). Dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), sebagaimana PNS, PPPK harus mengikuti proses seleksi secara terbuka dan kompetitif. Hanya saja untuk jabatan-jabatan JPT yang dapat diisi oleh PPPK atau dapat diisi dari kalangan non PNS, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan Presiden melalui Keputusan Presiden (Pasal 109 UU ASN). Sistem ini merupakan batu loncatan untuk penerapan sistem yang lebih terbuka dalam manajemen ASN yaitu *open system* pada

masa yang akan datang (2025) sebagai syarat untuk mencapai pemerintahan dinamis;

Jika ada lowongan jabatan, setiap WNI berhak mendaftar melalui jalur PPPK, termasuk dari honorer, pegawai tidak tetap, tenaga konsultan, dan para profesional lainnya dengan terlebih dahulu mengikuti proses seleksi dan eksaminasi yang terbuka dan objektif sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan dalam jabatan. Tidak ada warga negara yang otomatis diangkat menjadi PNS ataupun PPPK, semua harus melalui proses seleksi;

Pengangkatan sebagai PPPK dilakukan dengan basis perjanjian kerja (kontrak) untuk suatu masa tertentu. Minimal 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang jika pemerintah masih membutuhkan keahlian yang bersangkutan berdasarkan pada kinerja dan kompetensi yang dimiliki. Dengan demikian sangat dimungkinkan seseorang diangkat menjadi PPPK lebih dari 1 (satu) tahun, sepanjang kompetensinya masih memenuhi syarat jabatan dan dibutuhkan oleh instansi. Bahkan dalam pikiran pembuat UU ASN, PPPK dapat saja dikontrak dalam jangka panjang, misalnya 15 tahun, 20 tahun atau mungkin 30 tahun sesuai dengan kebutuhan organisasi dan kesesuaian kompetensi yang dibutuhkan;

Pada dasarnya PNS dan PPPK sama, yaitu:

- berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara (ASN);
- melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan; dan
- harus bebas dari pengaruh/intervensi golongan dan partai politik;

Namun yang membedakan adalah PNS berstatus pegawai tetap dan memiliki NIP secara nasional serta menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK diangkat dengan perjanjian kerja sesuai kebutuhan instansi dan ketentuan Undang-Undang, serta melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 7 UU ASN);

Berbeda dengan PNS yang proses pengisian jabatannya dilakukan secara berjenjang hirarkis (kecuali JPT), Pengisian jabatan ASN melalui jalur PPPK dapat dilakukan melalui 3 (tiga) jalur tingkatan (*multi entry level*), yaitu:

- tingkat pertama (*first entry*) untuk mengisi jabatan-jabatan ASN tingkat dasar sebagaimana CPNS (administrasi pelaksana/fungsional pratama atau pemula);
- tingkat menengah (*middle entry*) untuk mengisi jabatan ASN tingkat menengah setingkat dengan jabatan administrator; dan

- dan tingkat atas (*top entry*) untuk mengisi JPT;

Karena besaran gaji merupakan harga jabatan yang tercermin dari beban kerja, tanggung jawab jabatan, dan risiko pekerjaan (Pasal 79 dan Pasal 101 UU ASN) maka pada dasarnya gaji PNS dan PPPK adalah sama. Besarnya gaji setiap pegawai ASN ditentukan oleh jabatan dan *grading* jabatan yang didudukinya;

Baik PNS maupun PPPK memperoleh tunjangan kinerja yang besarnya ditentukan dari capaian kinerja (*performance based*), dan masing-masing mendapat jaminan sosial ASN seperti jaminan kematian, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja. Sedangkan sistem pensiunnya akan dilaksanakan dan diintegrasikan dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Sistem ini juga ingin menekankan bahwa PPPK bukanlah Pegawai ASN kelas kedua;

## 2. Memperkuat sistem merit

Di beberapa negara penerapan sistem merit dalam birokrasi bukanlah hal baru. Sistem Merit pertama kali diatur dalam [Pendleton Civil Service Reform Act](#) (*Pendhelton Act*) tahun 1883 di Amerika Serikat yang mewajibkan penerapan prinsip merit dalam birokrasi. Presiden [Chester A. Arthur](#) berhasil mendapat dukungan Congress dalam mengusung [Pendleton Civil Service Reform Act](#) pada tahun 1883. Melalui *Pendleton Act* didirikan Civil Service Commission yang mengelola PNS di level pemerintahan federal. *Pendleton Act* mensyaratkan adanya seleksi berbasis kompetensi dalam merekrut pegawai untuk menduduki jabatan dan menjalankan pekerjaan tertentu. Peraturan ini juga memungkinkan *elected officials* and *political appointees* memecat pegawai yang tidak berkinerja dan melindungi pegawai dari intervensi politik;

Keberadaan PPPK dimaksudkan juga dalam rangka memperkuat penerapan sistem merit, sebagaimana telah diterapkan di beberapa negara, yaitu setiap pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja bukan didasarkan pada kedekatan politik, favoritisme, hubungan kekerabatan, atau unsur-unsur subjektif lainnya;

Sebelum UU ASN, karier PNS yang cemerlang dan tunjangan yang diberikan cenderung bukan berdasarkan kinerja, melainkan masih didasarkan pada kedisiplinan, senioritas, dan kedekatan hubungan. Jamak diketahui bahwa PNS

sangat sulit diberhentikan karena tidak berkinerja. Pemberhentian PNS selama ini lebih diakibatkan oleh pelanggaran disiplin dan/atau menjadi terpidana; PPPK yang direkrut berdasarkan kompetensinya dan ditempatkan pada jabatan ASN yang sesuai dengan kompetensinya tersebut. PPPK dapat diberhentikan karena tidak mencapai target kinerja sebagaimana yang disepakati dalam kontrak, atau diberhentikan karena kompetensinya tidak lagi sesuai dengan kompetensi jabatan yangudukinya;

### 3. **Dari *comfort zone* menuju *competitive zone***

Kehadiran PPPK akan merubah lingkungan birokrasi dari zona aman menuju zona kompetitif. Dengan membuka persaingan disetiap pengisian jabatan, PNS dan PPPK harus berkompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan ASN. Dengan perubahan ini, orientasi pegawai tidak lagi hanya untuk membangun kedekatan dengan antasan, tetapi bagaimana meningkatkan kompetensi dan kinerjanya agar dipromosikan dan dapat bersaing dengan pegawai lain dalam pengisian jabatan;

Jika ingin kariernya baik, pegawai tidak boleh lagi bermalas-malasan. Pegawai harus mencapai target kinerja yang diperjanjikan selama 1 (satu) tahun dalam kontrak kinerja agar memperoleh predikat penilaian kinerja baik atau sangat baik. Namun jika PNS tidak mampu mencapai target kinerja yang diperjanjikan dan telah diberi kesempatan memperbaiki kinerjanya, PNS yang bersangkutan dikenakan sanksi mulai dari penurunan tunjangan kinerja sampai dengan pemberhentian [Pasal 77 ayat (6) UU ASN];

Begitu juga dengan PPPK, hubungan perjanjian kerja PPPK dapat diputus dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, atau karena tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja [Pasal 105 ayat (2) huruf c];

### 4. **Best practices dari berbagai negara**

Di negara-negara yang sudah menerapkan sistem pengelolaan pegawai berbasis kinerja (*performance based bureaucracy*), kehadiran PPPK bukanlah hal yang baru. Pada dasarnya negara-negara seperti Korea, Jerman, dan Australia dalam menerapkan sistem merit, memiliki aparat pemerintah yang terbagi kedalam dua kelompok yaitu permanen staf dan non-permanen staf (atau *on going staff and non on going staff*);

Di Korea Selatan, *civil services* terbagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu *permanent* atau *career civil servants* dan *non permanent* atau *civil servants based on contract*. Pegawai PPPK adalah *civil servant based on contract*. Sejak tahun 1999, Republik Korea melakukan langkah-langkah reformasi sistem kepegawaian. Salah satu langkah besar yang dilakukan adalah dengan menerapkan *Open Competitive Position System (OPS)*, yaitu dengan membuka sebanyak 20% jabatan-jabatan *senior position* (grade-4 dan 3 atau setara dengan JPT) dapat diisi kalangan ahli/ konsultan/profesional dari luar menjadi *civil servant based on contract*. Untuk menarik professional dari luar, pegawai jenis ini gajinya disetarakan dengan gaji sektor *private/swasta*;

Melalui kebijakan OPS, sebanyak 20% jabatan *senior position* di setiap instansi, yaitu sekitar 124 jabatan senior dari 40 organisasi pemerintah pengisiannya harus melalui seleksi terbuka. Ketika jabatan-jabatan tersebut ada yang lowong maka pemerintah harus mengumumkan secara terbuka melalui media masa, dan setiap orang baik dari dalam maupun luar instansi pemerintah yang memenuhi kualifikasi dapat melamar dan diseleksi dengan prosedur yang fair. (Korea CSC, <http://www.csc.go.kr/11/2003>). Saat ini 32 persen posisi-posisi jabatan di Korea dapat diisi oleh kalangan profesional dan berstatus sebagai *non-permanent staff*;

PPPK di negara Jerman dikenal dengan sebutan *Angestellte* atau *Public Employee*. Keberadaannya mengikuti peraturan tenaga kerja yang berlaku untuk semua tenaga kerja di Jerman. Sedikit berbeda dengan PPPK di Indonesia yang keberadaannya diatur dalam hukum publik. ASN di Indonesia bukan termasuk tenaga kerja dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, melainkan pegawai publik yang diatur dan tunduk pada hukum publik UU ASN;

Dari total keseluruhan aparatur pemerintah di Jerman yang terdiri dari *Beamte* (sama dengan PNS) dan *Angestellte* (PPPK), komposisi *Beamte* dan *Angestellte* yaitu 60% berbanding 40%. Sebagaimana PPPK Indonesia, masa kontrak maksimal *Angestellte* tidak spesifik diatur. Dalam paraktek sudah ada yang selama 35 (tiga puluh lima) tahun dikontrak bekerja sebagai *angestellte* yang diperpanjang secara periodik berdasarkan kebutuhan pemerintah. Dalam periode tertentu, jika pemerintah mengalami defisit keuangan negara, maka

Angestellte dapat diputus perjanjian kerjanya. Cara ini akan membantu pemerintah menyelesaikan krisis atau defisiti keuangan negara;

Di Australia, pegawai ASN atau *Australian Public Services Employees* terdiri dari *ongoing employees* (PNS) dan *non-ongoing employees* (PPPK). Keberadaannya diatur dalam *Public Service Act 1999*. Sama dengan PPPK di Indonesia, *non-ongoing* direkrut berdasarkan kontrak kerja dalam waktu tertentu. Pada tahun 2013 sebanyak 15.027 *non-ongoing employees* atau sekitar 10% lebih dari seluruh total pegawai APS menduduki jabatan-jabatan APS [*Australian Public Service (State of the service report 2012-2013)*]. Kedepan jumlah ini akan terus bertambah karena pemerintah Australia mengundang para profesional untuk menduduki jabatan-jabatan APS yang lowong di pemerintahan setiap harinya, dan dilakukan melalui iklan di stasiun TV, koran dan website resminya. Para profesional dari sektor swasta seperti akuntan, ahli IT, finansial analis, konsultan SDM, dan sebagainya dapat mengikuti seleksi untuk diangkat sebagai *ongoing* atau *non ongoing employees*. (<https://www.apsjobs.gov.au/> atau <http://tv.apsjobs.gov.au/>);

### C. Jabatan *Political Appointee* dan *Elected Official*

Jabatan politik terbagi ke dalam 2 (dua) jenis, yaitu *political appointee* dan *elected official*. *Political appointee* diangkat dalam jabatan melalui penunjukan atau penetapan oleh pejabat politik yang dipilih seperti Presiden dan Kepala Daerah. Sedangkan *Elected official* diangkat dalam jabatan melalui proses politik, yaitu pemilihan umum;

Di Indonesia, jabatan-jabatan *political appointee* terdiri dari Menteri, Kepala LPNK, Jaksa Agung, Kapolri, Ketua/Ketua Muda/Hakim MA, Hakim semua badan peradilan, Ketua/wakil/Anggota MK, Ketua/wakil/ anggota BPK, Ketua/wakil Ketua KPK, Ketua/wakil Ketua KY, Duta Besar, atau Pejabat lain yang ditentukan UU. Sedangkan jabatan-jabatan *elected official* yaitu terdiri dari Presiden dan Wakil presiden, anggota DPRRI dan DPRD, anggota DPD, Gubernur; Bupati, dan Walikota;

Pada dasarnya setiap warga negara maupun Pegawai ASN dapat menduduki jabatan politik untuk disebut sebagai Pejabat Negara (Pasal 121 UU ASN). Namun bagi Pegawai ASN ada konsekuensi yang harus diterima ketika menduduki atau akan mencalonkan diri untuk menduduk jabatan politik tersebut. Konsekuensi diberikan adalah dalam rangka menghindari konflik kepentingan (*conflict interest*)

dan menjaga marwah profesi ASN yang netral dan bersih dari intervensi politik. Birokrasi yang tidak terpolitisasi akan menjamin stabilitas pemerintah. Hal ini dikarenakan netralitas *public service* adalah komplementer terhadap merit sistem yang memberikan keuntungan berupa terciptanya sistem yang langgeng, berkesinambungan, stabil dan imparsialitas dalam *public service* dan membangun profesionalisme. Karakteristik birokrasi seperti ini menekankan bahwa idealnya birokrasi tidak berpolitik, terbebas dari konflik dan hanya fokus pada administrasi dan rasionalitas (Asmeron & Reis, 1996);

