

KEDUDUKAN HUKUM PENYEDIA JASA LAINNYA PERORANGAN (PJLP) DALAM HUBUNGAN KERJA DI PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA

Muhammad Arri Septian¹, Mustakim²

muhammadarriseptian@gmail.com¹, mustakim_adv@yahoo.com²

Universitas Nasional

Abstrak: Sektor ketenagakerjaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pembangunan nasional sebagai upaya pembangunan SDM dalam pengamalan Pancasila, dan penerapan UUD NRI Tahun 1945. Ketenagakerjaan berdedikasi untuk meningkatkan harkat, martabat dan kemampuan manusia, serta rasa percaya diri dalam mewujudkan masyarakat sejahtera, makmur, damai dan adil baik spiritual maupun material. PJLP ialah penyedia jasa pengadaan. Kepgub No. 1095 Tahun 2022 mendefinisikan PJLP sebagai orang perorangan yang dipilih melalui proses pengadaan dan terikat kontrak jasa untuk mendukung tugas Perangkat Daerah. PJLP diposisikan sebagai vendor perorangan atau penyedia jasa, bukan sebagai pekerja. PJLP mengalami ketidakpastian status hukum dan hak yang dapat menimbulkan risiko sengketa. PJLP sebagai penyedia jasa pengadaan, tetapi mereka ini sebagai pekerja. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan tinjauan yuridis kedudukan hukum PJLP dalam hubungan kerja dan pola hubungan kerja yang terjadi antara PJLP dengan Pemprov DKI Jakarta yang telah atau belum memberikan kepastian dan perlindungan hukum yang adil. Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Teknik pengumpulan data diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan peraturan perundang-undangan. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, secara formal dan administratif, PJLP DKI Jakarta berkedudukan sebagai penyedia jasa perorangan dalam rezim pengadaan barang/jasa pemerintah, yang diikat melalui kontrak pengadaan atau SPK dengan PPK. Kedudukan hukum PJLP berada dalam ketidakpastian antara (pengadaan) penyedia jasa dan pekerja, karena secara yuridis dikonstruksikan sebagai penyedia jasa, tetapi secara faktual menjalankan fungsi sebagai tenaga kerja pemerintah. Akibatnya, status hukum PJLP menjadi ambigu dalam hal sebagai pekerja atau sebagai penyedia jasa. PJLP menjalankan fungsi publik yang vital, namun memperoleh tingkat perlindungan dan kepastian yang jauh lebih rendah dibanding beban dan risiko kerja yang ditanggungnya.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Tenaga Kerja, Barang/Jasa, Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP), Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Abstract: The employment sector is an inseparable part of national development as an effort to develop human resources in the practice of Pancasila, and the implementation of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Employment is dedicated to improving human dignity, dignity and capabilities, as well as self-confidence in realizing a prosperous, prosperous, peaceful and just society both spiritually and materially. PJLP is a procurement service provider. Governor's Decree No. 1095 of 2022 defines PJLP as an individual selected through a procurement process and bound by a service contract to support the duties of the Regional Apparatus. PJLP is positioned as an individual vendor or service provider, not as a worker. PJLP experiences uncertainty in legal status and rights that can give rise to the risk of disputes. PJLP as a procurement service provider, but they are workers. This study aims to conduct a juridical review of the legal status of PJLP in employment relations and the pattern of employment relations that occur between PJLP and the DKI Jakarta Provincial Government that have or have not provided certainty and fair legal protection. This research is normative juridical. Data collection techniques were obtained through library research and legal regulations. The results of this study indicate that, formally and administratively, Jakarta's Public Procurement Service Providers (PJLP) are individual service providers within the government goods/services procurement regime, bound by a procurement contract or SPK with the Public Procurement Officer (PPK). The legal status of PJLPs is uncertain between the (procurement) service provider and the worker, as they are legally constructed as service providers, but in fact function as government employees. Consequently, the legal status of PJLPs is ambiguous as to whether they are workers or service providers. PJLPs perform a vital public function, but receive a level of protection and certainty far lower than the workload and risks they bear.

Keywords: Legal Status, Workforce, Goods/Services, Individual Other Service Providers (PJLP), DKI Jakarta Provincial Government.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang berlandaskan hukum, bukan kekuasaan. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Sebagai Negara hukum tentunya segala perbuatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus diatur dengan hukum. Hukum sebagai pranata sosial memiliki peranan penting dalam masyarakat untuk menciptakan ketentraman, keadilan dan keamanan juga mengatur segala perbuatan manusia yang dilarang maupun yang diperintahkan. Setiap masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda. Dengan banyaknya kepentingan yang berbeda diantara masyarakat, sehingga diperlukan hukum untuk mengatur perbedaan kepentingan tersebut. Hukum bersifat memaksa, mengikat dan berisi sanksi yang tegas terhadap pelanggarnya. Salah satunya adalah hukum ketenagakerjaan yaitu seperangkat norma hukum yang mengatur hubungan antara pekerja dan pemberi kerja, yang meliputi hak dan kewajiban para pihak, perlindungan terhadap hak-hak dasar pekerja, serta mekanisme penegakan hukum guna menjamin kepastian, keadilan, dan kesejahteraan dalam hubungan kerja. Dalam konteks sistem hukum nasional, hukum ketenagakerjaan tidak hanya bersumber pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup asas, teori, dan prinsip perlindungan sebagaimana dikemukakan dalam kerangka sistem hukum ketenagakerjaan. Masalah ketenagakerjaan di Indonesia mencerminkan fenomena struktural di pasar kerja yang belum seimbang antara jumlah angkatan kerja yang terus meningkat dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan yang relatif lambat. Kondisi ini menyebabkan kesulitan terserapnya tenaga kerja, terutama dalam pekerjaan formal, sehingga sebagian besar tenaga kerja justru terserap di sektor informal yang lebih rentan dan tidak stabil.

Kota Jakarta sebagai kota metropolitan juga mempunyai daya tarik tersendiri. Banyak penduduk dari luar Jakarta yang datang untuk mengadu nasib dan mencari pekerjaan. Setiap tahun selalu terjadi urbanisasi sehingga hal ini menyebabkan kepadatan penduduk di kota Jakarta. Banyak dari mereka yang tinggal di perkampungan yang kumuh jauh dari kata layak. Kota Jakarta sebagai ibukota negara dan kota metropolitan tentu mempunyai permasalahan yang sangat kompleks dari soal kependudukan, kriminalitas, sampah, maupun soal pelayanan masyarakat. Atas dasar kompleksitas permasalahan di atas, Pemda DKI Jakarta tentu tidak ingin tinggal diam untuk mengatasi masalah itu. Pemda DKI Jakarta ingin kotanya menjadi kota yang smart, tertata rapi, dan baik. Kota Jakarta bisa sejajar dengan kota-kota lainnya dunia. Dalam rangka memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, pemerintah DKI Jakarta banyak merekrut Penyedia Jasa Lainnya Orang Perorangan untuk selanjutnya akan ditulis PJLP untuk melayani kebutuhan warga Jakarta. Banyak tenaga PJLP tersebut disebar ke setiap SKPD/ UKPD maupun ke setiap kelurahan. Kehadiran mereka sangat membantu Pemda DKI Jakarta untuk memberi pelayanan kepada masyarakat. PJLP lahir sebagai respons administratif terhadap kebutuhan tenaga kerja non-ASN yang bersifat fleksibel di penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama sejak era desentralisasi. Konsep ini berakar dari kerangka umum pengadaan barang/jasa negara, kemudian diadopsi dan diatur secara spesifik melalui regulasi daerah (terutama DKI Jakarta). Seiring waktu, praktik ini juga makin meluas dan menjadi bagian dari tata kelola tenaga non-pegawai di instansi pemerintahan. PJLP adalah pelaksana lapangan yang mendukung Satuan Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI dalam menjalankan berbagai layanan publik. Tugas PJLP diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Nomer 249 Tahun 2016, tugas PJLP meliputi bidang kebersihan, administrasi, dan lain sebagainya.

