

KONSTRUKSI YURIDIS PERPANJANGAN PKWT PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DALAM PERSPEKTIF TEORI HIERARKI NORMA HANS KELSEN

Andi Nova Bukit¹, Khairunnisa Rahma Permata², Princess Nathania M. Sihite³, Juanda Aritonang⁴, Aulia Puspa Dewi Sinaga⁵, Purnama Wulandari Berutu⁶, Queen Annesyah Rahmadani⁷, M. Farras Naufal Lubis⁸, Nazwa Nabila Hasan⁹

^{1,2,3,4,5,6,7,8,9} Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

E-mail: andybukit99@gmail.com, khairunnisarahmapermata@gmail.com, princessnthnsihite@gmail.com, juandaaritonang638@gmail.com, auliapuspawulandari0@gmail.com, purnamawulandariBerutu2024@gmail.com, queenannesyahrahmadani2710@gmail.com, farras.lubis777@gmail.com, nzwnabilahsn@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji konstruksi yuridis perpanjangan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta turunannya, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021, dengan menggunakan pendekatan Teori Hierarki Norma Hans Kelsen. Permasalahan utama yang diteliti adalah apakah peraturan-peraturan pelaksana yang mengatur perpanjangan PKWT telah selaras secara vertikal dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma dasar, serta bagaimana implikasi hukumnya terhadap kepastian dan perlindungan hak-hak pekerja. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun UU Cipta Kerja memberikan fleksibilitas yang lebih besar dalam pengaturan jangka waktu PKWT, terdapat sejumlah norma pelaksana yang berpotensi bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan perlindungan tenaga kerja yang diamanatkan konstitusi. Analisis hierarki norma mengungkap adanya ketegangan antara prinsip fleksibilitas pasar kerja dengan amanat konstitusional perlindungan hak atas pekerjaan yang layak. Penelitian ini merekomendasikan perlunya harmonisasi norma secara menyeluruh agar setiap produk regulasi berada dalam bingkai konstitusionalitas yang utuh.

Kata kunci: PKWT, Cipta Kerja, Hierarki Norma, Hans Kelsen, Perlindungan Tenaga Kerja, Kepastian Hukum

ABSTRACT

This study examines the juridical construction of fixed-term employment contract (PKWT) extensions following the enactment of Law Number 11 of 2020 on Job Creation and its implementing regulations, particularly Government Regulation Number 35 of 2021, using Hans Kelsen's Theory of Normative Hierarchy. The main issues investigated are whether the implementing regulations governing PKWT extensions are vertically aligned with the 1945 Constitution as the grundnorm, and what their legal implications are for legal certainty and the protection of workers' rights. The method employed is normative juridical with statutory and conceptual approaches. The findings indicate that while the Job Creation Law provides greater flexibility in regulating PKWT terms, certain implementing norms potentially conflict with the principles of legal certainty and labor protection mandated by the constitution. The normative hierarchy analysis reveals a tension between the principle of labor market flexibility and the constitutional mandate for the protection of the right to decent work. This study recommends comprehensive normative harmonization to ensure all regulatory products remain within a complete constitutional framework.

Keywords: PKWT, Job Creation Law, Normative Hierarchy, Hans Kelsen, Labor Protection, Legal Certainty

1. PENDAHULUAN

Hubungan kerja merupakan salah satu pilar fundamental dalam struktur sosial dan ekonomi sebuah negara. Dalam konteks Indonesia, negara secara konstitusional diberi mandat untuk memberikan perlindungan kepada setiap warga negara atas hak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana termaktub dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mandat konstitusional ini kemudian diturunkan melalui serangkaian produk legislasi di bidang ketenagakerjaan, yang salah satu isu paling sentral di dalamnya adalah pengaturan mengenai Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT).

PKWT adalah bentuk hubungan kerja yang didasarkan pada kesepakatan antara pengusaha dan pekerja untuk jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Berbeda dengan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT) yang bersifat permanen, PKWT secara inheren mengandung unsur ketidakpastian bagi pekerja karena hubungan kerja dapat berakhir sesuai dengan jangka waktu yang diperjanjikan. Oleh karena itu, pengaturan yang cermat dan komprehensif mengenai syarat-syarat PKWT—termasuk perpanjangannya—menjadi sangat krusial untuk mencegah penyalahgunaan yang dapat merugikan pihak pekerja sebagai pihak yang umumnya memiliki posisi tawar lebih lemah.