Karena perbedaan cara memperolehnya, jabatan *political appointee* juga memiliki konsekuensi hukum yang berbeda dengan jabatan *elected official* bagi pegawai ASN. Untuk menduduki jabatan Negara dengan cara yang pertama, seorang PNS harus mundur sementara dari jabatan PNS-nya (bagi PPPK otomatis kontraknya terputus). Namun, untuk cara yang kedua dimana sebuah jabatan diperoleh melalui kegiatan-kegiatan politik praktis dan berafiliasi dengan partai politik maka seorang PNS harus mundur dari statusnya sebagai PNS (bagi PPPK otomatis kontraknya terputus);

Sejak 15 (lima belas) tahun silam tepatnya memasuki era reformasi, kesadaran akan pentingnya independensi PNS dari politik praktis sudah mengemuka. Melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UUPK), ditegaskan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang dalam kedudukan dan tugas tersebut Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas tersebut, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik [Pasal 3 ayat (3) UUPK];

Ketentuan ini menunjukkan sejak awal reformasi pemerintahan menginginkan PNS bersih dari pengaruh politik untuk dapat menjalankan tugasnya secara profesional, netral, dan tidak diskriminatif. Namun dalam perkembangan dan implementasinya, perhatian ini dirasakan belum sepenuh hati, karena untuk menjaga netralitas PNS dan terhindar dari politik praktis, larangan PNS untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik tidak cukup;

Dalam konteks kekinian seiring dengan berkembangnya sistem demokrasi, upaya mencegah intervensi politik tidak cukup jika “hanya” diukur dari keterlibatan seseorang dalam partai politik. Fenomena pemilihan umum kepala daerah

(Pemilukada) dapat menjadi contoh bagaimana PNS yang bukan anggota dan/atau pengurus partai politik ternyata bisa terlibat aktif dan dijadikan sarana mobilisasi politik oleh para calon gubernur/bupati/walikota untuk memenangi Pemilu;

Dalam pemilukada setidaknya-tidaknya ada 2 (dua) bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis yang mengganggu independensi dan netralitasnya, yaitu: *pertama*, PNS secara terang-terangan ataupun sembunyi-sembunyi menjadi pendukung (tim sukses) calon kepala daerah dalam pemilukada. *Kedua*, PNS ikut mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dalam Pemilukada;

**a. PNS sebagai tim sukses calon kepala daerah**

Salah satu bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis tanpa menjadi anggota/atau pengurus partai politik adalah ketika PNS menjadi pendukung/tim sukses salah satu calon dalam Pilkada. Hal ini dilakukan baik secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi. Keterlibatan dalam politik praktis ini menjadi masalah karena dilakukan justru ketika PNS yang bersangkutan menjalankan tugasnya sebagai abdi masyarakat. Netralitas dan independensi PNS terganggu, PNS memberikan pelayanan memihak pada golongan/atau kelompok tertentu;

Dalam pemilihan langsung kepala daerah, PNS di daerah telah terkotak-kotak ke dalam kelompok pendukung masing-masing calon kepala daerah. Hal ini tidak terlepas dari siapa akan mendapatkan jabatan apa, ketika calon yang didukung nantinya terpilih. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih adalah pemandangan biasa yang terjadi saat ini di berbagai daerah. Permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan itu dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada balas budi. Birokrasi menjadi tidak stabil, terpecah belah dan tidak bisa berkonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan;

Kondisi yang tidak sehat ini perlu dicari jalan keluarnya karena sangat mengganggu kinerja PNS di daerah terutama ketika menjelang pemilu. Permasalahan ini pula yang menjadi dasar lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin) yang melarang PNS terlibat politik praktis dengan berbagai bentuknya. Dalam Pasal 4 butir 12, 13, dan 14 PP Disiplin menyebutkan bahwa:

PNS dilarang:

1. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, atau DPRD dengan cara:
  - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
  - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
2. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
  - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
3. memberikan dukungan kepada calon anggota DPD atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto copy KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
4. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
  - a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

Lebih lanjut di dalam Pasal 7 dan Pasal 12 PP tersebut disebutkan bahwa PNS yang melanggar ketentuan tersebut dikenakan sanksi mulai dari penundaan

kenaikan gaji dan pangkat sampai dengan pemberhentian sebagai PNS. Melalui PP ini, bahwa pemerintah ingin berkomitmen untuk mencegah PNS dari berbagai bentuk intervensi politik yang dapat mempengaruhi netralitas dan independensinya. Pertanyaannya selanjutnya adalah “Memberikan dukungan politik saja dilarang, lalu bagaimana dengan mencalonkan diri bersaing untuk menduduki jabatan elected official?”;

**b. PNS menduduki jabatan *Elected Official***

Bentuk kedua keterlibatan PNS dalam politik praktis tanpa menjadi anggota/dan atau pengurus partai politik yaitu ketika PNS ikut mencalonkan diri dalam Pilpres/Pilkada. Hal ini terjadi karena untuk menjadi calon presiden/wakil presiden/kepala daerah/wakil kepala daerah seseorang tidak harus berasal dari anggota dan/atau pengurus partai politik. Berbeda dengan calon anggota legislatif (DPR/DPRD) yang harus berasal dari unsur partai politik. Dalam sistem politik Indonesia saat ini dikenal adanya “calon independen” yang bisa berasal dari unsur-unsur non partai politik;

Dalam konteks ini maka seorang pegawai dapat terjun dalam politik praktis dengan menjadi salah satu calon dalam pemilu tanpa kehilangan statusnya sebagai PNS. Ada tiga persoalan yang dapat menjadi dasar pertimbangan disini, yaitu: *pertama* persoalan konflik kepentingan, *kedua* penegakan etika profesi ASN, *ketiga* persoalan hak asasi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang adil, netral, dan tidak diskriminatif;

Sebelum UU ASN berlaku, jamak terjadi di daerah seorang pejabat PNS daerah (sekda/kepala dinas) ikut mencalonkan diri dalam Pemilukada. Dalam pencalonan ini, sering ditemukan pegawai yang bersangkutan memanfaatkan wewenang dan fasilitas jabatannya untuk menggerakkan massa dan memenangi Pemilu. Karena jabatannya, pegawai yang bersangkutan dengan mudah memanfaatkan atau menyalahgunakan PNS dibawahnya untuk menjadi pendukung dan meraih simpati pemilih. Fasilitas jabatan juga digunakan untuk kampanye. Apalagi jika PNS tersebut mengikuti pertarungan politik untuk menduduki jabatan politik melawan kepala daerah *incumbent* yang notabene atasannya sendiri. Tentu ini menjadi pemandangan yang tidak sehat, merusak moral pegawai, dan membuat pegawai terkotak-kotak saling mendukung calon tertentu. Konsentrasi dan netralitas pegawai terganggu ketiga melaksanakan tugasnya terutama menjelang Pemilu;

Ketika pemilu selesai dan menghasilkan pemenang, tentu hubungan antara atasan dan bawahan tidak lagi sehat. Baik atasan maupun bawahan bekerja tidak maksimal karena dendam politik telah merusak hubungan kerja birokrasi. Tidak sedikit pegawai yang gagal dalam pemilu ketika dimutasi oleh lawan politiknya setelah memenangi Pemilu;

### **Hak untuk memilih karier**

Permasalahan lain dalam polemik kewajiban bagi pegawai ASN mengundurkan diri pada saat pencalonan sebagai calon kepala daerah adalah menyangkut hak untuk memilih karier sebagai ASN atau karier politik. Hak ini disebut "*Freedom of selecting occupation*". Hak ini memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk memilih jenis profesi dan pekerjaan apapun sesuai dengan jaminan konstitusi. Meskipun demikian, hak ini dibatasi oleh syarat-syarat yang ditetapkan dalam sebuah profesi dan pekerjaan yang dipilihnya;

Dengan demikian, seorang Pegawai ASN terikat oleh syarat-syarat profesi ASN, yaitu tegaknya sistem merit dan diterapkannya nilai dasar, etika dan kode perilaku ASN. Perlu ditegaskan disini, bahwa setiap warga negara yang telah menandatangani pilihannya untuk bekerja dan berprofesi sebagai pegawai ASN maka kepadanya terikat berbagai syarat dan kewajiban yang harus dipenuhi. Sebagaimana telah disebutkan, bahwa UU ASN bertujuan untuk menciptakan independensi dan netralitas pegawai ASN, profesionalisme, serta perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Jika seorang PNS memutuskan untuk ikut mencalonkan diri dalam Pilkada, maka sesungguhnya yang bersangkutan telah memilih untuk menempuh karier diluar jalur karier PNS, yaitu menempuh karier politik menduduki jabatan *elected official* melalui proses politik. Pada saat yang bersamaan sesungguhnya yang bersangkutan telah mengesampingkan karier PNSnya. Bahwa hak yang disebutkan di dalam UUD 1945 tentang jaminan untuk memperoleh pekerjaan bagi setiap warga negara harus dilaksanakan dengan syarat dan ketentuan dalam profesi ASN yang hendak diciptakan oleh UU ASN mewujudkan birokrasi yang bersih, profesional dan melayani;

Menempuh karier politik adalah pilihan dan hak asasi setiap warga negara untuk mengembangkan potensi dan kariernya. Dengan demikian, tidak ada larangan bagi siapapun untuk memilih jalur karier, apakah melalui jalur karier PNS atau jalur karier politik. Akan tetapi hal ini dibatasi oleh prinsip *Freedom of selecting*

*occupation* yang menuntut konsistensi dalam pilihan profesi. Seseorang harus konsisten dengan pilihan menjadi pegawai ASN yang basisnya *career appointee* atau menjadi kepala daerah yang basisnya *elected official*. Hak asasi warga negara adalah hak untuk memilih karier, bukan hak untuk menempuh dua jalur karier atau pekerjaan secara bersamaan;

Selama ini sebelum lahirnya UU ASN, perbedaan antara karier politik yang ditempuh melalui proses politik dan karier PNS yang ditempuh melalui proses merit kepegawaian tidaklah berbatas jelas. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara karier PNS dan karier politik ini menyebabkan seorang PNS dapat menjadi kutu loncat yang mudah pindah-pindah jalur politik dan jalur PNS;

Masalah yang timbul jika praktek ketidakjelasan batas antara karier politik dan karier birokrasi terus berlanjut adalah kecenderungan pesawai ASN mengambil sikap untuk memilih jalur politik dengan mengesampingkan berbagai kewajiban karier ASN nya. Hal ini berpotensi dan bahkan telah banyak terjadi pelanggaran moral/etika profesinya sebagai pegawai ASN, yaitu “melanggar sumpah/janjinya” ketika diangkat sebagai pegawai untuk melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;

Seorang PNS yang mencalonkan diri untuk bersaing menduduki jabatan *elected official* pada saat yang bersamaan yang bersangkutan melanggar janjinya dengan mengesampingkan tugas-tugasnya sebagai PNS. Selain merendahkan kedudukan profesi PNS yang seharusnya dihargai dan dijunjung tinggi, praktik ini juga menyebabkan profesi PNS kurang dihargai, hanya dijadikan sebagai “ban serep” atau sampingan serta jaminan tambahan untuk mendapatkan tunjangan pensiun. Menang ataupun kalah dalam Pemilu, menjadi masalah bagi seorang PNS untuk kembali menduduki jabatannya sebagai PNS;

### **Hak Masyarakat Untuk Mendapat Pelayanan yang adil**

Selain berdampak buruk bagi profesi ASN, pencalonan PNS dalam Pilkada juga berpotensi melanggar hak masyarakat untuk mendapat pelayanan. Keterlibatan PNS dalam Pemilu mengakibatkan ketegangan politik semakin tinggi sehingga mempengaruhi kinerja pegawai. Konsentrasinya PNS tidak lagi fokus pada pelayanan masyarakat tetapi terpecah karena memikirkan bagaimana nasibnya ketika selesai Pemilu. Akibat situasi ini, program-program pemerintahan makin

lambat dijalankan sehingga lagi-lagi mengorbankan hak rakyat untuk mendapatkan pelayanan cepat, efisien, efektif, adil, dan tidak diskriminatif;

Memilih dan dipilih dalam Pemilu merupakan hak asasi setiap warga Negara. Namun sebagaimana amanat Pasal 28J UUD 1945, setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;

Dalam penjabarannya Pasal 69 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menyebutkan bahwa: setiap warga negara wajib menghormati HAM orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap HAM seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya;

Hal ini pula yang melatarbelakangi pembatasan hak PNS (termasuk PPPK) untuk dipilih/mencalonkan diri dalam Pemilu dengan terlebih dahulu menyatakan pengunduran dirinya secara tertulis sebagai PNS, yaitu dalam rangka meningkatkan profesionalisme PNS dan melindungi hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan/perlakuan yang tidak bersifat diskriminatif atas dasar apapun sebagaimana amanat Pasal 28I UUD 1945, serta menjamin hak masyarakat atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

UU ASN mengatur bahwa (Pasal 119) Pejabat Pimpinan Tinggi Madya (sekda provinsi) dan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (sekda kabupaten/kota) yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon;