Mengenai PJLP ini, berbagai isu pernah berkembang. Isu-isu yang berkembang terkait Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di Provinsi DKI Jakarta menunjukkan adanya problem normatif dan implementatif dalam konstruksi hubungan kerja antara pemerintah daerah dan pekerja non-ASN. Pada tahun 2022 dan tahun 2026 terdapat isu mengenai persoalan pembatasan usia dan

penghentian kontrak yang didasarkan pada kebijakan administratif daerah, yang berimplikasi pada hilangnya kepastian kerja bagi PJLP tanpa mekanisme transisi yang memadai. Disamping itu, pernah terdapat isu permasalahan pemenuhan hak normatif pekerja, termasuk pengaturan upah yang belum selalu sesuai standar dan jaminan sosial yang masih terbatas, serta sengketa hak cuti pekerja perempuan yang belum sepenuhnya diakomodasi dalam praktik pelaksanaan kontrak PJLP, yang menunjukkan kurangnya perlindungan hukum ketenagakerjaan yang memadai dibandingkan pekerja formal. Secara keseluruhan, isu-isu tersebut mencerminkan adanya disharmoni antara rezim hukum pengadaan dan rezim hukum ketenagakerjaan, sehingga PJLP sering berada di ruang abu-abu hukum yang berpotensi melemahkan kepastian hukum, perlindungan hak tenaga kerja, dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merupakan pekerja non-ASN yang direkrut melalui mekanisme pengadaan jasa untuk mendukung operasional perangkat daerah. Dalam praktiknya, terdapat sejumlah problem umum yang sering muncul. PJLP berada di luar sistem manajemen ASN, sehingga tidak memiliki kepastian jenjang karier, hak pensiun, maupun perlindungan kepegawaian sebagaimana ASN. Kondisi ini sering menimbulkan ambiguitas dalam kedudukan hukum dan batas kewenangan kerja mereka.

Di samping itu, perlindungan sosial PJLP umumnya terbatas pada jaminan sosial ketenagakerjaan sesuai kebijakan daerah, tanpa skema pensiun sebagaimana ASN. Ketidakpastian kontrak tahunan juga menyebabkan tidak adanya jaminan keberlanjutan kerja, sehingga pekerja menghadapi ketidakstabilan ekonomi dan kesulitan dalam perencanaan jangka panjang. Problem lainnya adalah beban kerja yang dalam praktiknya sering menyerupai tugas ASN, padahal secara hukum mereka bukan pejabat pemerintahan dan tidak memiliki kewenangan administratif formal. Hal ini berpotensi menimbulkan kerancuan tanggung jawab serta risiko tata kelola, terutama apabila penugasan melampaui batas kontraktual. Dari perspektif regulasi pengadaan, PJLP direkrut berdasarkan mekanisme jasa perorangan sesuai Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sehingga secara prinsip hubungan kerja bersifat kontraktual, bukan hubungan kepegawaian publik permanen. Dengan demikian, problem umum PJLP mencakup aspek kepastian hukum, kesejahteraan, perlindungan sosial, kepastian kerja, serta potensi ketidaksesuaian tata kelola pemerintahan apabila tidak dikelola secara hati-hati dan sesuai regulasi. Dapat dilihat bahwa, persoalan utama PJLP terletak pada ketidakseimbangan antara beban kerja dan status hukumnya. Dalam praktik, tugas yang dijalankan sering menyerupai ASN, tetapi secara regulasi mereka hanya terikat kontrak jasa perorangan berdasarkan Peraturan Presiden Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sehingga tidak memiliki kewenangan administratif maupun kepastian sebagai pegawai publik. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kerancuan tanggung jawab, risiko tata kelola, serta ketidakpastian perlindungan hukum dan kesejahteraan. Oleh karena itu, diperlukan penataan yang lebih tegas agar aspek kepastian hukum, perlindungan sosial, dan batas kewenangan PJLP selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Pada Pergub DKI Jakarta Nomor 125 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Pergub No. 212 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Penyedia Jasa Lainnya Orang Perorangan, pada bagian lampiran tepatnya pada SYARAT UMUM SURAT PERINTAH KERJA No. 12. JAM KERJA huruf b berbunyi "Penyedia Jasa bekerja lebih dari jam kerja yang telah ditetapkan maka kelebihan jam kerja dimaksud tidak diperhitungkan sebagai kelebihan jam kerja dan/atau lembuh." Hal ini tentu bertentangan dengan jam kerja. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor. 35 Tahun 2021, waktu Kerja Lembur adalah waktu yang melebihi 7 jam sehari dan 40 jam 1 minggu untuk 5 hari kerja dalam 1 minggu atau waktu kerja pada hari istirahat mingguan dan/atau pada hari libur resmi yang ditetapkan pemerintah. Dengan demikian, permasalahan terkait jam kerja dan waktu kerja lembur yang diamati penulis pada pra penulisan proposal ini secara jelas bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 Jo. Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 6 Tahun 2003

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor. 35 Tahun 2021 maupun Keputusan Menteri Nomor 102 Tahun 2004. Tidak semua PJLP terdapat dalam Keputusan Gubernur. Hal ini tentu berisiko dengan status hukum. Dalam administrasi pemerintahan daerah, kepgub merupakan suatu hal yang sangat penting. Konsekuensi yang mungkin saja dapat terjadi, yakni risiko perselisihan hukum, pendanaan untuk gaji atau upah, ketidakpastian terkait hak-hak mereka (gaji, tunjangan BPJS, cuti, dll). Tetapi, faktanya, berdasarkan surat BPPBJ kepada LKPP pada 2025, menyampaikan bahwa PJLP berjumlah +/- 80.649 orang tersebar di 138 rumpun jabatan. PJLP mengerjakan fungsi layanan kebersihan, prasarana, dan layanan rutin dengan kontrak januari-desember setiap tahun dan pekerjaan berulang. Ini menunjukkan PJLP bekerja layaknya pegawai, yakni ada jam kerja, tugas rutin, dan ketergantungan pada Perangkat Daerah.