Sebelum era Undang-Undang Cipta Kerja, pengaturan PKWT di Indonesia tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Dalam kerangka hukum lama tersebut, PKWT diatur dengan batasan yang relatif ketat: jangka waktu maksimal dua tahun dan dapat diperpanjang satu kali untuk paling lama satu tahun, sehingga total masa PKWT tidak boleh melebihi tiga tahun. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai benteng perlindungan agar PKWT tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh pengusaha untuk menghindari kewajiban-kewajiban yang timbul dari hubungan kerja permanen.

Paradigma pengaturan ketenagakerjaan mengalami pergeseran signifikan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Undang-undang yang menggunakan metode omnibus law ini membawa perubahan mendasar pada ketentuan ketenagakerjaan, termasuk pengaturan PKWT. Secara khusus, UU Cipta Kerja mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai syarat, jangka waktu, dan mekanisme perpanjangan PKWT kepada peraturan pemerintah. Pendelegasian ini kemudian diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja (PP 35/2021).

Perubahan yang dibawa oleh rezim hukum baru ini tidak terlepas dari kritik dan perdebatan akademik maupun praktis. Salah satu persoalan mendasar yang muncul adalah apakah konstruksi yuridis perpanjangan PKWT sebagaimana diatur dalam UU Cipta Kerja dan PP 35/2021 telah memenuhi standar konstitusionalitas dan kohesivitas normatif yang disyaratkan oleh prinsip-prinsip ilmu hukum. Pertanyaan ini menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja cacat formil, dan kemudian diperbaiki melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Untuk menganalisis persoalan tersebut secara mendalam, penelitian ini menggunakan pisau analisis Teori Hierarki Norma (Stufenbauthorie) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Teori ini merupakan salah satu kontribusi terbesar filsafat hukum positivisme kepada ilmu hukum modern. Menurut Kelsen, sistem hukum tersusun secara hierarkis layaknya sebuah piramida, di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan keseluruhan sistem norma tersebut pada akhirnya bersumber dari satu norma dasar yang disebut *grundnorm*. Dalam konteks Indonesia, *grundnorm* tersebut adalah Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya—termasuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan

peraturan pelaksana lainnya—secara logis dan yuridis tidak boleh bertentangan dengan *grundnorm* tersebut.

Melalui perspektif teori Kelsen, penelitian ini bertujuan untuk: pertama, mengidentifikasi dan memetakan konstruksi yuridis pengaturan perpanjangan PKWT dalam kerangka hukum pasca UU Cipta Kerja; kedua, menganalisis apakah pengaturan tersebut telah sesuai dengan prinsip hierarki norma secara vertikal; dan ketiga, mengeksplorasi implikasi hukum dari temuan analisis tersebut terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak-hak pekerja di Indonesia.

2. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan pokok yang menjadi fokus penelitian ini. Pertama, bagaimana konstruksi yuridis perpanjangan PKWT dalam ketentuan UU Cipta Kerja dan PP Nomor 35 Tahun 2021 jika dibandingkan dengan rezim pengaturan sebelumnya berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan? Kedua, apakah norma-norma yang mengatur perpanjangan PKWT dalam peraturan pelaksana telah selaras secara vertikal dengan amanat konstitusi berdasarkan Teori Hierarki Norma Hans Kelsen? Ketiga, apa implikasi hukum dari konstruksi normatif perpanjangan PKWT pasca UU Cipta Kerja terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak-hak dasar pekerja?

Permasalahan pertama berkaitan dengan dimensi komparatif dan deskriptif dari penelitian ini. Perubahan regulasi yang dibawa oleh UU Cipta Kerja bersifat fundamental dan menyeluruh, sehingga diperlukan pemetaan yang sistematis untuk memahami pergeseran paradigmatis yang terjadi dalam pengaturan PKWT. Tanpa pemahaman yang komprehensif mengenai perbandingan ini, analisis terhadap konsistensi normatif tidak dapat dilakukan secara memadai.

Permasalahan kedua menyentuh inti dari kajian yuridis-normatif ini. Dalam sistem hukum yang hierarkis, validitas suatu norma bergantung pada kesesuaiannya dengan norma di atasnya. Apabila suatu peraturan pemerintah—yang secara hierarkis berada di bawah undang-undang—memuat ketentuan yang secara substantif melemahkan atau bahkan bertentangan dengan prinsip perlindungan tenaga kerja yang diamanatkan oleh konstitusi, maka peraturan tersebut berpotensi kehilangan dasar legitimasi normatifnya.