Pasal 123 ayat (3): Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan

Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon;

Dengan ketentuan ini, diharapkan akan memperbaiki hubungan antara birokrasi dan politik agar lebih seimbang sehingga birokrasi tidak lagi kehilangan kemandirian. Politik tidak lagi menjadi sumber penyakit yang mempengaruhi kinerja dimana ukuran-ukuran politik tidak lagi mendominasi dalam proses pengisian jabatan. Dengan demikian, konsentrasi para pejabat birokrasi lebih pada pengembangan kinerja, tidak lagi semata-mata membangun hubungan yang aktif dengan politisi. Ketika PNS fokus mengembangkan kompetensi dan karier PNSnya maka dengan sendirinya hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas, adil, dan tidak diskriminatif dapat terpenuhi;

#### **Best practice negara lain**

Di beberapa negara penerapan Freedom of Selecting Occupation telah lama diterapkan. Di Australia, melalui *Public Services Act 1999*, *APS Employees* yang ingin mencalonkan diri bersaing menduduki jabatan *elected official* harus mengundurkan diri sebagai APS ketika pencalonan. Bahkan di Korea Selatan, untuk menduduki Jabatan *Elected official* PNS harus mengundurkan diri 90 (Sembilan puluh hari) sebelum mencalonkan diri dalam Pemilu. Ketentuan ini menunjukkan bagaimana Negara Australia dan Korea begitu tegas membedakan pekerjaan PNS dan pekerjaan politik untuk menjamin netralitas dan independensi PNS;

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memberikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 26 Februari 2015, yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 April 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

#### **A. Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Yang Dimohonkan Pengujian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas **Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat**

**(2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap UUD 1945.

**Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:**

**Pasal 1 angka 4**

1. *Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan;*

**Pasal 96 ayat (1)**

*Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah;*

**Pasal 98 ayat (2)**

*Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja;*

**Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2)**

- (1) *PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS;*
- (2) *Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

**Pasal 105 ayat (1)**

*Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena:*  
a. *jangka waktu perjanjian kerja berakhir;*

**Pemohon beranggapan ketentuan Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

- B. Hak Dan/Atau Kewenangan Konstitusional Yang Dianggap Pemohon Telah Dirugikan Oleh Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya atas **Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a** UU ASN bertentangan pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU/IX/2011 pada intinya melarang sistem PKWT dan membatalkan pasal yang terkait dengan perjanjian kerja dengan batas waktu tertentu yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Bahwa norma yang menyatakan Pegawai PPPK adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat di-PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir, sangat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon karena apabila masa perjanjian kerja Pemohon berakhir dalam jangka waktu tertentu, maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan sehingga Pemohon tidak bisa hidup sejahtera dengan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.
3. Apabila Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dapat memakai sistem kontrak dengan masa kerja yang tidak tertentu jangka waktunya dan sewaktu-waktu bisa diberhentikan/di-PHK maka dapat merugikan hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh kepastian hukum yang adil, karena Pemohon tidak memperoleh perlindungan hukum yang pasti untuk tetap dapat bekerja dan tidak di-PHK sewaktu-waktu;
4. Bahwa saat ini di instansi Pemerintah telah terdapat Tenaga Honorer atau Pegawai Tidak Tetap yang merupakan tenaga profesional yang melaksanakan tugas di instansi pemerintahan, namun tidak memperoleh alokasi dana dari APBD maupun APBN dengan gaji yang layak bahkan gaji mereka jauh di bawah Upah Minimum Regional (UMR) yang tidak mencukupi untuk kebutuhan hidup yang layak sebagai manusia yang bermartabat sebagai tenaga profesional tersebut;

5. Bahwa keberadaan Tenaga Honorer atau Pegawai Tidak Tetap harus terakomodir dalam Pegawai ASN yang secara otomatis dapat ditetapkan sebagai CPNS, sebab pengalaman dan masa kerjanya sudah memenuhi ketentuan perundang-undangan untuk ditetapkan sebagai CPNS, selain itu rekrutmen terhadap Pegawai Honorer atau ke depan disebut PPPK, proses seleksinya sudah sangat ketat dan sama persis dengan proses penyingkiran CPNS sebagaimana yang tertera dalam RPP PPPK;

### C. Keterangan DPR RI

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR-RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR berpendapat bahwa pada saat ini belum ada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebagaimana dimaksud dalam UU ASN. Rekrutmen atau penerimaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) baru akan dilaksanakan oleh Pemerintah setelah peraturan pelaksanaan UU ASN mengenai PPPK telah ditetapkan. Sampai saat ini belum ada pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus sebagai PPPK. Tidak ada pula ketentuan peralihan dalam UU yang menyatakan bahwa pegawai honorer atau Pegawai Tidak Tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyebutkan bahwa pegawai tidak tetap otomatis menjadi PPPK dengan berlakunya UU ASN. Dengan demikian, mengingat belum adanya PPPK maka pemohon tidak memiliki *legal standing* dalam permohonan ini;

Namun demikian terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007 DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah

Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007;

## **2. Pengujian atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**

Terhadap permohonan pengujian Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a UU ASN, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa untuk mewujudkan sumber daya Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan jumlah, komposisi, dan mutu sesuai dengan strategi pemerintahan negara dan pembangunan nasional sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dilaksanakan secara terencana dan bertahap dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005 - 2024, arah kebijakan dalam penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa dari perspektif manajemen sumber daya aparatur sipil negara adalah dengan menetapkan ASN sebagai suatu profesi terhormat yang bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, dan memiliki kualifikasi dan kompetensi;
- b. Bahwa manajemen sumber daya aparatur sipil negara merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia ASN untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warga negara. Paradigma ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya tersebut dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia secara strategis (*strategic human resource management*) agar selalu tersedia sumber daya ASN unggulan selaras dengan dinamika perubahan misi ASN;
- c. Bahwa argumentasi Pemohon terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011 yang pada intinya melarang sistem PKWT dan

membatalkan pasal yang terkait dengan perjanjian kerja dengan batas waktu tertentu yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. DPR berpendapat, rezim hukum kepegawaian tidak dapat disamakan dengan rezim hukum ketenagakerjaan. Hukum kepegawaian masuk dalam ranah hukum publik sementara hukum ketenagakerjaan masuk dalam ranah hukum privat. Adapun istilah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja di dalam UU ASN (Undang-Undang Aparatur Sipil Negara) merupakan pilihan yang diputuskan setelah sebelumnya muncul pilihan-pilihan seperti Pegawai Negeri Tidak Tetap (PNTT), Pegawai Pemerintah (PP), dan Pegawai Tidak Tetap Pemerintah (PTTP) yang tujuannya adalah untuk membedakan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki masa kerja sampai dengan usia pensiun. Namun istilah tersebut kemudian bukan berarti Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) masuk dalam rezim hukum ketenagakerjaan. Dengan demikian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU/IX/2011 mengenai PKWT tidak ada hubungannya dengan PPPK;

- d. Bahwa keberadaan aturan mengenai PPPK dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara membuka pintu kepastian hukum atas praktik pegawai kontrak atau honorer yang selama ini banyak diterapkan di instansi pemerintah. Dengan adanya pengaturan mengenai PPPK maka pegawai dimaksud tidak diatur dalam rezim Undang-Undang Ketenagakerjaan tetapi dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan peraturan pelaksanaannya yang akan diterbitkan;
- e. Bahwa munculnya konsep PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 UU ASN, disusun untuk menjaga agar struktur Pegawai Negeri Sipil (PNS) lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan dinamika perkembangan di masyarakat serta memperbaiki kebiasaan atau keadaan sekarang ini, bahwa pejabat khususnya pejabat daerah dapat mengangkat tenaga honorer secara subjektif tanpa ada kriteria dan tahapan tertentu yang kemudian dijanjikan akan secara otomatis menjadi PNS dalam jangka waktu tertentu. Dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan, sekarang ini masih dibutuhkan pegawai selain PNS, dengan masa kerja tertentu namun tetap masuk sebagai ASN;

- f. Bahwa PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang *a quo* diadakan dengan tujuan dasar untuk menumbuhkan kompetisi dan budaya kinerja bagi jabatan-jabatan dalam birokrasi. Selain itu PPPK diadakan untuk memperkuat basis jabatan fungsional (bukan basis struktural) yang dapat ditempuh secara berjenjang dan disetarakan sesuai dengan kompetensi dan keahliannya;
- g. Bahwa Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang *a quo* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen kepegawaian, yaitu proses awal Instansi melakukan analisis jabatan yang dibutuhkan kemudian mengajukan kebutuhannya kepada Menteri. Pengadaan PPPK harus melalui beberapa tahapan, yakni perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan. Pengadaan PPPK harus berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan kebutuhan, sehingga tidak ada pertentangan dengan konstitusi sebagaimana dimohonkan oleh Pemohon. Pasal ini tidak mengatur honorer secara otomatis menjadi PPPK, namun mengatur manajemen PPPK;
- h. Bahwa berkenaan dengan Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, dalam hukum publik, masalah keuangan terkait dengan APBN/APBD yang berdasarkan Tahun Anggaran. Masa perjanjian kerja yang dapat diperpanjang sesuai kebutuhan tetap didasarkan pada peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini nantinya. Masa perjanjian kerja yang dapat diperpanjang berdasarkan penilaian kinerja, dikarenakan statusnya sama dengan PNS yaitu sama-sama merupakan pegawai ASN yang terikat pada hukum kepegawaian. Antara PNS dan PPPK memang berbeda dari sisi manajemen;
- i. Bahwa terhadap permohonan Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo* DPR berpendapat bahwa PPPK diangkat dengan keputusan pejabat pembina kepegawaian (PPK), dan diikat dengan perjanjian kerja minimal satu tahun, dan dapat diperpanjang. Lamanya kerja kontrak yang dilakukan oleh PPPK tersebut tidak menentukan bahwa kinerjanya bisa menjadi jaminan untuk menjadi PNS. PPPK tidak dapat diangkat otomatis menjadi PNS dan apabila hendak menjadi PNS, PPPK harus mengikuti seleksi untuk menjadi PNS. PPPK harus ikut

bersaing atau memiliki persamaan dengan pelamar umum. Seleksi dilakukan dengan menerapkan prinsip merit melalui perbandingan obyektif antara kualifikasi dan kompetensi yang dipersyaratkan untuk setiap jabatan dengan kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki oleh calon. Hal tersebut tidak merupakan suatu diskriminasi atau *privilege* tertentu dalam penerimaan PNS karena penerimaan PNS dilakukan secara obyektif. Hal yang wajar jika sesuatu yang berbeda diatur secara berbeda dan hal tersebut bukanlah ketentuan yang bersifat diskriminatif;

- j. Bahwa terhadap permohonan Pasal 105 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, DPR berpendapat, istilah Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) tidak dikenal dalam hukum kepegawaian. PPPK diangkat berdasarkan surat keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dan ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Berakhirnya masa kerja dalam jangka waktu tertentu tersebut berdasarkan kebutuhan instansi dan seharusnya akan dinyatakan pada saat pengadaan, pengumuman pendaftaran, sampai dengan pengangkatan melalui surat keputusan. Dengan demikian, calon yang melamar sudah mengetahui dengan pasti jenis pekerjaan dan kompensasi yang didapatnya;
- k. Bahwa perjanjian kerja menjadi dasar dalam penilaian kinerja, serta dalam perpanjangan perjanjian. Penilaian kinerja juga menjadi dasar dalam pemberian tunjangan dan pengembangan kompetensi. Masa kerja yang diberlakukan tergantung kebutuhan instansi terkait. Perjanjian kerja yang dilakukan untuk satu tahun dan akan dilakukan perpanjangan jika instansi masih membutuhkan dan kualitas kinerja pegawai;
- l. Bahwa pemberhentian selain karena masa kerja berdasarkan SK pengangkatannya berakhir, juga berdasarkan peraturan disiplin pegawai ASN, karena PPPK merupakan bagian dari pegawai ASN bersama dengan PNS. Artinya, sekali lagi ini ranah hukum kepegawaian sehingga tidak ada istilah “di-PHK sewaktu-waktu”, karena selama instansi masih membutuhkan, PPPK akan terus bekerja;
- m. Bahwa Tenaga Honorer atau Pegawai Tidak Tetap tidak sama dengan PPPK dan tidak pula otomatis menjadi PPPK. Sama halnya dengan istilah PHK, dalam hukum kepegawaian tidak dikenal istilah Upah Minimum Regional (UMR), karena gaji dan tunjangan PPPK ditetapkan

dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 22 UU ASN, PPPK berhak memperoleh: a. gaji dan tunjangan; b. cuti; c. perlindungan; dan d. pengembangan kompetensi;

- n. Bahwa pegawai honorer yang ada sekarang ini diselesaikan dengan kebijakan saat ini, yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 dan diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ/2013 tentang Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer sampai dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang PPPK. Berkenaan dengan PPPK dalam Undang Undang ASN saat ini belum diberlakukan, karena harus menunggu diterbitkannya Peraturan Pemerintah;
- o. Bahwa Pemohon tidak secara tegas dan jelas menguraikan kerugian konstitusional kerugian apa yang secara nyata ditimbulkan atas keberlakuan Undang-Undang *a quo*. Bahwa DPR berpendapat bahwa tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan yang dialami oleh Pemohon dengan adanya ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf c, Pasal 119, Penjelasan Pasal 119, Pasal 123 ayat (3), Penjelasan Pasal 123, dan Pasal 124 ayat (2), Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a UU ASN. Oleh karena itu tepat jika Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;