PJLP bekerja sebagai pekerja, tetapi diikat sebagai penyedia jasa. Ketika ada masalah (upah, pemutusan, jam kerja), tidak jelas harus ke hukum ketenagakerjaan atau hukum pengadaan. Ini merupakan bentuk ketidakpastian pada PJLP. Kemudian, karena jumlahnya besar dan paketnya banyak, pengadaan PJLP berat secara administrasi. Terdapat pula Surat Edaran Nomor 11/SE/2024 tentang Optimalisasi Pemanfaatan dan Penataan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Penyedia Jasa Lainnya Perorangan memiliki permasalahan, yakni pemprov menggunakan suatu pengadaan barang/jasa untuk mengelola tenaga kerja yang menjalankan fungsi rutin pemerintahan. Akibatnya PJLP mengalami ketidakpastian hukum, yakni secara formal ia merupakan penyedia jasa atau vendor, tetapi faktanya merupakan pekerja. Keputusan Gubernur tentang PJLP, yaitu terdapat pada Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pengendalian Penggunaan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Kepgub ini menjelaskan mengenai mulai dari operasional, perencanaan pengadaan, proses pengadaan, batas usia PJLP, kontrak, sistem informasi, pembayaran jasa, apresiasi dan jaminan, tugas perangkat daerah / UKPD, dst.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, posisi PJLP seringkali berada dalam ruang abu-abu, arena pola kerja, beban tugas, serta integrasi dalam struktur birokrasi menyerupai pegawai pemerintah. Kondisi ini menimbulkan problem yuridis berupa potensi konflik norma antara rezim hukum pengadaan dan rezim hukum ketenagakerjaan, terutama terkait kepastian hukum, perlindungan kerja, serta batas kewenangan administratif. Oleh karena itu, secara hukum dapat ditegaskan bahwa kedudukan PJLP adalah subjek hukum kontraktual dalam skema pengadaan jasa perorangan, yang tidak berstatus sebagai pegawai publik, namun dalam praktik memerlukan pengaturan yang lebih tegas agar tidak terjadi ketidaksesuaian antara konstruksi normatif dan realitas administratif di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. PJLP mengalami ketidakpastian status hukum dan hak yang dapat menimbulkan risiko sengketa. PJLP sebagai penyedia jasa pengadaan, tetapi mereka ini sebagai pekerja. Banyak praktik kerja PJLP cenderung memenuhi unsur hubungan kerja bila ada subordinasi, jam kerja, perintah, dan evaluasi. Selain itu, juga terdapat risiko hukum pengadaan, dan ketergantungan layanan publik pada kontrak jangka pendek, sehingga baik perlindungan tenaga kerjanya maupun kepastian tata kelola pemerintahannya sama-sama menjadi berisiko. Berdasarkan latar belakang di atas, Penulis melalui penelitian ini bermaksud menguraikan dan menjelaskan tentang kedudukan hukum penyedia jasa lainnya perorangan (PJLP) dalam hubungan kerja di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta serta perlindungan hukum penyedia jasa lainnya perorangan (PJLP) pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sehingga penulis tertarik mengangkat judul, yaitu “Kedudukan hukum Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) dalam hubungan kerja di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta”.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif yang merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang dimaksudkan mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta doktrin terhadap pokok permasalahan atau isu hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), metode memperoleh atau mengumpulkan bahan hukum yang dilakukan pada penelitian ini yaitu melalui penelusuran dan studi dokumentasi, baik melalui toko buku, perpustakaan dan website, serta tempat-tempat lainnya yang menyimpan arsip (dokumen) yang berhubungan dengan permasalahan atau isu penelitian. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian tesis ini yaitu Metode analisis yang bersifat kualitatif, dimana dilakukan dengan cara melakukan penafsiran terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode ini memiliki tujuan untuk menafsirkan hukum atau menginterpretasi apakah terhadap bahan-bahan hukum yang ada, terutama pada bahan-bahan hukum primer ditemukan kekosongan, antinomi dan kekaburan norma hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) dalam Hubungan Kerja di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Di Jakarta, Kedudukan penyedia jasa lainnya perorangan sebagai penyedia jasa memang sah secara formal, tetapi secara substantif memunculkan kekurangan perlindungan, ketidakpastian, dan ketidakadilan. PJLP direkrut dan diikat melalui skema pengadaan jasa (kontrak) oleh SKPD/UKPD, bukan melalui perjanjian kerja sebagaimana pekerja/ASN. Berdasarkan keseluruhan regulasi pengadaan, pedoman internal daerah, serta konstruksi hukum yang telah dianalisis, terdapat beberapa temuan utama mengenai kedudukan hukum PJLP. Pertama, PJLP secara normatif ditempatkan sebagai penyedia jasa perorangan dalam rezim pengadaan barang/jasa pemerintah, sehingga hubungan hukumnya bersifat kontraktual dan tunduk pada hukum perdata. Kedua, PJLP bukan aparatur sipil negara dan tidak memiliki kewenangan atributif maupun delegatif dalam hukum administrasi, meskipun dalam praktik sering melaksanakan fungsi yang mendukung tugas pemerintahan di lingkungan Pemprov DKI Jakarta. Ketiga, karena berbasis kontrak, hak dan kewajiban PJLP sepenuhnya ditentukan dalam dokumen pengadaan dan perjanjian kerja, termasuk mekanisme evaluasi kinerja dan penyelesaian sengketa. Keempat, terdapat potensi ambiguitas tata kelola apabila ruang lingkup pekerjaan PJLP melampaui batas kontraktual atau menyerupai fungsi jabatan struktural/ASN, yang secara hukum dapat menimbulkan risiko maladministrasi. Maka, kedudukan hukum PJLP secara tegas berada dalam ranah hukum perdata sebagai mitra kontraktual pemerintah, namun dalam praktik membutuhkan pengaturan dan pengendalian yang ketat agar tidak bergeser menjadi hubungan yang mirip atau seakan-akan seperti kepegawaian publik. Secara normatif, (*formal-legal*), Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menempatkan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) sebagai penyedia jasa dalam rezim pengadaan barang/jasa. Hubungan hukum PJLP dibentuk melalui kontrak pengadaan antara PJLP dan PPK berdasarkan Perpres 16/2018. Dalam kerangka ini, PJLP bukan ASN, bukan PPPK, dan bukan pegawai Pemda, melainkan kontraktor perorangan yang memberi jasa kepada pemerintah. Secara substantif (*faktual-ketenagakerjaan*), bila PJLP bekerja dengan pola tertentu, menerima upah/imbilan, dan berada di bawah perintah/pengawasan, maka relasi tersebut memenuhi unsur hubungan kerja dalam hukum ketenagakerjaan. Unsur ini terdapat dalam Pasal 1 angka 15 UU Ketenagakerjaan, yakni hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah. UU No. 6 Tahun 2023 menegaskan bahwa hak atas upah timbul pada saat terjadi hubungan kerja. Contoh norma penguatan bahwa hubungan kerja

adalah titik lahir hak upah.