Permasalahan ketiga berdimensi praktis dan berdampak langsung pada kehidupan jutaan pekerja kontrak di Indonesia. Ketidaksiharuan norma tidak hanya merupakan persoalan akademis belaka, melainkan memiliki konsekuensi nyata berupa ketidakpastian hukum yang dapat dieksploitasi oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan untuk meminimalkan kewajiban terhadap pekerja.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian terhadap bahan-bahan hukum tertulis dan konsep-konsep yuridis. Pilihan metode ini didasarkan pada sifat penelitian yang lebih menitikberatkan pada analisis substansi norma hukum daripada fenomena empiris sosial. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup dua pendekatan utama. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut diwujudkan melalui analisis terhadap UUD 1945, UU Nomor 13 Tahun 2003, UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, UU Nomor 6 Tahun 2023, PP Nomor 35 Tahun 2021, serta peraturan terkait lainnya.

Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual diwujudkan melalui penggunaan Teori Hierarki Norma Hans Kelsen sebagai kerangka analisis utama. Penggunaan pendekatan konseptual ini memungkinkan peneliti untuk tidak hanya mengidentifikasi persoalan normatif secara deskriptif, melainkan juga memberikan evaluasi kritis berdasarkan landasan teori yang mapan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas serta putusan-putusan pengadilan yang relevan, khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah hukum, karya tulis ilmiah, dan pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan tema penelitian. Adapun bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber-sumber referensi lain yang bersifat menjelaskan dan memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi hukum sistematis dan teleologis. Interpretasi sistematis digunakan untuk memahami kedudukan dan keterkaitan norma-norma dalam satu kesatuan sistem hukum, sementara interpretasi teleologis digunakan untuk mengungkap tujuan dan *ratio legis* dari norma-norma yang dikaji. Kedua metode interpretasi ini saling melengkapi dalam upaya menghasilkan pemahaman yang komprehensif dan koheren mengenai konstruksi yuridis perpanjangan PKWT.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Konstruksi Yuridis PKWT Sebelum dan Sesudah UU Cipta Kerja

Pengaturan PKWT dalam rezim UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memiliki karakteristik yang relatif restriktif dan protektif terhadap pekerja. Pasal 59 UU Ketenagakerjaan menetapkan bahwa PKWT hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu. Lebih lanjut, pekerjaan tersebut dikualifikasikan ke dalam empat kategori: pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya; pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu tidak terlalu lama dan paling lama tiga tahun; pekerjaan yang bersifat musiman; dan pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Mengenai jangka waktu dan perpanjangan PKWT, UU Ketenagakerjaan menetapkan batasan yang jelas: PKWT dapat diadakan untuk paling lama dua tahun dan hanya boleh diperpanjang satu kali untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Apabila PKWT diperpanjang, perpanjangan tersebut harus dilakukan dalam tenggang waktu tiga puluh hari setelah berakhirnya PKWT yang bersangkutan. Dengan demikian, total akumulasi masa PKWT dalam satu hubungan kerja tidak boleh melebihi tiga tahun. Jika batas tersebut dilanggar, konsekuensinya adalah PKWT demi hukum berubah menjadi PKWTT, sehingga pekerja mendapatkan status kepegawaian tetap dengan segala hak yang melekat padanya.

Rezim pengaturan UU Ketenagakerjaan ini—meskipun mendapat kritik sebagai terlalu kaku dari perspektif pengusaha—secara konsisten menempatkan kepastian hukum dan perlindungan pekerja sebagai prioritas utama. Batasan-batasan yang tegas tersebut mencerminkan filosofi bahwa fleksibilitas hubungan kerja harus ada batasnya agar tidak berubah menjadi instrumen eksploitasi.

Kehadiran UU Cipta Kerja membawa pergeseran fundamental dalam pendekatan pengaturan PKWT. UU Cipta Kerja mengubah Pasal 59 UU Ketenagakerjaan secara substansial, terutama dengan menghapus ketentuan yang membatasi PKWT hanya untuk pekerjaan-pekerjaan dengan kategori tertentu, serta mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai jangka waktu dan perpanjangan PKWT sepenuhnya kepada peraturan pemerintah. Pendelegasian ini diatur dalam Pasal 59 ayat (4) yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perjanjian kerja waktu tertentu diatur dalam peraturan pemerintah.