Demikian keterangan DPR RI kami sampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan **Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

tidak bertentangan dengan ketentuan **Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2)** UUD 1945;

2. Menyatakan **Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 105 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat;

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait Perhimpunan Penyuluh Pertanian Indonesia (PERHIPTANI) memberikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 16 Juni 2015, yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juni 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

#### **Gambaran PERHIPTANI**

PERHIPTANI sebagai organisasi profesi penyuluh pertanian yang bersifat Keilmuan, keahlian, persaudaraan, kemasyarakatan, kemandirian dan tidak berafiliasi dengan organisasi politik;

Tujuan didirikannya Perhiptani adalah :

1. Mengembangkan sistem penyuluhan pertanian yang efektif, efisien, dan produktif, dilaksanakan bersama pemerintah dan masyarakat;
2. Mengembangkan serta menyebarluaskan ilmu, teknologi, metode, dan manajemen penyuluhan pertanian;
3. Membina jiwa korsa, mengembangkan profesionalisme dan menyebarluaskan aspirasi penyuluh pertanian;

Keanggotaan PERHIPTANI saat ini berjumlah 61.888 orang dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia, yaitu tingkat DPP Pusat, DPW Provinsi, DPD Kabupaten/Kota, DPC Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

Keanggotaan PERHIPTANI, dikelompokkan atas: Anggota Biasa, Anggota Luar Biasa, dan Anggota Kehormatan. Sebagaimana tertulis dalam AD-RT PERHIPTANI Bab II Pasal 3, Anggota Biasa didefinisikan sebagai penyuluh pertanian yang aktif dalam membina, mengembangkan ilmu dan kegiatan penyuluhan, seperti; penyuluh pertanian PNS, penyuluh pertanian swasta, penyuluh pertanian swadaya, penyuluh pertanian pensiunan PNS dan penyuluh pertanian Kontrak/Honorar, THL-TBPP;

## **Sekilas Rekrutmen THL-TBPP**

Dalam rangka memenuhi kebutuhan penyuluh untuk pembangunan pertanian, Kementerian Pertanian merekrut THL-TBPP secara bertahap, yaitu: Angkatan I Tahun 2007 sebanyak 6.000 orang, Angkatan II Tahun 2008 sebanyak 10.000 orang, dan Angkatan III Tahun 2009 sebanyak 10.000 orang;

Dalam Permentan Nomor 3/Permentan/UT.140/1/2011, BAB II tentang Pedoman Pembinaan THL- TBPP dijelaskan, bahwa peran dan tupoksi THL-TBPP adalah sebagai penyuluh pertanian. Permentan tersebut memberi gambaran bahwa peran THL-TBPP sangat strategis dalam mendukung dan menentukan keberhasilan pembangunan pertanian;

THL-TBPP direkrut melalui seleksi dengan persyaratan berpendidikan pertanian (pertanian, perkebunan, peternakan). Sebelum ditugaskan dilapangan, mereka diberikan pembekalan dibidang penyuluhan pertanian melalui pelatihan, sebagaimana layaknya penyuluh pertanian PNS. Petunjuk pelaksanaan Diklat Pembekalan bagi Penyuluhan Pertanian THL-TBPP mengacu kepada Permentan Nomor 29/Permentan/UT.140/J/09/2014;

Berdasarkan Hasil Laporan Keberadaan THL-TBPP kepada PERHIPTANI, baik secara tertulis, lisan dan pemantauan disimpulkan, bahwa THL – TBPP sangat berperan dan berhasil membantu petani dalam mengembangkan usaha taninya, yang dilaksanakan THL – TBPP melalui pendampingan dan konsultasi, sehingga penerapan teknologi usaha tani dapat berjalan dengan baik. Keberhasilan ini didukung oleh kemampuan THL – TBPP yang berasal dari latar belakang pendidikan pertanian, pelatihan serta pengalaman kerja yang diperoleh dari kegiatan penyuluhan;

## **Fakta Tentang THL - TBPP**

### **Fakta 1. Kementerian Pertanian kekurangan Tenaga Penyuluh**

Menurut data Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian, bahwa kekurangan formasi penyuluh pertanian PNS masih sangat besar, yakni 71.822 formasi untuk seluruh tingkatan, yaitu pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa. Kekurangan formasi penyuluh pertanian ini terutama terletak pada tingkat desa/kelurahan, yakni 60.000 formasi. Menurut data BPPSDMP tahun 2015 terdapat 20.439 THL-TBPP yang sudah mengabdikan 6-8 tahun dan siap untuk diangkat untuk menjadi penyuluh PNS;

Diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak membuka peluang pemenuhan kebutuhan penyuluh dimaksud. Menurut UU ASN, baik sebagai PNS maupun PPPK, merupakan rekrutmen yang bersifat terbuka untuk umum tanpa ada kekhususan bagi kelompok tenaga kerja tertentu, seperti THLTBPP yang telah memiliki pengalaman kerja 6 – 8 tahun. Kondisi ini menyebabkan peluang pengangkatan THL-TBPP menjadi sangat kecil. Gambaran kebutuhan dan kekurangan formasi penyuluh pertanian PNS, disajikan pada Tabel 1, terlampir;

**Fakta 2.** Peran THL – TBPP lebih besar dibanding Penyuluh PNS dalam penyuluhan di Desa

Berdasarkan Data Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (BPPSDMP) Kementerian Pertanian Tahun 2015, Penyuluh Pertanian PNS yang bertugas di wilayah binaan tingkat kecamatan sebanyak 12.674 orang dan bertugas di wilayah binaan tingkat desa, sebanyak 12.180 orang. Sementara THL-TBPP yang bertugas di wilayah binaan tingkat desa, sebanyak 20.439 orang;

Data tersebut menunjukkan bahwa secara nasional rata-rata THL-TBPP membina lebih banyak desa (63%) dibanding penyuluh PNS (37%). Artinya, bahwa THL-TBPP lebih berperan dalam melaksanakan penyuluhan kepada petani dipedesaan dibanding dengan penyuluh PNS. Sebaran presentasi penempatan penyuluh THL-TBPP dan PNS di 4 (empat) kabupaten, yaitu: Kabupaten Kutai Timur, Kalimantan Timur sebanyak 53 %, Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur sebanyak 63 % . Kabupaten Serang, Banten sebanyak 63 % dan Bekasi, Jawa Barat sebanyak 65 % Data selengkapnya tentang presentasi penempatan penyuluh THL-TBPP dan PNS di 4 (empat) kabupaten disajikan pada Tabel 2, Tabel 3, Tabel 4, dan Tabel 5, terlampir;

**Fakta 3. Batasan dan Jenis Penyuluh**

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan disingkat UU SP3K, memuat ketentuan tentang batasan dan jenis penyuluh yaitu Penyuluh PNS, Penyuluh Swasta dan Penyuluh Swadaya;

**Fakta 3. 1 :** *THL-TBPP bukan Penyuluh Swasta dan bukan Penyuluh Swadaya karena penyelenggaraan, tata kelola serta Honor dan Biaya Operasional*

*Penyuluh (BOP) THL-TBPP berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);*

**Fakta 3. 2 :** *THL-TBPP bukan Penyuluh PNS karena THL-TBPP bukan pegawai tetap melainkan tenaga kerja berstatus kontrak. Namun demikian, THL-TBPP menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dan memiliki kewajiban yang sama dengan Penyuluh PNS yaitu; melakukan pengawalan program dan pendampingan Petani, Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani Binaan;*

#### **Fakta 4. Prioritas Pengangkatan Penyuluh**

Pasal 20 ayat (2) UU SP3K beserta penjelasannya memberikan arahan dan penekanan khusus bahwa pengangkatan dan penempatan penyuluh PNS harus menjadi prioritas Pemerintah dan pemerintah Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyuluh PNS;

**Fakta 4.1 :** *Untuk memenuhi kekurangan tenaga Penyuluh PNS yang jumlahnya terus menyusut secara signifikan sejak tahun 1999 hingga saat ini, Pemerintah merekrut THL-TBPP sejumlah 26.000 orang pada 3 (tiga) angkatan, yaitu tahun 2007, tahun 2008 dan tahun 2009.*

#### **Fakta 5. Kelembagaan Penyuluhan**

Pasal 8 UU SP3K menetapkan kelembagaan penyuluhan terdiri dari: 1) kelembagaan penyuluhan pemerintah; 2) kelembagaan penyuluhan swasta; dan 3) kelembagaan penyuluhan swadaya;

**Fakta 5.1 :** *THL-TBPP bekerja pada instansi pemerintah yang membidangi penyuluhan pertanian di tingkat kabupaten/kota;*

**Fakta 5.2 :** *Tupoksi THL-TBPP adalah mengawal program pembangunan pertanian melalui pembinaan dan pendampingan Petani, Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani di wilayah desa binaan masing-masing;*

**Fakta 5.3 :** *Hingga tahun 2015, THL-TBPP telah bekerja 8 tahun bagi THL-TBPP Angkatan I tahun 2007, 7 tahun bagi THL-TBPP Angkatan II tahun 2008 dan 6 tahun bagi THL-TBPP Angkatan III Tahun 2009;*

**Fakta 5.4 :** *Perpanjangan kontrak THL-TBPP setiap tahun ditetapkan berdasarkan rekomendasi SKPD Penyuluhan Pertanian Kabupaten/Kota. Perpanjangan ini menggambarkan bahwa THL-TBPP sangat dibutuhkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjalankan tugas penyuluhan seperti yang dilaksanakan oleh penyuluh PNS;*

**Fakta 5.5 :** *THL-TBPP yang bertugas di wilayah tingkat desa lebih banyak jumlahnya dibandingkan dengan Penyuluh Pertanian PNS;*

**Fakta 5.6 :** *THL-TBPP menerima Honor dan BOP dari Pemerintah sebanyak 10 (sepuluh) bulan, sementara 2 bulan lagi diminta untuk dibayar pemerintah daerah. Faktanya, tidak semua pemerintah daerah mampu membayar tambahan Honor dan BOP 2 (dua) bulan, sehingga banyak THL-TBPP hanya menerima Honor dan BOP 10 bulan untuk penyelenggaraan tugas penyuluhan 12 bulan atau setahun;*

### **Dukungan PERHIPTANI Terhadap THL-TBPP**

PERHIPTANI menaruh kepedulian besar kepada THL TBPP. Wujud dari kepedulian itu ditunjukkan dengan perjuangan tentang masa depan karier THL-TBPP, mendiskusikan dan mengirimkan setiap Hasil Rumusan Rakernas PERHIPTANI tentang Pengangkatan THL-TBPP menjadi PNS kepada Bapak Presiden RI, Ketua DPR RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Refomasi Birokrasi serta Menteri Pertanian;

Rakernas X PERHIPTANI pada tanggal 19 – 21 Pebruari 2013 di Jakarta, menghasilkan 15 butir Rumusan. Di antara ke-15 butir rumusan tersebut terdapat 2 butir rumusan yang mengusulkan kelanjutan dan status kepegawaian THL TBPP, yakni Rumusan pada butir 12 dan 13, yang menyebutkan:

**Butir 12:** *Mempertegas status THL TBPP terkait dengan klasifikasi penyuluh sesuai UU No. 16/2006 (Penyuluh PNS, Penyuluh Swadaya dan Penyuluh Swasta);*

Butir 12 rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas status kepegawaian THL-TBPP agar dimasukkan pada klasifikasi penyuluh pertanian PNS, bukan klasifikasi penyuluh swasta dan penyuluh swadaya. Pertimbangannya adalah, tupoksi, kewajiban dan lembaga penyuluhan tempat bekerja THL-TBPP sama dengan penyuluh PNS, serta sumber pembiayaan bagi THL-TBPP dan penyuluh PNS sama-sama berasal dari APBN;

**Butir 13:** *Mengusulkan kepada pemerintah agar THL-TBPP yang memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi CPNS dengan payung hukum Peraturan Pemerintah da rekrutmen Penyuluh Pertanian yang baru agar memprioritaskan THL-TBPP';*

Menindaklanjuti Rumusan Butir 13 ini, PERHIPTANI telah mengirimkan Surat kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 27/ADM/PERHIPTANI/III/2013, tertanggal 20 Maret 2013;

Pertimbangannya adalah, UU SP3K 20 ayat (2) menyatakan, *“Pangkatan penyuluh pegawai negeri sipil harus mendapat prioritas oleh Pemerintah dan pemerintah daerah untuk mencukupi kebutuhan tenaga penyuluh pegawai negeri”*;

Usul ini juga didasarkan atas amanat UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang menjelaskan kebutuhan penyuluh pertanian, *“Penyediaan Penyuluh sebagaimana dimaksud pada ayat 2 paling sedikit 1 (satu) orang Penyuluh dalam 1 (satu) desa”*;

Selain itu, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, merugikan THL-TBPP karena pengalaman kerja tidak bernilai. Sebelum terbit UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, pemerintah telah merekrut 26.000 THL-TBPP dalam 3 (tiga) Angkatan, tahun 2007, tahun 2008, dan tahun 2009. Permasalahan yang ditimbulkan oleh Undang-Undang ini adalah implementasinya yang berlaku surut kepada THL-TBPP yang sudah memiliki pengalaman bekerja, 8 tahun, 7 tahun, dan 6 tahun;