Dalam praktiknya, PJLP melaksanakan pekerjaan rutin pelayanan publik, menerima pembayaran berkala (upah/jasa) dan bekerja di bawah perintah dan pengawasan pejabat struktural. Selain itu, PJLP tunduk pada SOP, jam kerja, dan penilaian kerja. Kondisi ini memenuhi unsur hubungan kerja menurut UU No. 6 Tahun 2023 (Cipta Kerja), yaitu pekerjaan, upah, dan perintah. Artinya, secara materiil PJLP adalah pekerja. Pada tanggal 2 Oktober 2025, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Republik Indonesia menyampaikan penjelasan tiga opsi rekomendasi untuk rekonstruksi skema pengadaan PJLP (berdasarkan Surat LKPP Nomor 21542/D.2.1/10/2025 sebagai jawaban atas surat BPPBJ DKI Jakarta permohonan penjelasan nomor: 1168/PN.05.00 tanggal 23 Juli 2025).

a. Outsourcing melalui perusahaan penyedia jasa tenaga kerja.

LKPP merekomendasikan agar Pemprov DKI Jakarta mengalihkan pengadaan PJLP kepada perusahaan berbadan hukum yang bergerak di bidang penyediaan tenaga kerja (outsourcing), yang dipilih melalui tender atau e-purchasing, sehingga hubungan kerja PJLP tidak lagi langsung dengan pemerintah daerah melainkan dengan perusahaan penyedia, sementara Pemprov menjadi pengguna jasa. Skema ini sejalan dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan PP Nomor 35 Tahun 2021 tentang alih daya yang mengatur bahwa perusahaan outsourcing adalah pihak yang bertanggung jawab atas pengupahan, jaminan sosial, dan hubungan kerja tenaga yang ditempatkannya, meskipun LKPP juga mengingatkan bahwa penggunaan perusahaan akan menimbulkan biaya manajemen (management fee) yang berdampak pada peningkatan kebutuhan anggaran Pemprov DKI Jakarta. Dasar pengadaannya merujuk pada Perpres No. 16 No. 2018 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025.

b. Penugasan kepada BUMD penyedia jasa alih daya.

Sebagai alternatif outsourcing swasta, LKPP membuka kemungkinan agar Pemprov DKI Jakarta menugaskan BUMD yang bergerak di bidang jasa alih daya untuk menyediakan dan mengelola PJLP, sehingga hubungan kerja PJLP berada pada BUMD, sedangkan Pemprov bertindak sebagai pihak yang memberi penugasan dan menerima layanan. Model ini tidak bertentangan dengan Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025, karena BUMD merupakan perpanjangan tangan pemerintah daerah yang dapat diberi penugasan khusus tanpa melalui tender terbuka sepanjang memenuhi kriteria pengendalian dan kepemilikan, serta memungkinkan Pemprov menjaga kontrol lebih besar atas kualitas layanan dan stabilitas tenaga kerja PJLP.

c. Kontrak tahun jamak dalam jangka waktu tertentu berdasarkan hasil analisis kebutuhan.

Karena LKPP mengakui bahwa pekerjaan PJLP di Pemprov DKI Jakarta bersifat berulang dan berkelanjutan setiap tahun, maka direkomendasikan penggunaan kontrak tahun jamak yang mengikat penyedia PJLP untuk lebih dari satu tahun anggaran, sehingga tidak perlu lagi membuat ribuan kontrak tahunan dan dapat memberikan kepastian layanan serta efisiensi administrasi. Kontrak tahun jamak ini diatur dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025 serta ketentuan pengelolaan keuangan negara mengenai kontrak jangka panjang, dan secara substansi mengakui bahwa kebutuhan PJLP merupakan kebutuhan struktural pelayanan publik, bukan pekerjaan temporer, sehingga lebih tepat dikelola dengan skema jangka menengah yang stabil dan akuntabel.

Dari 3 opsi tersebut, hemat penulis, opsi terbaik adalah kontrak tahun jamak dengan tetap membuka jalur outsourcing/BUMD hanya bila diperlukan. Walaupun tiap tahun gaji PJLP (berdasarkan UMP) cenderung naik, kontrak tahun jamak tidak melanggar ketentuan kenaikan gaji PJLP. Hal itu dikarenakan yang pertama, kenaikan gaji PJLP bersifat sah dan harus diakomodasi dalam semua bentuk kontrak. PJLP menerima upah berdasarkan Standar Harga Satuan (SHS) atau kebijakan upah yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta setiap tahunnya, termasuk

pertimbangan UMP/SPM yang relevan. Meski kontrak dibuat dalam jangka panjang, kenaikan gaji karena perubahan kebijakan upah merupakan perubahan kondisi yang sah menurut aturan pengadaan barang/jasa. Ini berarti setiap kontrak PBJP harus memperhatikan ketentuan upah yang berlaku pada setiap tahun anggaran. Kedua, Perpres pengadaan barang/jasa pemerintah membolehkan perubahan nilai kontrak melalui addendum sesuai ketentuan. Dalam praktik yang diatur Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025, kontrak pengadaan barang/jasa dapat diperbaharui atau diubah nilainya sepanjang memenuhi aturan dan rencana kebutuhan. Ketentuan ini termasuk prosedur addendum kontrak, yang lazim digunakan untuk menyesuaikan nilai kontrak terhadap faktor eksternal seperti inflasi, penyesuaian upah, atau kebijakan upah baru. Ketiga, aturan teknis kontrak tahun jamak mensyaratkan persetujuan pejabat berwenang dan tidak melarang penyesuaian harga. Dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 60/PMK.02/2018 tentang Persetujuan Kontrak Tahun Jamak Oleh Menteri Keuangan, dijelaskan bahwa kontrak yang membebani lebih dari satu tahun anggaran boleh dilakukan, asalkan telah disetujui pejabat yang berwenang di lingkungan pengadaan. PMK ini juga memperhatikan bahwa perubahan harga yang sah (misalnya karena kebijakan upah baru) dapat masuk sebagai bagian dari addendum selama tidak bertentangan dengan ketentuan anggaran dan regulasi. Keempat, kontrak tahun jamak justru mengurangi risiko hukum dan administrasi dibandingkan kontrak tahunan. Tanpa kontrak jamak, Pemprov DKI harus membuat ribuan kontrak baru setiap tahun untuk menyesuaikan upah PJLP, yang berpotensi melanggar Perpres PBJP (misalnya kewajiban penggunaan sistem elektronik dengan fitur transaksional untuk nilai tertentu) dan memperbesar risiko pelanggaran prosedural. Kontrak tahun jamak dengan klausul penyesuaian harga menutup celah ini karena memenuhi ketentuan pengadaan, akuntansi pemerintah, dan ketentuan anggaran jangka panjang.