PP Nomor 35 Tahun 2021 kemudian mengisi kekosongan tersebut dengan memperkenalkan konstruksi yuridis baru yang berbeda secara signifikan. Pasal 8 PP 35/2021 menetapkan bahwa PKWT berdasarkan jangka waktu dapat

dibuat untuk paling lama lima tahun. Setelah masa lima tahun tersebut berakhir, PKWT dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak dibatasi selama para pihak menyepakatinya dalam bentuk perjanjian tertulis. Selain itu, PP 35/2021 juga memperkenalkan konsep PKWT berdasarkan selesainya suatu pekerjaan tertentu yang tidak memiliki batasan waktu yang eksplisit, dan hanya mensyaratkan bahwa perjanjian harus memuat estimasi waktu penyelesaian pekerjaan.

Perbandingan kedua rezim hukum ini menunjukkan adanya pergeseran paradigmatis yang sangat signifikan. Jika UU Ketenagakerjaan lama berangkat dari filosofi pembatasan dan perlindungan dengan masa maksimal tiga tahun, maka rezim baru UU Cipta Kerja dan PP 35/2021 berangkat dari filosofi fleksibilitas dengan membuka kemungkinan perpanjangan tanpa batas pasca periode lima tahun pertama. Pergeseran ini memiliki implikasi yang sangat besar terhadap konstruksi yuridis perlindungan pekerja kontrak di Indonesia.

4.2 Analisis Teori Hierarki Norma Hans Kelsen

Teori Hierarki Norma atau *Stufenbautheorie* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen merupakan konstruksi teoritis yang memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara berjenjang. Dalam karya utamanya, *Pure Theory of Law (Reine Rechtslehre)*, Kelsen menjelaskan bahwa setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi yang memberikan kuasa untuk menciptakannya. Hubungan antara norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih rendah adalah hubungan pemberian wewenang: norma yang lebih tinggi mengotorasi, menentukan prosedur, dan menetapkan batas-batas substantif bagi pembuatan norma yang lebih rendah.

Pada puncak hierarki ini terdapat apa yang disebut Kelsen sebagai *grundnorm* atau norma dasar—sebuah norma yang tidak diturunkan dari norma lain yang lebih tinggi, melainkan merupakan landasan presuposisi dari keseluruhan sistem hukum. Dalam konteks hukum Indonesia, posisi *grundnorm* ditempati oleh Pancasila dan UUD 1945. Semua norma hukum yang ada di bawahnya—mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan daerah—harus konsisten, selaras, dan tidak bertentangan dengan *grundnorm* tersebut.

Dalam konteks hukum ketenagakerjaan Indonesia, aplikasi teori Kelsen menemukan relevansinya dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, serta Pasal 27 ayat (2) yang menegaskan hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kedua ketentuan konstitusional ini merupakan norma-norma yang secara langsung memberikan mandat substantif kepada seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya untuk menciptakan sistem ketenagakerjaan yang adil dan memberikan perlindungan nyata kepada pekerja.

Menggunakan kerangka Kelsen, analisis terhadap pengaturan perpanjangan PKWT dalam PP 35/2021 harus dimulai dengan pertanyaan: apakah norma-norma tersebut konsisten secara vertikal dengan norma-norma yang lebih tinggi dalam hierarki? Untuk menjawab pertanyaan ini, analisis harus dilakukan secara berjenjang: pertama, apakah PP 35/2021 selaras dengan UU Cipta Kerja sebagai undang-undang yang mendelegasikan pembuatannya; kedua, apakah UU Cipta Kerja sendiri selaras dengan amanat konstitusional.

Pada level pertama, PP 35/2021 tampaknya memenuhi syarat konsistensi formal karena secara eksplisit dibentuk berdasarkan pendelegasian dari UU Cipta Kerja. Namun demikian, konsistensi formal belum cukup—Kelsen juga mensyaratkan konsistensi substantif, yaitu bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh melampaui batas-batas substantif yang ditetapkan oleh norma yang lebih tinggi. Dalam hal ini, pertanyaannya adalah apakah pembukaan kemungkinan perpanjangan PKWT tanpa batas dalam PP 35/2021 masih berada dalam bingkai substantif yang diizinkan oleh UU Cipta Kerja dan konstitusi.