Atas dasar inilah PERHIPTANI mendesak Pemerintah untuk mengangkat THL TBPP melalui payung hukum sebagaimana terkandung dalam rumusan Rakernas PERHIPTANI Butir 13 tersebut di atas;

### **Pandangan PERHIPTANI Terhadap UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN**

PERHIPTANI mengikuti perkembangan Undang-Undang ASN, mulai dari pembahasan Draft RUU tersebut, termasuk Daftar Isian Masalah (DIM) yang menggambarkan dinamika pembahasan antara Pemerintah dan DPR RI;

Beberapa poin yang menjadi perhatian serius PERHIPTANI, yaitu:

1. UU ASN menetapkan 2 (dua) kelompok pegawai pemerintah, yakni : 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK);
2. UU ASN tidak mengatur rekrutmen pegawai secara khusus, baik untuk Calon PNS maupun Calon PPPK, tetapi menetapkan rekrutmen pegawai yang bersifat terbuka untuk umum. Aturan ini merugikan kelompok THL TBPP, mengingat masa pengabdian THL – TBPP yang sudah berlangsung selama 6- 8 tahun sebagai tenaga kontrak penyuluh pada kelembagaan penyuluhan

pemerintah. Masa pengabdian 6 – 8 tahun menjadi tidak berarti atau tidak bernilai apapun bagi upaya peningkatan status kepegawaian THL TBPP, bila dibandingkan dengan calon pegawai yang belum memiliki pengalaman atau pengabdian;

3. PERHIPTANI berpandangan bahwa bagi THL TBPP yang diangkat sebelum diterbitkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN harus ditetapkan sebagai Pegawai ASN yang berstatus sebagai PPPK secara otomatis dengan tidak memakai sistem kontrak yang berbatas waktu yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu apabila masa kontraknya berakhir, dan apabila THL TBPP sudah ditetapkan sebagai PPPK maka secara otomatis harus ditetapkan sebagai PNS sesuai dengan keprofesionalan dan pengalaman kerjanya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 butir 19, Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UU SP3K yang mengamanatkan bahwa penyuluh yang bekerja pada kelembagaan penyuluhan Pemerintah adalah klasifikasi penyuluh PNS;
4. UU SP3K hingga saat ini masih berlaku utuh pada keseluruhan ketentuannya;

#### **Kontradiksi Antara UU SP3K Versus UU ASN**

Sesuai amanat UU SP3K, Pemerintah dan Pemerintah Daerah memprioritaskan pengangkatan penyuluh PNS untuk memenuhi kekurangan penyuluh di lapangan. Penjelasan Pasal 20 ayat (2) menyatakan, *“Ketentuan pengangkatan penyuluh pegawai negeri sipil harus mendapat prioritas oleh Pemerintah dan pemerintah daerah untuk mencukupi kebutuhan tenaga penyuluh pegawai negeri sipil.”* Selanjutnya, Undang-Undang No 19 Tahun 2013 Pasal 46 ayat (4) tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menjelaskan formasi kebutuhan penyuluh pertanian, *“Penyediaan Penyuluh sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit 1 (satu) orang Penyuluh dalam 1 (satu) desa”;*

Dua aturan di atas mendesak pemerintah agar mengangkat penyuluh untuk memenuhi kebutuhan penyuluh yang jumlahnya menurun secara signifikan. Sejak era Otonomi Daerah hingga berlakunya UU SP3K, pengangkatan penyuluh pertanian PNS masih jauh dari prioritas kebijakan Pemerintah. Sementara itu, penyuluh pertanian PNS yang memasuki masa pensiun semakin banyak. Pada tahun 2017, diperkirakan akan terjadi pensiun massal penyuluh pertanian PNS. Artinya, rekrutmen penyuluh pertanian PNS melalui jalur umum tidak mampu mengimbangi laju berkurangnya penyuluhan pertanian PNS karena faktor pensiun;

Atas dasar fakta-fakta di atas PERHIPTANI memandang, bahwa peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian yang berlaku saat ini, termasuk UU ASN, belum mampu menjawab kebutuhan pemenuhan penyuluh pertanian PNS, sebagaimana diamanatkan UU SP3K;

Tenaga kontrak penyuluh pertanian THL TBPP yang telah mengabdikan pada kegiatan kelembagaan penyuluhan pemerintah sejak tahun 2007 - 2015, seharusnya dipandang sebagai tenaga cadangan strategis yang dapat dialihstatuskan menjadi pegawai ASN dengan status PPPK yang berstatus sebagai pegawai tetap penyuluh pertanian yang tidak terbatas waktu dan secara otomatis harus ditetapkan sebagai penyuluh pertanian PNS. Dengan skema alih status demikian, pemerintah dapat menambah jumlah penyuluh pertanian PNS secara signifikan dan cepat, yakni sekitar 20.479 orang dari THL TBPP;

Pesan penting yang ingin kami sampaikan kepada Majelis Hakim Yang Mulia dan dimuliakan Allah SWT adalah, bahwa ketentuan rekrutmen pegawai ASN di dalam UU ASN tidak memotret adanya kebutuhan khusus dan mendesak tentang perlunya prioritas rekrutmen penyuluh pertanian PNS sesuai amanat UU SP3K. yang masih berlaku utuh;

### **Kesimpulan**

Dari Uraian Fakta Pandangan PERHIPTANI terhadap UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN serta Kontradiksi UU Nomor 16 tentang SP3K dengan UU Nomor 5 tentang ASN dikemukakan Kesimpulan, sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemerintah dengan penerapan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN terhadap THL – TBPP menunjukkan ketidakadilan bahkan merugikan THL – TBPP yang jumlahnya banyak, kompeten, sudah lama mengabdikan, tersebar di seluruh wilayah desa Indonesia, dalam hal status kepegawaiannya dan peran strategisnya mendukung swasembada pangan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat petani;
2. Terdapat kurang – sinkronan aturan dan peraturan di Indonesia tentang pengangkatan THL – TBPP menjadi PNS. UU Nomor 16 Tahun 2006 dan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani membuka peluang besar kepada THL – TBPP untuk diangkat menjadi PNS, namun sebaliknya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN memperkecil peluang tersebut;

3. THL – TBPP adalah penyuluh pertanian, jumlahnya lebih besar dibanding penyuluh PNS sangat memenuhi persyaratan untuk diangkat dalam memenuhi kebutuhan penyuluh PNS yang secara signifikan mengalami pensiun masal untuk mendukung program pembangunan pertanian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat petani;

### **Penutup**

Demikianlah pandangan DPP PERHIPTANI tentang peran THL TBPP dan status kepegawaiannya yang masih belum mendapatkan kepastian menurut UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang SP3K, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani tentang maupun UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN;

Kepada Majelis Hakim Yang Mulia dan dimuliakan Allah SWT kami berharap dapat mengabulkan permohonan Pemohon Perkara Nomor 9/PUU-XIII/2015 agar mekanisme rekrutmen PPPK atau CPNS dapat lebih adil dan memberikan penghargaan terhadap tenaga-tenaga THL TBPP melalui proses rekrutmen khusus dan otomatis;

Bahwa dengan dikabulkannya permohonan Perkara Nomor 9/PUU-XIII/2015, PERHIPTANI berharap THL TBPP yang diangkat sebelum diterbitkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN harus ditetapkan sebagai Pegawai ASN yang berstatus sebagai PPPK secara otomatis dengan tidak memakai sistem kontrak yang berbatas waktu yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu apabila masa kontraknya berakhir, dan apabila THL TBPP sudah ditetapkan sebagai PPPK maka secara otomatis harus ditetapkan sebagai PNS sesuai dengan keprofesionalan dan pengalaman kerjanya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 butir 19, Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UU SP3K yang mengamanatkan bahwa penyuluh yang bekerja pada kelembagaan penyuluhan Pemerintah adalah klasifikasi penyuluh PNS;

PERHIPTANI yang menaungi THL TBPP, mendapat beban yang sangat berat karena memikul harapan dari 20.439 orang THL TBPP se-Indonesia beserta keluarganya. Kiranya Majelis Hakim Yang Mulia dan dimuliakan Allah SWT berkenan menjadikan Paparan Pandangan ini sebagai dasar penetapan keputusan atas Perkara Nomor 9/PUU-XIII/2015.

## LAMPIRAN - LAMPIRAN

Tabel 1. Jumlah Kekurangan Formasi Penyuluh Pertanian PNS

No	Tingkat Kelembagaan Penyuluhan	Jumlah Kebutuhan Formasi	Jumlah Penyuluh PNS Tersedia	Jumlah Kekurangan Formasi
1	Tingkat Pusat	440	224	216
	a. BPPSDMP	32	28	4
	b. B2PTP/BPTP	408	196	212
2	Tingkat Provinsi	544	402	142
3	Tingkat Kab/Kota	98.314	26.850	71.464
	a. Kab/Kota	5.988	2.893	3.095
	b. Kecamatan	20.847	12.474	8.373
	c. Desa/Kelurahan	71.479	11.479	60.000
Total		99.298	27.476	71.822

Sumber : *Peran dan Fungsi, serta Kebutuhan Formasi Penyuluh Pertanian. Sosialisasi Kebijakan ASN. Badan PPSDM P, Kementerian Pertanian, 2014*

Tabel 2. Jumlah petugas penyuluh pertanian dan sebarannya di wilayah Kabupaten Kutai Timur, Kalimantan Timur

No	Petugas Penyuluh	Wilayah Kerja	Jumlah (orang)
1	Penyuluh Pertanian PNS	Kecamatan/BPP	19
2	Penyuluh Pertanian PNS	Desa	104
2	THL-TBPP	Desa	19
3	THL Daerah	Desa	125
Total			267
Prosentase THL – TBPP di Desa			53 %

*Keterangan : Jumlah kecamatan 18 dan jumlah desa 135  
Kebijakan khusus Pemkab Kutai Timur adalah memberikan insentif maksimal sebesar Rp.2.500.000,-/bulan bagi penyuluh tergantung tingkat kesulitan wilayah tugas*

Tabel 3. Jumlah Petugas Penyuluh Pertanian Dan Sebarannya Di Wilayah Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur

No	Petugas Penyuluh	Wilayah Kerja	Jumlah (orang)
1	Penyuluh Pertanian PNS	Kecamatan/BPP	24
2	Penyuluh Pertanian PNS	Desa	30
3	THL-TBPP	Desa	92
Total			146
Prosentase THL – TBPP di Desa			63 %

*Keterangan : Jumlah kecamatan 24 dan jumlah desa 330*

Tabel 4. Jumlah Petugas Penyuluh Pertanian Dan Sebarannya Di Wilayah Kabupaten Serang, Banten

No	Petugas Penyuluh	Wilayah Kerja	Jumlah (orang)
1	Penyuluh Pertanian PNS	Kabupaten	8
2	Penyuluh Pertanian PNS	Kecamatan/BPP	30
3	THL-TBPP	Desa	94
Total			132
Prosentase THL – TBPP di Desa			71 %

*Keterangan : Jumlah kecamatan 29 dan jumlah desa 326*

Tabel 5. Jumlah Petugas Penyuluh Pertanian Dan Sebarannya Di Wilayah Kabupaten Bekasi, Jawa Barat

No	Petugas Penyuluh	Wilayah Kerja	Jumlah (orang)
1	Penyuluh Pertanian PNS	Kecamatan/BPP	23
2	Penyuluh Pertanian PNS	Desa	13
2	THL-TBPP	Desa	48
3	THL P2BN	Desa	21
Total			105
Prosentase THL – TBPP di Desa			65 %

*Keterangan : Jumlah kecamatan 23 dan jumlah de*

Selain itu, Pihak Terkait PERHIPTANI mengajukan 2 (dua) ahli bernama **Prof. Dr. Sumardjo** dan **Dr. Syahyuti** yang memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juni 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

### **Pengantar**

Kami sebagai Ahli Penyuluhan Pertanian merasa prihatin dengan keberadaan dunia penyuluhan saat ini, dan perlu menjelaskan kondisi yang dihadapi dan jalan keluar yang perlu diambil oleh pemerintah dalam tempo dekat ini, khususnya berkenaan dengan aspek ketenagaan. Pemaparan berikut didasarkan atas tinjauan perspektif teori ilmu penyuluhan pertanian dan tinjauan empiris dari perspektif kesejarahan, dengan mengeksplorasi kondisi dan permasalahan saat ini, kebutuhan riil bangsa ini ke depan terkait misi mencerdaskan kehidupan berbangsa menuju masyarakat adil makmur yang menjadi cita-cita hidup berbangsa/bernegara RI, dan lalu mengusulkan jalan keluar yang semestinya diambil;

Sedikit banyak pandangan ini selain dari perspektif filosofi dan etika/moral kehidupan berbangsa juga sejalan dengan apa yang sering kami rekomendasikan kepada Kementerian Pertanian, dimana kami yang bernaung dalam Komisi Penyuluhan Pertanian Nasional, secara rutin memberikan masukan, pandangan

dan saran kepada Menteri berkenaan dengan dunia penyuluhan, khususnya penyuluhan pertanian. Kami sangat berharap Majelis Hakim Yang Terhormat dapat mempertimbangkan pandangan kami ini;