Dalam konteks PJLP di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, kontrak tahun jamak merupakan opsi terbaik karena memberikan kepastian dan kesinambungan layanan untuk pekerjaan yang bersifat berkelanjutan, tanpa harus melakukan proses pengadaan ulang setiap tahun yang berpotensi menimbulkan kekosongan kerja dan gangguan pelayanan publik. Secara normatif, mekanisme kontrak multiyears dibenarkan dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sepanjang memenuhi persyaratan perencanaan dan penganggaran. Model ini meningkatkan efisiensi administrasi, mengurangi biaya tender berulang, memperkuat perencanaan anggaran jangka menengah, serta memberi stabilitas hubungan kontraktual sehingga kinerja penyedia dapat lebih terukur dan berorientasi mutu. Dibanding kontrak tahunan, skema tahun jamak lebih menjamin kontinuitas, kepastian hukum, dan efektivitas tata kelola pengadaan jasa perorangan di pemerintahan daerah. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa kontrak tahun jamak adalah opsi terbaik disbanding opsi lainnya. Kontrak tahun jamak tidak melanggar ketentuan kenaikan gaji PJLP sepanjang disusun dengan klausul penyesuaian nilai (addendum) yang mencerminkan kebijakan upah tahunan, karena Perpres PBJP dan aturan teknis kontrak seperti Peraturan Menteri Keuangan 60/PMK.02/2018 membolehkan penyesuaian harga dalam kontrak pengadaan; bahkan secara hukum, kontrak jamak justru lebih aman dan akuntabel dibandingkan kontrak tahunan yang berulang-ulang dan rawan melanggar prosedur pengadaan.

Berdasarkan teori perlindungan hukum, hukum harus melindungi pihak yang rentan. Perlindungan mencakup preventif (mencegah pelanggaran) dan represif (memulihkan bila dilanggar). Terdapat kerentanan dimana PJLP bergantung pada kontrak tahunan, sulit menawar syarat, tunduk perintah; posisi tawar lemah. Disamping itu, terdapat kurangnya perlindungan karena PJLP diposisikan sebagai vendor, PJLP tidak otomatis memperoleh hak-hak berdasarkan hukum ketenagakerjaan. Selanjutnya terdapat ketegangan norma, yakni pada UU No. 6 Tahun 2023 dengan Perpres No. 16 Tahun 2018. UU No. 6 Tahun 2023 memerintahkan perlindungan setiap hubungan yang memenuhi unsur kerja. Sedangkan pada Perpres No. 16 Tahun 2018 dan Kepgub DKI Jakarta No. 1095 Tahun 2022, mengonstruksikan PJLP sebagai vendor. Akibat hal tersebut, terdapat

pertentangan dan ketidakpastian bagi PJLP. Secara formal, PJLP merupakan penyedia jasa pengadaan. Namun, secara substantif, mereka ialah pekerja di instansi pemerintah. Teori kepastian hukum berprinsip bahwa hukum harus jelas, konsisten, dapat diprediksi, serta tidak multitafsir. Antara peraturan barang/jasa dengan ketenagakerjaan, membuat ketidakpastian pada PJLP, yakni antara mereka sebagai vendor (penyedia jasa) atau pekerja. Implikasi hukum pada PJLP, yakni hak-hak ketenagakerjaan tidak sepenuhnya melekat, karena PJLP diperlakukan sebagai penyedia jasa. Disamping itu, negara tetap memberi jaminan sosial (BPJS), yang justru menguatkan bahwa PJLP adalah tenaga kerja meskipun status hukumnya dikontrakkan. Aristoteles berpendapat bahwa keadilan merupakan memberi hak sesuai peran. Sedangkan John Rawls, menyatakan bahwa keadilan distributif, ketimpangan hanya sah bila menguntungkan yang paling lemah. PJLP menyumbang kerja publik esensial, namun manfaat (perlindungan, kepastian, keberlanjutan) lebih kecil dibanding beban mereka. Pemprov sebagai pihak dominan menentukan kontrak yang menyebabkan ketimpangan struktural. PJLP berkontribusi langsung pada layanan publik, tetapi manfaat yang mereka dapatkan lebih kecil daripada beban yang artinya terjadi ketimpangan distributif yang tidak memenuhi standar keadilan.

Secara formal hukum, PJLP di di Pemprov DKI Jakarta berkedudukan sebagai penyedia jasa perorangan yang bekerja berdasarkan kontrak pengadaan. Hal ini berasal dari Perpres Nomor 16 Tahun 2018 dan dikodifikasi dalam payung operasional PJLP melalui Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022. Dengan konstruksi ini, hubungan hukum PJLP dengan Pemprov DKI Jakarta melalui PPK adalah hubungan kontraktual pengadaan (kontrak jasa), bukan hubungan kepegawaian. Namun, dalam praktek hubungan kerja, PJLP secara substansial memenuhi unsur hubungan kerja karena melaksanakan pekerjaan rutin dengan pengawasan struktural, menerima imbalan bulanan, dan terikat pelaksanaan pekerjaan yang secara konseptual sesuai dengan definisi hubungan kerja dalam hukum ketenagakerjaan nasional. Dapat dilihat bahwa, PJLP berada pada posisi ketidakpastian. Secara formal dikonstruksikan sebagai penyedia jasa pengadaan, tetapi faktanya banyak praktik kerja PJLP cenderung memenuhi unsur hubungan kerja bila ada subordinasi, jam kerja, perintah, dan evaluasi. Walau PJLP memang sah sebagai penyedia jasa, konstruksi PJLP saat ini belum memenuhi standar perlindungan, kepastian, dan keadilan; perlu rekonstruksi regulasi (standar kontrak, jaminan sosial, jam kerja, mekanisme sengketa) agar selaras dengan prinsip negara hukum & kesejahteraan. Teori perlindungan hukum menekankan bahwa negara wajib memberikan perlindungan preventif dan represif kepada setiap subjek hukum, khususnya pihak yang secara struktural berada dalam posisi lebih lemah. Dalam konteks PJLP di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, posisi PJLP secara faktual berada dalam relasi subordinatif terhadap pemerintah sebagai pengguna jasa. Oleh karena itu, perlindungan hukum harus diwujudkan melalui kejelasan kontrak, jaminan pembayaran upah tepat waktu, kepesertaan jaminan sosial, mekanisme evaluasi yang objektif, serta prosedur penyelesaian sengketa yang adil. Tanpa instrumen tersebut, hubungan kontraktual berpotensi menimbulkan ketimpangan dan ketidakpastian bagi PJLP. Teori keadilan menghendaki adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Dalam hubungan kerja PJLP, keadilan tidak hanya dimaknai sebagai pemenuhan hak normatif (upah dan fasilitas), tetapi juga mencakup keadilan distributif dan korektif. Keadilan distributif terlihat dalam pemberian imbalan yang proporsional dengan beban kerja dan risiko pekerjaan. Sementara keadilan korektif menuntut adanya mekanisme koreksi apabila terjadi pelanggaran atau pemutusan kontrak secara tidak proporsional. Dengan demikian, sistem PJLP harus memastikan tidak terjadi eksploitasi hubungan kerja berkedok kontrak pengadaan. Teori kepastian hukum menghendaki norma yang jelas, tidak multitafsir, dan konsisten penerapannya.