Pada level kedua—yang lebih fundamental—analisis harus menyentuh persoalan apakah filosofi fleksibilitas tanpa batas yang tercermin dalam pengaturan baru PKWT sesuai dengan amanat konstitusional perlindungan pekerja. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah konsisten menegaskan bahwa negara berkewajiban aktif dalam melindungi hak-hak pekerja, bukan semata-mata memfasilitasi kepentingan pasar. Doktrin ini mengisyaratkan adanya batas minimum perlindungan yang tidak boleh dilangkahi oleh setiap produk legislasi, meskipun beralih pada kepentingan efisiensi ekonomi.

4.3 Ketegangan Normatif antara Fleksibilitas dan Perlindungan

Analisis yang lebih mendalam mengungkap adanya ketegangan normatif yang mendasar antara prinsip fleksibilitas pasar kerja yang menjadi semangat UU Cipta Kerja dengan prinsip perlindungan tenaga kerja yang diamanatkan konstitusi. Ketegangan ini bukan sekadar perbedaan pandangan kebijakan biasa, melainkan menyentuh persoalan hierarki nilai dalam sistem norma hukum Indonesia.

Prinsip fleksibilitas pasar kerja yang menginspirasi UU Cipta Kerja bertumpu pada argumen bahwa regulasi ketenagakerjaan yang terlalu kaku menghambat investasi dan penciptaan lapangan kerja. Dalam perspektif ekonomi neoliberal, fleksibilitas hubungan kerja dipandang sebagai prasyarat daya saing ekonomi nasional. Dari sudut pandang ini, kemudahan perpanjangan PKWT dianggap sebagai instrumen yang memungkinkan pengusaha untuk menyesuaikan kebutuhan tenaga kerja dengan dinamika bisnis tanpa terbebani oleh biaya-biaya yang timbul dari hubungan kerja permanen.

Namun demikian, argumen fleksibilitas ini harus dihadapkan pada realitas ketidaksetaraan posisi tawar antara pengusaha dan pekerja. Dalam konstruksi hubungan kerja yang asimetris, pekerja seringkali tidak memiliki pilihan yang sesungguhnya ketika berhadapan dengan penawaran PKWT. Kondisi pasar kerja yang tidak menguntungkan, keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal, dan kebutuhan ekonomi yang mendesak menjadikan pekerja rentan menerima kondisi-kondisi yang merugikan tanpa kemampuan negosiasi yang memadai.

Dalam perspektif Kelsen, ketegangan normatif antara fleksibilitas dan perlindungan harus diselesaikan dengan mengacu pada norma yang lebih tinggi dalam hierarki. Apabila terdapat konflik antara norma yang lebih rendah—yang berorientasi pada fleksibilitas—dengan norma yang lebih tinggi—yang berorientasi pada perlindungan—maka norma yang lebih rendah harus tunduk kepada norma yang lebih tinggi. Ini adalah implikasi logis dari prinsip *lex superior derogat legi inferiori* yang menjadi salah satu konsekuensi dari teori hierarki norma.

Dalam konteks perpanjangan PKWT, apabila ketentuan PP 35/2021 yang membuka kemungkinan perpanjangan tanpa batas setelah periode lima tahun secara substantif bertentangan dengan hak pekerja atas kepastian kerja dan perlindungan yang dijamin konstitusi, maka ketentuan tersebut secara yuridis bermasalah dari perspektif hierarki norma. Argumen ini diperkuat oleh kenyataan bahwa praktik PKWT berkepanjangan tanpa batas dapat dijadikan modus untuk secara permanen menghindari pemberian status PKWTT kepada pekerja, sehingga mengeliminasi hak-hak yang melekat pada status tersebut seperti uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, dan jaminan kelangsungan kerja.

4.4 Implikasi Terhadap Kepastian Hukum dan Perlindungan Pekerja

Kepastian hukum merupakan salah satu nilai fundamental dalam sistem hukum yang demokratis dan berkeadilan. Dalam konteks PKWT, kepastian hukum mensyaratkan bahwa pekerja mengetahui dengan jelas hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat pada status pekerja kontrak, termasuk kapan dan dalam kondisi apa hubungan kerja dapat diperpanjang, diakhiri, atau berubah menjadi PKWTT. Tanpa kepastian ini, pekerja berada dalam kondisi ketidakpastian yang berkepanjangan yang dapat berdampak negatif pada kesejahteraan dan rencana hidup mereka.