Butir-butir utama yang disampaikan dalam naskah ini antara lain adalah fakta-fakta bahwa:

1. petani dan pertanian di Indonesia sangat membutuhkan kehadiran dan komitmen penyuluh pertanian untuk mengembangkan kehidupan yang sejahtera dan bermartabat melalui pemberdayaan kemandirian petani, penguatan *human capital* dan *social capital* di bidang pertanian. Dalam waktu bersamaan dengan ini bangsa Indonesia dihadapkan pada target-target ketahanan pangan, swasembada pangan, kedaulatan dan kemandirian pangan;
2. pada saat ini jumlah penyuluh pertanian sangat kurang memadai demikian pula ternyata dengan kondisi saat ini upaya pembangunan pertanian selain jumlah juga, karena status kepegawaiannya terkendala dalam pengembangan kompetensi profesional penyuluhnya;
3. sebagian besar tenaga harian lepas tenaga bantu penyuluh pertanian (THL TBPP) telah secara nyata berperan aktif dengan penuh komitmen untuk membantu dalam pemberdayaan petani, serta telah nyata berkiprah:
  - a. sebagai penyuluh pertanian sesuai tupoksi penyuluh pertanian;
  - b. telah menunjukkan komitmen dan aktif mengabdikan selama antara 6-8 tahun terakhir hingga kini;
  - c. kiprahnya diterima baik oleh masyarakat/petani, Pemerintah Daerah (dalam hal ini di sektor pertanian) dan pihak terkait dalam pembangunan pertanian, khususnya target-target swasembada beras;
  - d. telah berfungsi mengisi sebagian kekosongan kebutuhan tenaga penyuluh pertanian di desa atau di lapangan yang jumlahnya kini masih kurang memadai;
  - e. menerima imbalan yang relatif terbatas dalam pengabdianya, namun tidak menyurutkan semangatnya untuk bekerja sesuai tugasnya;
  - f. kehadirannya telah berperan nyata mendukung upaya mencapai target-target surplus beras yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pertanian RI;
4. secara etika moral, tidak perlu diragukan lagi dan menjadi suatu keniscayaan baik dari perspektif kebutuhan tenaga penyuluh pertanian dan kiprah nyata

THL TBPP yang diterima oleh petani, maupun lembaga/dinas terkait, untuk mempertimbangkan keputusan bahwa THL TBPP layak menjadi prioritas utama, dalam pengangkatan pegawai tetap penyuluh pertanian dengan semangat UU ASN namun dengan mempertimbangkan ketentuan tentang jenis penyuluh dan kelembagaan penyuluhan menurut UU SP3K sebagai undang-undang yang masih berlaku utuh;

5. kenyataan adanya keterbatasan jumlah SDM untuk memenuhi kebutuhan tenaga penyuluh pertanian dengan hanya mengandalkan dari lulusan perguruan tinggi dengan keahlian penyuluhan dalam jangka menengah;

Selanjutnya, butir-butir tersebut dapat diikuti penjelasannya sebagai mana diskripsi berikut;

### **I. Peran Penting Penyuluh Dalam Pembangunan Pertanian**

Peran penyuluh pertanian sering kali dinilai hanya sekedar sebagai penyampai (diseminator) teknologi dan informasi ke petani. Padahal peran penyuluh pertanian lebih luas dari itu, yakni sebagai motivator, dinamisator, fasilitator, organisator dan sekaligus konsultan bagi petani. Ahli penyuluhan (Lippitt *et al.*, 1958; Rogers, 2003) bahkan menambahkan bahwa penyuluh pertanian juga mendiagnosis permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh klien (petani), membangun dan memelihara hubungan dengan sistem klien (petani), memantapkan adopsi, serta mencegah penghentian adopsi. Untuk mendukung peran-peran tersebut, penyuluh pertanian sudah harus menguasai dan memanfaatkan teknologi informasi, komunikasi dan edukasi. Bahkan berdasarkan hasil kajian di kalangan pakar penyuluhan di IPB dan Asosiasi Penyuluhan Pembangunan penyuluhan dinyatakan bahwa penyuluhan merupakan media mewujudkan keberdayaan dan kemandirian melalui pendidikan non formal meningkatkan kualitas *human capital* dan *social capital* menuju kehidupan yang sejahtera dan bermartabat sesuai cita-cita bangsa Indonesia yang termuat dalam Mukadimah UUD 1945;

Dalam hal peran sebagai penguat solusi atas permasalahan dan kebutuhan petani, penyuluh telah secara aktif berperan nyata dalam mengidentifikasi permasalahan dalam kegiatan berusaha tani, termasuk juga mengidentifikasi kebutuhan petani dan keluarganya, serta aktif secara partisipatif mengembangkan solusinya. Sesuai amanah UU Nomor 16 Tahun 2006 (Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan) dan UU Nomor 19 Tahun 2014 (tentang

Perlindungan dan Pemberdayaan Petani) sebagai fasilitator, penyuluh dituntut harus mampu merespon tantangan-tantangan baru yang muncul dari situasi baru. Dalam paradigma baru penyuluhan pertanian, maka pertanian yang berorientasi agribisnis memandang usahatani sebagai bisnis dengan motif mendapatkan keuntungan. Selain itu, penyuluh juga harus mampu berperan sebagai penghubung dalam membangun kerjasama antara petani (kelompok tani, gabungan kelompok tani dan asosiasi petani) dengan pihak swasta (pengusaha swasta) yang menangani pengolahan dan pemasaran produk olahan pertanian;

Selanjutnya, dalam hal peran sebagai pentransfer teknologi dan informasi, penyuluh dituntut menyampaikan pesan yang bersifat inovatif yang mampu mengubah atau mendorong perubahan, sehingga terwujud perbaikan-perbaikan mutu hidup setiap individu dan seluruh masyarakat. Pesan atau materi penyuluhan yang disampaikan para penyuluh kepada pelaku utama dan pelaku usaha dalam berbagai bentuk yang meliputi informasi, teknologi, rekayasa sosial internal, manajemen, ekonomi, hukum dan kelestarian lingkungan. Materi penyuluhan tersebut dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan pelaku utama dan pelaku usaha dengan memperhatikan kemanfaatan dan kelestarian sumberdaya pertanian, perikanan, dan kehutanan. Unsur yang perlu diperhatikan dalam mengemas materi penyuluhan adalah pengembangan sumber insani dan peningkatan modal sosial;

Merespon pasar yang semakin dinamis, maka spesifikasi mutu produk pertanian yang diminati konsumen perlu diketahui petani sebagai penjamin mutu produk di tingkat produsen. Karena itu, materi penyuluhan selain memuat aspek alih teknologi, perlu diperluas tidak lagi terbatas pada teknologi produksi, namun juga memperhatikan teknologi panen, pengolahan, pengemasan, transportasi, informasi harga dan informasi pasar, sehingga usahatani yang dikelola petani menguntungkan dan berkelanjutan. Materi penyuluhan yang dibutuhkan petani harus didasarkan pada kesempatan, kemauan dan kemampuan petani untuk menerapkan, bukan karena perhitungan ilmiah yang dinilai menguntungkan;

Menghadapi perubahan preferensi konsumen yang semakin dinamis, materi penyuluhan pertanian bergeser tidak hanya sekadar peningkatan produksi namun menyesuaikan dengan isu global yang lain. Seperti upaya menyiapkan petani dalam mengatasi persoalan perubahan iklim global. Petani perlu dikenalkan dengan sarana produksi yang memiliki daya adaptasi tinggi terhadap guncangan

iklim. Selain itu, materi penyuluhan ke depan perlu berorientasi pada teknik bertani yang ramah lingkungan, hemat air serta tahan terhadap cekaman suhu tinggi. Kebijakan yang komprehensif diperlukan sebagai upaya menekan dampak negatif El Nino dan La Nina terhadap produksi pangan, yang mencakup: (1) pengembangan sistem deteksi dini anomali iklim; (2) pengembangan sistem diseminasi informasi yang efisien tentang anomali iklim; dan (3) mengembangkan, mendiseminasikan dan memfasilitasi petani untuk menerapkan teknik budidaya tanaman yang adaptif terhadap situasi kekeringan, serta mengembangkan teknik pemanenan hujan. Ketiga kebijakan tersebut perlu diacu sebagai materi penyuluhan dengan terlebih dahulu disesuaikan dengan kebutuhan petani yang dituju dan kondisi wilayah;

Selama ini keberadaan penyuluh pertanian PNS dipandang sangat diperlukan, terutama dalam tugas pendampingan dan konsultasi bagi para petani dalam mengembangkan kegiatan usaha tani. Kementerian Pertanian telah mengambil kebijakan menempatkan satu desa satu penyuluh pertanian. Jumlah seluruh desa pertanian di Indonesia lebih dari 71 ribu unit, sedangkan total tenaga penyuluh pertanian PNS tahun 2015 ini sebanyak 27 ribu lebih;

Pada era Orde Baru, pembangunan pertanian berbasiskan pendekatan revolusi hijau dan telah mampu mencapai produksi sehingga dunia terhindar dari kelaparan. Namun, seiring perubahan kondisi dan permasalahan, penyuluhan pertanian juga ikut berubah. Jika semula penyuluhan ditekankan pada bimbingan kepada petani dalam berusaha tani yang lebih baik, saat ini telah beralih menjadi semakin luas mencakup pengolahan, pemasaran, dan produksi pangan yang sehat dan ramah lingkungan. Oleh karena itu diperlukan perubahan paradigma dari paradigma lama yang lebih menekankan pada alih teknologi ke paradigma baru yang mengutamakan pada sumberdaya manusianya, yang dikenal dengan pendekatan *farmer first*, atau “mengubah petani” dan bukan “mengubah cara bertani”, yang memungkinkan terjadi pemberdayaan pada diri petani;

Chambers (1993) menyebutkan pendekatan-pendekatan yang mendahulukan atau memprioritaskan petani sebagai pendekatan *farmer first* dengan ciri-ciri: (1) Tujuan utamanya adalah memberdayakan petani, (2) Petani difasilitasi oleh pihak luar dalam menganalisis kebutuhan dan prioritas, (3) Alih teknologi dari pihak luar ke petani melalui prinsip-prinsip, metode-metode dan seperangkat pilihan-pilihan, (4) Petani diberikan kesempatan untuk memilih materi yang dibutuhkannya,

(5) Karakteristik perilaku petani dicirikan oleh pengaplikasian prinsip-prinsip, memilih dari seperangkat pilihan-pilihan dan mencoba serta menggunakan metode-metode, (6) Hasil utama yang ingin dicapai oleh pihak luar adalah petani mampu meningkatkan kemampuan adaptasinya serta memberikan pilihan-pilihan yang lebih luas bagi petani, (7) Karakteristik model penyuluhan yang utamanya yaitu dari petani ke petani, dan (8) Agen penyuluhan berperan sebagai fasilitator dan pencari serta memberikan pilihan;

Lebih jauh, beberapa hal yang harus diperankan penyuluh dalam mendorong terjadinya pembaruan di pedesaan (Lippitt *et al.*, 1958), adalah: (1) Mendiagnosis permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh klien, (2) Tahapan ini dapat dilakukan dengan menggunakan sumber lain atau mendiagnosis permasalahan klien secara langsung, (3) Mengenali sistem motivasi klien dan kapasitasnya untuk melakukan pembaruan, (4) Mengenali motivasi penyuluh dan sumberdaya yang tersedia dimana penyuluh harus mengacu kepada kebutuhannya, preferensi pribadi, dan keyakinannya terhadap hal yang benar dan yang salah, (5) Memilih tujuan pembaruan yang tepatbergantung pada interpretasi diagnostiknya dalam menentukan langkah awal dan sekuensi atas tahapan-tahapan yang harus dilalui serta tujuan akhir yang hendak diwujudkan, (6) Menentukan peran yang tepat dengan memberikan suatu inisiatif tentang keputusan tujuan pembaruan, bagaimana mewujudkannya dan apa yang harus dilakukan pertama kali, (7) Membangun dan memelihara hubungan dengan sistem klien, (8) Mengenalkan dan memandu tahap-tahap pembaruan, (9) Memilih teknik-teknik yang spesifik dan model perilaku secara tepat, karena banyak teknik dan model perilaku yang dapat digunakan, dan (10) Penyuluh juga harus menstimulir dirinya untuk berkembang bersama-sama dengan klien serta dapat memberikan kontribusi melalui penelitian dan perumusan konsep;

Merangkum ini semua, sesuai dengan Rogers (2003), terdapat tujuh peran penyuluh sebagai agen pembaruan, yakni: (1) mengembangkan kebutuhan untuk berubah, (2) menetapkan suatu hubungan pertukaran informasi, (3) mengdiagnosis masalah, (4) menciptakan suatu maksud pada klien untuk berubah, (5) mewujudkan suatu maksud dalam tindakan, (6) memantapkan adopsi dan mencegah penghentian, dan (7) mencapai hubungan akhir (tujuan akhir penyuluh adalah mengembangkan perilaku memperbaiki sendiri pada klien);