Dalam praktik PJLP, seringkali terjadi irisan antara rezim pengadaan barang/jasa berdasarkan Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 16 Tahun 2018 Jo. Perpres No. 12 Tahun 2021 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025) serta pada Kepgub DKI Jakarta No. 1095 Tahun 2022 Tentang

Pedoman Pengendalian Penggunaan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan praktik hubungan kerja yang menyerupai hubungan ketenagakerjaan. Oleh karena itu, kepastian hukum menuntut adanya harmonisasi regulasi dan penegasan status hukum PJLP agar tidak menimbulkan ambiguitas. Kepastian tersebut juga perlu diperkuat melalui pedoman teknis daerah, termasuk Keputusan Gubernur DKI Jakarta tentang pengendalian penggunaan PJLP serta klarifikasi dari LKPP RI. Berdasarkan ketiga teori tersebut, sistem PJLP harus menjamin adanya perlindungan terhadap posisi PJLP, menciptakan keseimbangan yang adil dalam hubungan kontraktual, serta memberikan kepastian hukum yang jelas dan konsisten, sehingga tidak terjadi kekosongan norma maupun potensi sengketa akibat dualisme rezim hukum yang mengaturnya.

2. Pola hubungan kerja Antara Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Dilihat dari Kepastian dan Perlindungan Hukum

PJLP di Pemprov DKI ditempatkan sebagai penyedia jasa perorangan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP), sehingga hak & kewajiban utamanya lahir dari kontrak/SPK dan ketentuan PBJP. Pemprov DKI mengatur operasional PJLP melalui pedoman daerah. Jika dalam praktik terpenuhi unsur pekerjaan, upah, hingga perintah, maka hukum ketenagakerjaan memberi standar perlindungan minimum. Walau PJLP diformalkan sebagai vendor pengadaan, standar ketenagakerjaan sering dipakai sebagai benchmark keadilan & kepatutan ketika praktiknya menyerupai hubungan kerja. Secara konseptual, PJLP berada dalam rezim kontraktual pengadaan barang/jasa pemerintah, bukan dalam rezim hubungan kerja ASN atau hubungan kerja formal menurut hukum ketenagakerjaan. Oleh karena itu, perlindungan hukumnya terutama berasal dari hukum perjanjian dan hukum pengadaan, bukan dari hukum ketenagakerjaan secara langsung. Hak-hak dasar PJLP dalam pelaksanaan tugasnya bergantung pada ketentuan kontrak yang disepakati, selama kontrak tersebut dibuat secara sah dan sesuai prosedur pengadaan. Secara formal, PJLP di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dikonstruksikan sebagai penyedia jasa perorangan dalam rezim pengadaan barang/jasa pemerintah melalui kontrak yang diatur oleh Peraturan Presiden Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dewasa ini, hubungan antara PJLP dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) bersifat kontraktual, sehingga pola kerja lebih banyak dirumuskan sebagai perjanjian penyediaan jasa daripada hubungan ketenagakerjaan. Pemprov DKI Jakarta secara internal mengatur PJLP melalui Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022 tentang Pedoman Pengendalian Penggunaan PJLP yang memuat batasan, ketentuan teknis, dan pengendalian kerja PJLP. Ketentuan ini memberi kerangka operasional yang lebih spesifik atas hak dan kewajiban PJLP, termasuk disiplin kerja, evaluasi, dan pemutusan kontrak. Walaupun belum semua PJLP tercakup dalam Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022 (yang menjadi pedoman teknis pengaturan PJLP di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta), perlindungan hukum minimum tetap berlaku berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi seperti norma ketenagakerjaan, yakni jika relasi kerja PJLP memenuhi unsur hubungan kerja (pekerjaan, upah, perintah), prinsip dan hak dasar pekerja berlaku sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Norma jaminan sosial, yakni semua pekerja yang memenuhi kriteria hubungan kerja harus terdaftar dalam program BPJS, berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS.

Perlindungan hukum bagi Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada hakikatnya bersumber dari dua hal. Pertama, (administrasi) pengadaan yang mengatur rekrutmen, kontrak, dan tata kelola PJLP. Kedua, ketenagakerjaan yang memberi perlindungan substantif apabila relasi PJLP memenuhi unsur pekerjaan, upah, dan perintah. Dari sisi tata kelola dan kepastian hukum pengadaannya diperkuat oleh Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 46 Tahun 2025 yang mewajibkan transparansi dan transaksi elektronik serta membuka opsi kontrak yang lebih stabil (misalnya kontrak tahun jamak atau alih daya) untuk pekerjaan

berulang seperti PJLP. Perlindungan PJLP terdapat melalui Hukum Perdata. Hal ini dikarenakan kontrak PJLP merupakan hubungan perdata, hukum perlindungan yang mencakup prinsip pacta sunt servanda, prinsip keadilan kontrak, kompensasi atas wanprestasi.

- a. Prinsip pacta sunt servanda, kontrak itu mengikat para pihak, dan pemerintah berkewajiban memenuhi isi kontrak, termasuk kewajiban pembayaran, pengaturan jam kerja, pencapaian kinerja, dan aturan lain yang disepakati.
- b. Prinsip keadilan kontrak, isi kontrak tidak boleh mengandung klausul yang merugikan secara sepihak dan dapat diuji di pengadilan perdata apabila terjadi pelanggaran.
- c. Kompensasi atas wanprestasi, jika salah satu pihak ingkar janji, pihak lain berhak menuntut pemenuhan kontrak atau ganti rugi melalui jalur perdata.

Bentuk perlindungan hukum preventif bagi PJLP tentu diperlukan. Hal ini bertujuan untuk mencegah kerugian sejak awal kontrak. Perlindungan hukum preventif antara lain:

- a. Klausul kontrak minimum yang adil & seragam harus memuat ruang lingkup kerja, jam kerja, mekanisme kerja tambahan/kompensasi, jaminan sosial, mekanisme evaluasi, dan pemutusan yang beralasan. Untuk saat ini bisa berdasarkan Perpres No. 16 Tahun 2018 (kontrak pengadaan) & Kepgub No. 1095 Tahun 2022
- b. Jaminan sosial (BPJS Kesehatan & Ketenagakerjaan). Dalam praktik pengadaan PJLP di DKI, kepesertaan BPJS sering dijadikan syarat kontrak ini adalah perlindungan dasar.
- c. Standar jam kerja & kompensasi kerja tambahan. Jika praktiknya menyerupai jam kerja rutin, prinsip waktu kerja & lembur menjadi rujukan meski PJLP formalnya pengadaan.
- d. Kanal pengaduan & perlindungan dari retaliasi. Kepgub 1095/2022 menekankan pengendalian & pengawasan; kanal keluhan internal harus efektif seperti yang disampaikan oleh Rahardjo mengenai “pengayoman” benar-benar nyata.

Bentuk Perlindungan Hukum Represif bagi PJLP guna memastikan pemulihan hak ketika terjadi sengketa, antara lain:

- a. Sengketa kontrak pengadaan. Jika sengketa terjadi karena wanprestasi atau klausul kontrak, maka mekanisme sengketa bisa melalui negosiasi, mediasi, arbitrase, atau pengadilan perdata sesuai kontrak.
- b. Sengketa bernuansa hubungan kerja. Bila substansi menyentuh upah, jam kerja, pemutusan sepihak yang menyerupai PHK, rujukan perselisihan hubungan industrial dapat dipertimbangkan sebagai benchmark keadilan & forum alternatif.

Ketidakjelasan forum adalah celah bagi perlindungan PJLP. Oleh karena itu, kontrak & kebijakan daerah perlu menegaskan jalur penyelesaian yang tidak mematikan akses keadilan bagi PJLP. Dalam konteks PJLP DKI Jakarta, situasi ini diperkuat oleh fakta bahwa Pergub DKI Nomor 212 Tahun 2016 jo. Pergub 125 Tahun 2019 dan Kepgub 1095 Tahun 2022 memosisikan PJLP sebagai penyedia jasa, bukan pekerja, sehingga jika terjadi sengketa (misalnya pemutusan kontrak sepihak, upah tidak dibayar, atau pemutusan massal), PJLP secara administratif diarahkan ke jalur kontrak perdata, bukan ke mekanisme hubungan industrial. Padahal menurut PP Nomor 35 Tahun 2021 yang melaksanakan UU Cipta Kerja, apabila terdapat unsur pekerjaan, upah, dan perintah, maka hubungan tersebut adalah hubungan kerja dan seharusnya tunduk pada rezim hukum ketenagakerjaan. Terdapat kekosongan standar administrasi di tingkat daerah. Meski Kepgub DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022 mengatur prinsip pengelolaan PJLP, belum adanya kepastian cakupan seluruh PJLP menciptakan fragmentasi standar administratif antar unit kerja. Akibatnya, muncul variasi implementasi jam kerja, lembur, klausul kontrak, mekanisme pengaduan, dan perlindungan jaminan sosial di tingkat perangkat daerah.

Berdasarkan data-data dan penjelasan yang sudah disampaikan, terdapat sejumlah permasalahan mulai dari pengaturan jam kerja yang tidak konsisten, ketidakjelasan lembur/kompensasi, ketidakpastian status kerja, ketidakpastian hak-hak dasar pekerja, variasi

kontrak yang mengakibatkan relasi kerja tidak jelas secara hukum, hingga fakta-fakta PJLP mengenai PJLP adalah pekerja, walaupun secara formal disebut penyedia jasa, namun, faktanya PJLP bekerja di kantor dan lapangan pemerintah, berada di bawah pengawasan langsung pejabat struktural. Permasalahan ini secara substansial memperlihatkan bahwa meski secara formal PJLP berada di bawah rezim pengadaan, dimensi hubungan kerja faktual PJLP sangat dekat dengan hubungan kerja ketenagakerjaan, sehingga perlindungan hukum harus ditegakkan setinggi mungkin. Dapat dilihat bahwa, perlindungan hukum bagi Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta harus dipahami berlapis karena secara formal PJLP dikonstruksikan sebagai penyedia jasa dalam rezim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berdasarkan Perpres No. 16 Tahun 2018, tetapi secara substantif dalam praktik banyak PJLP bekerja dengan pola pekerjaan, upah, hingga perintah yang memenuhi unsur hubungan kerja menurut hukum ketenagakerjaan. Sehingga meskipun belum semua PJLP tercakup atau terstandarkan dalam Kepgub DKI Jakarta No. 10095 Tahun 2022, hak minimum seperti jaminan sosial BPJS, jam kerja/lembur yang wajar, serta mekanisme penyelesaian sengketa kontrak tetap mengikat dan wajib dipenuhi.

Hal itu dikarenakan, perlindungan sosial yang adil dan pasti harus diwujudkan melalui standarisasi kontrak minimum, SOP jam kerja dan jaminan sosial, serta instrumen administratif daerah (baik itu Kepgub, Pergub, SE, dll) sebagai perlindungan preventif, dan akses pada jalur sengketa kontrak maupun ketenagakerjaan sebagai perlindungan represif, sejalan dengan teori perlindungan hukum preventif, teori perlindungan hukum agar PJLP tidak terus berada dalam kondisi ketidakpastian antara pengadaan dan ketenagakerjaan. Model perlindungan hukum yang dapat penulis sampaikan, yakni preventif dan represif. Preventif, yakni kontrak standar, SOP kerja, jam/kelembagaan yang konsisten, jaminan sosial, pedoman pembayaran upah/penghasilan yang jelas. Represif, yakni mekanisme penyelesaian sengketa kontrak (pengadaan) dan apabila diukur memenuhi hubungan kerja hak ketenagakerjaan, akses ke jalur penyelesaian perselisihan hubungan industrial/ketenagakerjaan. Dengan demikian, perlindungan hukum bagi PJLP tidak bergantung pada ada/tidaknya satu Kepgub, tetapi berpijak pada norma yang lebih tinggi dan instrumen administratif yang kuat, seragam, serta konsisten di seluruh unit kerja pemerintahan. Perlindungan hukum bagi PJLP adalah kombinasi perlindungan preventif (standar kontrak, jaminan sosial, jam kerja & kompensasi yang patut, kanal pengaduan) dan perlindungan represif (jalur pemulihan sengketa yang efektif), yang bersumber dari pengadaan dan diperkaya oleh tolok ukur atau benchmark ketenagakerjaan ketika praktiknya memenuhi unsur hubungan kerja, agar tercapai kepastian hukum dan keadilan. Selain itu, negara dalam hal ini Pemprov DKI Jakarta, wajib memberikan jaminan preventif dan represif kepada PJLP sebagai pihak yang secara struktural lebih lemah, melalui kontrak yang jelas, kepastian upah, jaminan sosial, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang adil.

Berdasarkan teori perlindungan hukum, teori keadilan, dan teori kepastian hukum, maka rekomendasi mengenai Perlindungan Hukum bagi PJLP pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yaitu perlindungan hukum PJLP harus dibangun melalui penguatan norma kontraktual, jaminan keadilan dalam praktik kerja, serta penegakan dan harmonisasi regulasi agar tercipta sistem yang adil, pasti, dan tidak menimbulkan konflik hukum di kemudian hari. Mulai dari Pemprov DKI Jakarta perlu memperjelas standar kontrak PJLP agar tidak bersifat sepihak, perlu dibentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang berjenjang dan jelas, kebijakan PJLP harus menjamin keseimbangan hak dan kewajiban, diperlukan harmonisasi antara rezim pengadaan dan praktik hubungan kerja PJLP di lapangan, penggunaan kontrak tahun jamak untuk kepastian kerja.

KESIMPULAN

- a. Kedudukan hukum Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) secara formal dan administratif, PJLP dalam Pemprov DKI Jakarta berkedudukan sebagai penyedia jasa perorangan dalam rezim pengadaan barang/jasa pemerintah, yang diikat melalui kontrak pengadaan atau Surat Perintah Kerja (SPK) dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), sebagaimana diatur dalam Perpres No.