## II. Pembangunan Pertanian Membutuhkan Mobilisasi Penyuluh Pertanian yang Cukup secara Kuantitas dan Kualitas

Keberadaan penyuluhan pertanian saat ini diharapkan mampu mendukung empat sukses yang menjadi target Kementerian Pertanian, mengingat kegiatan penyuluhan pertanian merupakan instrumen penting dalam pembangunan pertanian di pedesaan. Hal ini bertolak dari fakta di lapangan dimana tingkat penguasaan teknologi petani relatif terbatas di tengah persaingan pasar dunia yang semakin ketat. Petani membutuhkan pendampingan pembinaan teknis dan manajemen secara intensif dan berkesinambungan. Hal ini menuntut adanya kapasitas aparat pembina teknis yang mampu melayani bimbingan teknologi secara spesifik (komoditas) sesuai dengan kebutuhan petani serta mampu berperan sebagai mediator terhadap sumber pembiayaan dan pasar. Aparat tersebut dapat berkomunikasi dan berkoordinasi dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*) termasuk petugas lapang lainnya dalam meningkatkan kesejahteraan petani dan ketahanan pangan keluarga. Sosok aparat dimaksud adalah penyuluh pertanian;

Luasnya wilayah kerja penyuluh pertanian dan banyaknya petani dan kelompok tani yang harus dilayani membutuhkan rasio petani dan penyuluh yang ideal, dan masih harus terpenuhi pula sarana transportasi, komunikasi, alat peraga dan biaya operasional pembinaan yang memadai. Di luar semua dukungan ini, untuk mewujudkan sistem penyuluhan yang efektif, kebutuhan tenaga penyuluh dengan kapasitas dan jumlah yang cukup dan proporsional adalah sebuah keniscayaan;

Pada Pasal 46 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disebutkan secara jelas peran penyuluhan dalam Pemberdayaan Petani, yakni pada bagian "Penyuluhan dan Pendampingan". Beberapa poin yang perlu dicatat disini adalah bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberi fasilitas penyuluhan dan pendampingan kepada Petani dengan pembentukan lembaga penyuluhan dan penyediaan penyuluh (ayat 2). Bahkan dinyatakan secara tegas, bahwa penyediaan penyuluh paling sedikit 1 (satu) orang Penyuluh dalam 1 (satu) desa;

Kondisi saat ini, dari dokumen BPPSDMP Kementan 2014 terbaca dimana jumlah desa potensial agribisnis sebanyak 71.429 desa/kelurahan, sedangkan jumlah Penyuluh Pertanian PNS hanya 27.476 orang, namun akan tinggal

separuhnya pada tahun 2019. Jadi, kekurangan Tenaga Penyuluh Pertanian PNS saat ini adalah 43.953 orang. Tahun 2019 kekurangannya sangat mengkhawatirkan, dimana hanya tersisa lebih kurang 13 ribu penyuluh PNS melayani 71 ribu desa. Rasionya menjadi satu penyuluh untuk 4-5 desa;

### **III. Peran Yang Sudah Dijalankan Selama Ini oleh Penyuluh THL TBPP**

Pengalaman dari lapang, diskusi di lingkup akademisi, kalangan pemerintah dan lain-lain, serta temuan-temuan penelitian akhir-akhir ini menunjukkan hasil yang sama bahwa pada hakekatnya peran penyuluh pertanian THL TBPP sangat signifikan. Tenaga Harian Lepas – Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian (THL TBPP) sebagai tenaga kontrak penyuluh pertanian yang direkrut oleh Kementerian Pertanian melalui seleksi nasional, telah memainkan peran yang tidak diragukan lagi dalam tercapainya target-target pembangunan pertanian termasuk target produksi komoditas-komoditas strategis nasional, utamanya padi, jagung, kedelai, gula, dan daging;

Namun, Kami juga mendapatkan kondisi yang cukup memprihatinkan, sehingga perlu dicarikan jalan keluarnya. Kita semua paham bahwa kedudukan jabatan Penyuluh THL TBPP tidak mendapatkan pengakuan secara *de jure* dalam UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang SP3K pada ketentuan ketenagaan penyuluh, meskipun secara *de facto* mereka telah menjalankan tupoksi penyuluhan dan pendampingan petani pada kelembagaan penyuluhan pertanian pemerintah yang menurut UUSP3K pelaksanaannya adalah Penyuluh Pertanian PNS. Jadi, mereka menjalankan tugas-tugas penyuluh PNS namun mereka sendiri tidak PNS. Mereka telah menjalankan kewajiban melebihi hak nya;

Karena kedudukan jabatan yang tidak diatur dalam ketentuan ketenagaan penyuluh menurut UU SP3K, akibatnya THL TBPP tidak memiliki hak peningkatan kompetensi melalui pendidikan dan pelatihan, tidak mendapatkan jaminan kesehatan dan keselamatan kerja, dan juga Honor dan BOP yang rendah;

Penyuluh pertanian THL TBPP telah menjalankan tugas yang sama persis dengan PPL PNS, bukan lagi sekedar mendukung. Penyuluh THL TBPP diberikan wilayah kerja yang sama dan juga menjalankan berbagai jenis pekerjaan yang sama, mulai dari penyusunan program, pelaksanaan, maupun monitoring dan evaluasi lapangan. Mereka menjadi andalan dinas-dinas teknis dalam mengawal seluruh program, memberikan sosialisasi, mengajarkan teknologi, memobilisasi petani, membereskan administrasi, mengumpulkan data untuk statistik, dan

melaporkan kegiatan ke dinas-dinas teknis meskipun mereka berada di bawah koordinasi Badan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten;

THL TBPP bekerja dengan tupoksi yang sama dengan Penyuluh Pertanian PNS dalam bidang tugas penyuluhan dan pendampingan serta diberi kewenangan memegang wilayah binaan. THL TBPP berperan secara nyata dalam pencapaian swasembada pangan nasional, terutama beras. THL TBPP berperan secara nyata dalam upaya peningkatan kegiatan ekonomi masyarakat perdesaan (petani) melalui pendampingan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP), Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (LM3) serta membantu petani untuk mengakses permodalan (perbankan) melalui KKP-E, KUPS dan KUR, serta membantu membuka akses informasi pasar dan menjadi mediator dalam upaya membangun kemitraan dengan pihak-pihak terkait. Dengan demikian THL TBPP secara nyata telah memainkan perannya sebagai agen perubahan masyarakat di wilayah kerjanya;

#### **IV. Kebutuhan Kepastian Status Kepegawaian THL TBPP**

Dengan segala produk kebijakan yang ada, khususnya dalam hal sistem rekrutmen PNS yang berlaku saat ini, belum membuka peluang bagi THL TBPP untuk dapat diangkat secara langsung menjadi PNS. Bahkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang merupakan PP Perubahan Kedua dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tidak memasukkan THL TBPP sebagai tenaga kategori ke-4, karena THL TBPP direkrut antara tahun tahun 2007 – 2009, melewati batas maksimal tahun 2005;

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang tidak menetapkan pengaturan rekrutmen PNS secara khusus bagi kelompok tenaga tertentu. Akibatnya, penyuluh THL TBPP tidak dapat mengandalkan rekrutmen PNS secara reguler, meskipun pemerintah sangat membutuhkan kekurangan tenaga penyuluh pertanian PNS;

Kebutuhan penyuluh pertanian PNS yang besar tidak dapat dipenuhi dari ketentuan dan kebijakan yang ada, malah akan menimbulkan krisis ketenagaan yang sangat masif. Karena itu, jika tidak bisa dipenuhi oleh kebijakan rekrutmen PNS berbasis UU ASN, maka perlu ditempuh jalan terobosan baru misalnya dengan penerbitan Peraturan Presiden tentang Ketenagaan Penyuluh;

Sementara, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 mengamanatkan dengan jelas bahwa pengangkatan penyuluh PNS harus menjadi prioritas Pemerintah dan

Pemerintah Daerah untuk memenuhi kekurangan penyuluh PNS yang ada. Implementasi Perpres Nomor 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan tidak akan terwujud jika personil yang merupakan elemen pokok dalam sistem ini tidak tersedia secara memadai;

## **V. Penutup**

Pada bagian akhir ini sekali lagi disampaikan, bahwa keberadaan penyuluh pertanian adalah sesuatu yang tidak terbantahkan dalam pembangunan pertanian yang terus menghadapi tantangan yang sangat dinamis. Selama 8 tahun terakhir ini, PPL THL TBPP telah terbukti menjalankan tugasnya dan berperan signifikan dalam operasional program-program Kementan di lapangan, dan telah berperan dalam pencapaian produksi berbagai komoditas strategis nasional;

Fakta di depan mata adalah bencana krisis ketenagaan penyuluh, dimana saat ini hanya ada 27 ribu lebih penyuluh PNS dan akan tinggal hanya menjadi 13 ribu pada tahun 2019. Sementara, Pemerintah selama ini telah berhutang kepada puluhan ribu lebih penyuluh THL TBPP yang telah bekerja di lapangan sehari-hari secara nyata, namun belum mendapatkan hak-haknya sebagai pekerja secara adil sebagaimana mestinya sesuai dengan Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945. Di sisi lain, sistem perekrutan PNS yang ada saat ini tidak memungkinkan bagi terpenuhinya kekurangan jumlah penyuluh PNS dalam jumlah memadai dan bersifat segera;

Dengan segala kondisi ini, maka kami mengusulkan agar Pemerintah segera mencarikan solusi jangka pendek untuk mengatasi kekurangan tenaga penyuluh dengan mengangkat para penyuluh THL TBPP sehingga akan lebih mendukung dan memperkuat keberadaan sistem penyuluhan pertanian nasional secara kokoh dan mendasar. Pemerintah sebaiknya segera bertindak jika memang untuk dapat mengangkat tenaga penyuluh non PNS menjadi PNS dibutuhkan payung hukum tersendiri berupa peraturan khusus;

Kesepakatan Pemerintah bersama Komisi IV DPR RI secara tertulis untuk mengangkat Penyuluh Non PNS di lingkungan 3 (tiga) kementerian menjadi Penyuluh PNS merupakan langkah yang sudah kuat dan perlu direalisasikan. Jika jalan melalui mekanisme yang ada tidak mampu memberikan solusi tuntas terhadap persoalan ini, maka perlu didorong mekanisme lain dalam berbagai bentuk misalnya berupa peraturan khusus atau apapun mekanisme lain yang dipandang sesuai;

[2.6] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan bertanggal 19 Juni 2015, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juni 2015, yang pada pokoknya Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 105 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494, selanjutnya disebut UU 5/2014) terhadap Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, yang menjadi

salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.3] dan paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

**[3.5.1]** Bahwa Pemohon mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) (vide bukti P-2). Pemohon pada pokoknya mendalilkan mempunyai hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945;

Menurut Pemohon, hak konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 105 ayat (1) huruf a UU 5/2014 dengan alasan yang pada pokoknya bahwa Pemohon sebagai pegawai honorer yang terdiri dari guru tidak tetap, pegawai tidak tetap, dan pegawai kontrak yang bekerja pada instansi pemerintah tidak ditetapkan secara otomatis sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) maka Pemohon akan kehilangan pekerjaannya sebagai pegawai pemerintah/pegawai ASN. Hal ini dikarenakan pasal-pasal UU 5/2014 sama sekali tidak membahas keberadaan dan tindak lanjut dari tenaga honorer yang sudah bekerja pada instansi pemerintah. Apabila Pemohon yang telah bekerja pada instansi pemerintah sebagai pegawai honorer tidak ditetapkan secara otomatis sebagai pegawai ASN maka Pemohon akan kehilangan haknya sebagai pegawai ASN yang dapat memperoleh penghasilan layak dan jaminan pensiun. Oleh karena itu, pasal-pasal yang dimohonkan pengujian tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang adil;

**[3.5.2]** Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon serta dikaitkan

dengan kerugian yang dialami oleh Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan bahwa Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia secara potensial dirugikan oleh berlakunya Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 105 ayat (1) huruf a UU 5/2014, karena pasal-pasal tersebut berpotensi menghilangkan kesempatan Pemohon untuk diangkat sebagai pegawai ASN. Apabila permohonan Pemohon dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon pada pokoknya mengajukan pengujian konstitusionalitas norma Pasal 1 angka 4, Pasal 96 ayat (1), Pasal 98 ayat (2), Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 105 ayat (1) huruf a UU 5/2014 yang menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945;

Untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-7, ahli H. Sugito, serta saksi-saksi Tarmizi, Nur Samsu, dan Jansen Sibarani yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.8] Menimbang bahwa Presiden memberikan keterangan lisan pada persidangan tanggal 26 Februari 2015, yang pada intinya menerangkan bahwa untuk menjadi pegawai ASN yang terdiri dari PNS dan P3K harus melalui tahapan pengadaan dan penyeleksian. P3K adalah pegawai profesional yang dibutuhkan instansi pemerintah dengan perjanjian kerja. Apabila tenaga honorer ingin diangkat dari tenaga honorer menjadi P3K maka harus memenuhi syarat tertentu, sehingga mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial, dan kesejahteraan hidup seperti layaknya PNS;