16 Tahun 2018 dan dipertegas melalui Kepgub DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022. Namun demikian, secara substantif dan faktual, PJLP menjalankan pekerjaan yang bersifat rutin, berulang, berada di bawah perintah dan pengawasan pejabat struktural pemerintah, serta menerima pembayaran bulanan dan jaminan sosial, sehingga memenuhi seluruh unsur hubungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yaitu adanya pekerjaan, upah, dan perintah. Dengan demikian, kedudukan hukum PJLP berada dalam ketidakpastian antara (pengadaan) penyedia jasa dan pekerja, karena secara yuridis dikonstruksikan sebagai penyedia jasa, tetapi secara faktual menjalankan fungsi sebagai tenaga kerja pemerintah. Kondisi ini menunjukkan terjadinya kemiripan dengan *misclassification of employment*, yaitu pekerja yang secara nyata bekerja dalam hubungan subordinatif, tetapi secara hukum diperlakukan sebagai kontraktor.

- b. Pola hubungan kerja antara PJLP dan Pemprov DKI Jakarta belum memberikan kepastian dan perlindungan hukum yang adil. Hal ini disebabkan oleh tidak terpenuhinya asas kepastian hukum, karena terdapat pertentangan dan tumpang tindih norma antara hukum ketenagakerjaan (UU No. 6 Tahun 2023) dengan pengadaan (Perpres No. 16 Tahun 2018 dan Kepgub No. 1095 Tahun 2022) yang mengonstruksikan PJLP sebagai penyedia jasa. Akibatnya, status hukum PJLP menjadi ambigu dalam hal sebagai pekerja atau sebagai penyedia jasa. Disamping itu, lemahnya perlindungan hukum karena PJLP yang secara faktual berada dalam posisi subordinatif dan bergantung pada perintah pemerintah, tidak memperoleh perlindungan hak-hak ketenagakerjaan secara penuh, melainkan hanya bergantung pada klausul kontrak pengadaan yang bersifat sepihak dan berjangka pendek. Kemudian, tidak terpenuhinya prinsip keadilan, karena terjadi ketimpangan struktural antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pihak yang memiliki kekuasaan menentukan kontrak dan kebijakan, dengan PJLP sebagai pihak yang bergantung pada kontrak tahunan dan tidak memiliki posisi tawar yang seimbang. PJLP menjalankan fungsi publik yang vital, namun memperoleh tingkat perlindungan dan kepastian yang jauh lebih rendah dibanding beban dan risiko kerja yang ditanggungnya. Selain itu, ketidakpastian forum penyelesaian sengketa, karena sengketa PJLP secara formal diarahkan ke mekanisme sengketa kontrak pengadaan, padahal secara substantif banyak persoalan yang berkaitan dengan hubungan kerja dan seharusnya masuk dalam perselisihan hubungan industrial. Hal ini memperlemah akses PJLP terhadap keadilan.

Saran

- a. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu melakukan penegasan norma melalui penyempurnaan regulasi daerah agar status hukum PJLP tidak berada dalam wilayah abu-abu antara rezim pengadaan barang/jasa dan rezim ketenagakerjaan. Apabila dalam praktiknya PJLP bekerja secara personal, terikat waktu kerja, berada di bawah perintah atasan, serta menerima imbalan tetap, maka secara substantif hubungan tersebut menyerupai hubungan kerja. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi agar terdapat kepastian mengenai hak dan kewajiban para pihak.
- b. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu memastikan bahwa skema pengadaan PJLP tidak bertentangan dengan prinsip perlindungan tenaga kerja dan asas keadilan. Evaluasi terhadap implementasi pedoman internal, termasuk Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022, perlu dilakukan untuk menjamin kepastian hak atas jam kerja, upah, jaminan sosial, serta kompensasi lembur apabila terjadi kelebihan waktu kerja sesuai standar ketenagakerjaan. Selain itu, perlu dibangun mekanisme pengawasan dan pengaduan yang efektif agar PJLP memperoleh perlindungan hukum yang proporsional tanpa mengabaikan prinsip tata kelola pengadaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya yakni pada Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- c. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu melakukan rekonstruksi hukum terhadap pengaturan PJLP agar tidak lagi terjadi pertentangan antara hal pengadaan dengan ketenagakerjaan. Kemudian Pemprov DKI Jakarta perlu membangun sistem perlindungan kelembagaan bagi PJLP melalui standarisasi kontrak PJLP lintas SKPD/UKPD, sistem pengaduan khusus PJLP. Selanjutnya, Pemprov DKI Jakarta seharusnya mengedepankan bahwa hubungan kerja harus

dinilai dari fakta, bukan dari label kontrak. Selain itu, Pemprov DKI Jakarta sebagai pemerintah daerah khusus dan kota global seharusnya menjadi role model tata kelola ketenagakerjaan sektor publik yang berkeadilan, dengan tidak menggunakan kontrak pengadaan untuk menghindari kewajiban hukum sebagai pemberi kerja, menjadikan PJLP sebagai bagian dari strategi ketenagakerjaan daerah yang bermartabat, dan mengintegrasikan kebijakan PJLP dengan reformasi manajemen ASN dan PPPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Asri Wijayanti, *Rekonstruksi Hukum Ketenagakerjaan*, Surabaya: PT Revka Petra Media.
- Badan Pelayanan Pengadaan Barang/Jasa, Surat Nomor : 1168/PN.05.00 Hal. Permohonan Penjelasan, Kepada Direktur Perencanaan, Transformasi, Pemantauam & EValuasi Pengadaan LKPP RI
- Indonesia Legal Center Publishing, UUD 1945 & konstitusional Indonesia, cetakan ketiga, Jakarta: CV Karya Gemilang, 2014.
- Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1095 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pengendalian Penggunaan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia, Surat Tanggapan atas Permohonan Penjelasan Terkait Pengadaan PJLP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kepada Kepala Badan Pelayanan Pengadaan Barang/Jasa Provinsi DKI Jakarta.
- Mardiono, *Pengaruh Kinerja Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) Terhadap Kualitas Pelayanan di Suku Dinas Sumber Daya Air Kota Administrasi Jakarta Pusat*, Skripsi, Administrasi Publik Politeknik STIA LAN Jakarta, Jakarta, 2023.
- Muhammad Naufal dan Jessi Carina, *PJ Sekda DKI Soal Usia PJLP Maksimal 56 Tahun: Untuk Kebaikan Semua...*, Kompas.com.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah jo. Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 60/PMK.02/2018 Tentang Persetujuan Kontrak Tahun Jamak Oleh Menteri Keuangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja Dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja.
- Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Rizky Zulkarnain, *PJLP DKI Jakarta Tagih Janji Gubernur Pramono Terkait Batas Usia*, actual.com, Diakses Pada Februari 2026, Tersedia pada <https://aktual.com/pjlp-dki-jakarta-tagih-janji-gubernur-pramono-terkait-batas-usia/>
- Redaksi Detik.com, *Langgar Hak Perempuan, Pekerja PJLP Gugat Keputusan Diskriminatif Kadisnaker DKI Jakarta*, detik.com, Diakses pada Februari 2026.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Aristotle's Ethics*, 2022.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy, *John Rawls*, 2025
- Surat Edaran Nomor 11/SE/2024 tentang Optimalisasi Pemanfaatan dan Penataan Penyedia Jasa Lainnya Perorangan (PJLP) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.