Untuk memperkuat keterangannya, Presiden mengajukan ahli Eko Prasajo, yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.9] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 26 Februari 2015, yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 April 2015, yang pada intinya menerangkan bahwa rezim hukum kepegawaian tidak dapat disamakan dengan rezim hukum ketenagakerjaan. Hukum kepegawaian masuk dalam ranah hukum publik sementara hukum ketenagakerjaan masuk dalam ranah hukum privat. Adapun istilah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja di dalam UU 5/2014 merupakan pilihan yang diputuskan setelah sebelumnya muncul pilihan-pilihan seperti Pegawai Negeri Tidak Tetap (PNTT), Pegawai Pemerintah (PP), dan Pegawai Tidak Tetap Pemerintah (PTTP) yang tujuannya adalah untuk membedakan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memiliki masa kerja sampai dengan usia pensiun. Namun istilah tersebut kemudian bukan berarti P3K masuk dalam rezim hukum ketenagakerjaan. Dengan demikian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011 bertanggal 17 Januari 2012 mengenai PKWT tidak ada hubungannya dengan P3K;

[3.10] Menimbang bahwa Pihak Terkait Perhimpunan Penyuluh Pertanian Indonesia (PERHIPTANI) memberikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 16 Juni 2015, yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juni 2015, yang pada intinya menerangkan bahwa THL TBPP yang diangkat sebelum diterbitkan UU 5/2014 harus ditetapkan sebagai Pegawai ASN yang berstatus sebagai P3K secara otomatis dengan tidak memakai sistem kontrak yang berbatas waktu yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu apabila masa kontraknya berakhir, dan apabila THL TBPP sudah ditetapkan sebagai P3K maka secara otomatis harus ditetapkan sebagai PNS sesuai dengan keprofesionalan dan pengalaman kerjanya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 19, Pasal 8 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (1) UU SP3K yang mengamanatkan bahwa penyuluh yang bekerja pada kelembagaan penyuluhan Pemerintah adalah klasifikasi penyuluh PNS;

Untuk memperkuat keterangannya, Pihak Terkait PERHIPTANI mengajukan 2 (dua) ahli bernama Sumardjo dan Syahyuti yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, keterangan Presiden, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan Pihak Terkait PERHIPTANI, ahli Pemohon, ahli Pemerintah, ahli Pihak Terkait PERHIPTANI, saksi Pemohon, dan bukti-bukti Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.12] Menimbang, Pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa UU 5/2014 melegalkan keberadaan tenaga honorer dengan label baru yang disebut P3K yang berbatas waktu tertentu (PKWT) yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu apabila jangka waktu perjanjian kerjanya berakhir. Padahal, dalam Putusan Nomor 27/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi melarang sistem PKWT dan membatalkan pasal yang terkait dengan perjanjian kerja yang berbatas waktu tertentu. Menurut Pemohon, keberadaan tenaga honorer tersebut seharusnya langsung terakomodir sebagai aparatur sipil negara dengan status sebagai P3K yang tidak memakai sistem PKWT. Norma yang menyatakan Pegawai P3K adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat di-PHK apabila jangka waktu perjanjian kerja berakhir, sangat merugikan hak-hak konstitusional Pemohon. Hal ini dikarenakan jika masa perjanjian kerja Pemohon berakhir dalam jangka waktu tertentu maka Pemohon akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan, sehingga Pemohon tidak dapat hidup sejahtera dan layak. Oleh karena itu, seharusnya tenaga honorer secara otomatis ditetapkan sebagai P3K/ASN pada saat UU 5/2014 disahkan tanpa melalui proses seleksi dan tes;

Berdasarkan alasan hukum tersebut, Pemohon berpendapat bahwa pasal-pasal UU 5/2014 yakni:

- a. Pasal 1 angka 4 yang menyatakan, *“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas*

pemerintahan” sepanjang frasa **“untuk jangka waktu tertentu”** bertentangan dengan UUD 1945;

- b. Pasal 96 ayat (1) yang menyatakan, *“Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah”* konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai *“dan dengan menetapkan semua tenaga honorer yang pada saat UU 5/2014 disahkan menjadi Undang-Undang sudah bekerja pada instansi Pemerintah ditetapkan sebagai PPPK, dalam pengertian bahwa semua tenaga honorer yang terdiri dari guru honorer, guru kontrak/guru bantu, pegawai tidak tetap, pegawai kontrak, guru wiyata bakti atau apapun sebutannya yang sejenis itu yang diangkat oleh pemerintah/pejabat yang berwenang atau yang saat ini sudah bekerja pada instansi pemerintah, secara otomatis ditetapkan sebagai PPPK”*;
- c. Pasal 98 ayat (2) yang menyatakan, *“Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja”* bertentangan dengan UUD 1945;
- d. Pasal 99 ayat (1) yang menyatakan, *“PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS”* sepanjang kata **“tidak”** bertentangan dengan UUD 1945;
- e. Pasal 99 ayat (2) yang menyatakan, *“Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* bertentangan dengan UUD 1945;
- f. Pasal 105 ayat (1) huruf a yang menyatakan, *“Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena jangka waktu perjanjian kerja berakhir”*;

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan konstitusional yang harus dinilai dan dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah pengadaan calon P3K melalui proses seleksi yang pengangkatan dan pelaksanaan pekerjaannya berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak?

**[3.13.1]** Bahwa sebelum berlakunya UU 5/2014, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP 48/2005) karena pada saat itu, kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, sebagian dilakukan oleh tenaga honorer. Di antara tenaga honorer tersebut ada yang telah lama bekerja kepada Pemerintah dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah;

Dalam perkembangannya, berdasarkan hasil evaluasi atas pelaksanaan PP 48/2005, beberapa ketentuan mengenai batas usia dengan masa kerja, proses seleksi dan ketentuan lainnya sebagaimana diatur dalam PP 48/2005 belum dapat menyelesaikan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS. Oleh karena itu, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;

Dengan demikian, Pemerintah telah memprioritaskan tenaga honorer untuk menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) karena pada saat itu, usia tenaga honorer yang melebihi 35 (tiga puluh lima) tahun pun dapat diangkat menjadi CPNS. Itulah sebabnya, Pemerintah menetapkan pengaturan khusus mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang mengecualikan beberapa pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002, guna mengangkat tenaga honorer menjadi CPNS;

Namun demikian, sejak ditetapkannya PP 48/2005, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis (vide Pasal 8 PP 48/2005);

**[3.13.2]** Bahwa kini dengan berlakunya UU 5/2014, paradigma tentang pegawai pemerintah pun berubah karena lebih mengutamakan profesionalisme. Dalam konteks ini, pada hakikatnya pegawai ASN dibutuhkan untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yakni 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. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat;

**[3.13.3]** Bahwa Pasal 1 angka 1 UU 5/2014 menyatakan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. 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 (vide Pasal 1 angka 2 UU 5/2014). Dengan demikian, P3K merupakan bagian dari ASN;

**[3.13.4]** Bahwa Pasal 1 angka 4 UU 5/2014 menyebutkan P3K adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Menurut Mahkamah, Pasal 1 angka 4 tersebut diatur dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, yang memuat tentang batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab (vide Lampiran II C.1. 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Ketentuan umum dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah memang harus dirumuskan sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda (vide Lampiran II C.1. 107 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan);

Permohonan Pemohon yang mempersoalkan batasan pengertian atau hal lain mengenai P3K bersifat umum yang dijadikan dasar/pijakan bagi pasal berikutnya dalam UU 5/2014, sangat tidak beralasan dan tidak tepat, sebab ketentuan *a quo* adalah untuk memberikan batasan dan arah yang jelas mengenai P3K. Lagipula ketentuan umum *a quo* bukan merupakan norma yang bersifat mengatur dan tidak mengandung pertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, dalil Pemohon terhadap Pasal 1 angka 4 UU 5/2014 tidak beralasan menurut hukum;

**[3.13.5]** Bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang berkualitas dan mempunyai daya saing dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi Asia pada tahun 2015 dimana akan berdampak terjadinya persaingan yang ketat di kawasan Asia, sehingga diperlukan adanya tenaga profesional di dalam birokrasi. Untuk mengantisipasi hal tersebut maka UU 5/2014 memberlakukan pengadaan P3K. Itulah sebabnya, cara perekrutan P3K tidak harus meniti karier dari bawah dan P3K dapat langsung menduduki posisi yang dibutuhkan sebagai tenaga profesional;

P3K bukanlah pegawai honorer. Sejak disahkannya UU 5/2014 maka secara otomatis pegawai honorer dihapuskan. Bahkan P3K pun mendapat jaminan perlindungan dari Pemerintah berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan bantuan hukum;

Mahkamah sependapat dengan ahli Pemerintah Eko Prasajo yang menerangkan bahwa P3K diangkat dengan basis utama kualifikasi, kompetensi, kompetisi, dan kinerja. Keberadaan P3K setidaknya-didaknya dimaksudkan dalam rangka memperkuat penerapan *open career system*, penegakan prinsip merit, dan mengubah lingkungan birokrasi dari *comfort zone* menuju *competitive zone*. P3K merupakan *based practices* aparatur sipil negara di negara-negara yang telah menerapkan *performance based bureaucracy*;

Oleh karena P3K merupakan tenaga profesional yang dapat menduduki posisi tertentu di pemerintahan maka sudah sewajarnya jika pemerintah merekrut tenaga P3K yang berkualitas. Bahkan untuk menjadi tenaga P3K tidaklah dibatasi usia maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun. Hal ini berbeda dengan persyaratan menjadi CPNS yang dibatasi usia maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun;

Meskipun demikian, tujuan perekrutan P3K dan pengadaan CPNS adalah untuk memperoleh tenaga profesional yang memiliki kualifikasi kompetensi, kompetisi, dan kinerja terbaik untuk berkarya di lingkungan pemerintahan dan birokrasi. Oleh karena itu maka sudah sewajarnya proses seleksi dan tes diselenggarakan, tanpa membedakan apakah seseorang yang akan direkrut telah memiliki pengalaman kerja di pemerintahan yang mempekerjakannya. Dimanapun seseorang memperoleh pengetahuan dan pengalaman kerja, walaupun di luar lingkungan pemerintahan sekalipun maka ia memiliki kesempatan yang sama dengan seseorang yang memiliki pengalaman kerja di lingkungan pemerintahan untuk menjadi P3K atau CPNS sepanjang ia memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan oleh pemerintah dan lulus seleksi. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menjamin bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;

Proses penerimaan P3K adalah hampir sama dengan proses pengadaan CPNS dari kalangan umum. Setiap tahapan proses rekrutmen dilakukan dengan penilaian objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Metode yang digunakan dalam penyaringan P3K adalah menggunakan metode ujian *Computer Assisted Test* (CAT) CPNS dengan penilaian utama, yaitu tes wawasan kebangsaan, tes intelegensi umum dan tes kepribadian. Jika seorang P3K ingin menjadi seorang PNS maka yang bersangkutan harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi seorang CPNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon terhadap Pasal 96 ayat (1), Pasal 99 ayat (1), dan Pasal 99 ayat (2) UU 5/2014 tidak beralasan menurut hukum;

**[3.13.6]** Bahwa P3K adalah pegawai yang dibutuhkan instansi pemerintah tertentu dengan jangka perjanjian kerja terpendek selama 1 (satu) tahun, dan setiap P3K perjanjiannya dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan instansi yang bersangkutan dengan berdasarkan patokan penilaian kinerja P3K itu sendiri;

Menurut Mahkamah, P3K bukanlah tenaga *outsourcing*. Oleh karena itu, tidak tepat jika Pemohon menyamakan P3K dengan tenaga *outsourcing*

sebagaimana Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-IX/2011 bertanggal 17 Januari 2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Meskipun P3K dibatasi oleh jangka waktu tertentu, namun P3K memiliki hak yang hampir sama dengan PNS, yakni mendapat jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan bantuan hukum yang dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional [vide Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/2014];

Jabatan yang dapat diisi oleh P3K adalah jabatan yang membutuhkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu atau jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS dan diperlukan untuk peningkatan kapasitas organisasi, sehingga kebutuhan P3K pun disesuaikan dengan kebutuhan organisasi. Jika pelaksanaan pekerjaan P3K dinilai cukup maka perjanjian kerja antara Pejabat Pembina Kepegawaian dan P3K tidak perlu diperpanjang;

Seorang P3K dibayar dengan gaji yang layak berdasarkan beban kerja. Selain itu, gaji yang diberikan akan dinilai berdasarkan tanggung jawab jabatan yang diembannya. Gaji yang diterima seorang P3K juga ditentukan pula oleh besar kecilnya risiko pekerjaan yang dilaksanakannya. Oleh karena itu, P3K yang satu dengan P3K lainnya memiliki gaji yang besarnya berbeda satu sama lain, karena gaji yang diterima oleh masing-masing perorangan disesuaikan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pekerjaan, risiko, dan jabatannya. Di samping itu, P3K juga diberikan tunjangan kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, besaran tunjangan antara lain ditentukan oleh instansi yang merekrut P3K tersebut;

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon terhadap Pasal 98 ayat (2) dan Pasal 105 ayat (1) huruf a UU 5/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Patrialis Akbar, Manahan M.P. Sitompul, Maria Farida Indrati, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal tiga, bulan November, tahun dua ribu lima belas**, dan **hari Senin, tanggal enam, bulan Juni, tahun dua ribu enam belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal lima belas, bulan Juni, tahun dua ribu enam belas**, selesai diucapkan **pukul 10.55 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Manahan M.P. Sitompul, Maria Farida Indrati, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Dewi Nurul Savitri sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh

Pemohon/kuasanya, Presiden/yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat/yang mewakili, dan Pihak Terkait PERHIPTANI/yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Manahan M.P. Sitompul**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Suhartoyo**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Dewi Nurul Savitri**