Pengaturan perpanjangan PKWT dalam PP 35/2021 mengandung sejumlah ambiguitas yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum. Pertama, ketentuan mengenai perpanjangan setelah periode lima tahun tidak menetapkan batas maksimal, sehingga secara teoritis seorang pekerja dapat terus-menerus berstatus pekerja kontrak tanpa pernah mendapatkan kepastian mengenai kemungkinan diangkat sebagai pekerja tetap. Kedua,

kualifikasi pekerjaan yang dapat diisi dengan PKWT menjadi lebih longgar dibandingkan rezim sebelumnya, sehingga memperluas jangkauan penggunaan PKWT ke pekerjaan-pekerjaan yang secara substantif bersifat tetap dan berkelanjutan.

Dari perspektif perlindungan hak-hak pekerja, konsekuensi dari konstruksi yuridis yang demikian cukup serius. Pertama, penghapusan batasan maksimal total masa PKWT dan pemberian keleluasaan perpanjangan yang lebih besar berpotensi menjadikan PKWT sebagai instrumen untuk menghindari kewajiban memberikan kompensasi pemutusan hubungan kerja yang substansial. Kedua, pekerja yang terus-menerus berstatus kontrak tidak dapat menikmati perlindungan penuh yang diberikan oleh hukum kepada pekerja tetap, termasuk dalam hal jaminan kelangsungan kerja dan kompensasi ketika hubungan kerja diakhiri. Ketiga, ketidakpastian status kepegawaian juga berdampak pada akses pekerja terhadap berbagai program jaminan sosial yang dikaitkan dengan status ketenagakerjaan.

Kondisi ini mencerminkan apa yang dalam literatur hukum ketenagakerjaan komparatif disebut sebagai prekarisasi kerja—sebuah fenomena di mana semakin besar proporsi tenaga kerja yang berada dalam hubungan kerja yang tidak stabil, tidak aman, dan minim perlindungan. Prekarisasi kerja bukan hanya persoalan individual yang berdampak pada pekerja dan keluarganya, melainkan juga persoalan struktural yang dapat menghambat konsumsi domestik, mengurangi produktivitas jangka panjang, dan menciptakan ketidakstabilan sosial.

Dari sudut pandang Teori Hierarki Norma Kelsen, kondisi ini menunjukkan adanya potensi diskoneksitas antara norma-norma operasional yang terdapat dalam PP 35/2021 dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang dijamin oleh konstitusi sebagai *grundnorm*. Apabila norma-norma operasional tersebut pada praktiknya menghasilkan kondisi yang bertentangan dengan hak-hak dasar pekerja yang dilindungi konstitusi, maka terdapat persoalan serius mengenai konsistensi dan koherensi sistem norma hukum ketenagakerjaan Indonesia secara keseluruhan.

4.5 Perspektif Harmonisasi Norma dalam Kerangka Hukum Ketenagakerjaan

Menghadapi ketegangan normatif yang telah diidentifikasi, diperlukan upaya harmonisasi yang sistematis dan komprehensif. Harmonisasi norma dalam kerangka teori Kelsen berarti memastikan bahwa setiap norma dalam hierarki konsisten satu sama lain, sehingga sistem hukum berfungsi sebagai satu kesatuan yang koheren dan tidak saling kontradiktif.

Pertama, pada level legislatif, perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU Cipta Kerja yang mendelegasikan pengaturan PKWT secara sangat luas kepada peraturan pemerintah tanpa menetapkan

batasan-batasan substantif yang memadai. Pendelegasian yang terlalu luas semacam ini berpotensi menciptakan apa yang dalam teori hukum disebut sebagai legislative vacuum, yaitu kondisi di mana pembuat peraturan pelaksana diberikan diskresi yang terlalu besar sehingga dapat menghasilkan norma yang tidak sejalan dengan semangat konstitusi.

Kedua, pada level peraturan pemerintah, perlu dilakukan revisi terhadap sejumlah ketentuan dalam PP 35/2021 yang berpotensi bertentangan dengan prinsip perlindungan pekerja. Secara spesifik, ketentuan mengenai kemungkinan perpanjangan PKWT yang tidak dibatasi setelah periode lima tahun perlu dirumuskan ulang dengan menetapkan batasan maksimal yang lebih jelas dan/atau mekanisme konversi otomatis menjadi PKWTT setelah batas tertentu terlampaui.

Ketiga, pada level implementasi dan penegakan hukum, perlu diperkuat mekanisme pengawasan ketenagakerjaan untuk memastikan bahwa penggunaan PKWT tidak menyimpang dari tujuan yang dimaksudkan oleh undang-undang. Pengawas ketenagakerjaan harus diberikan kapasitas yang memadai—baik dari segi sumber daya manusia, anggaran, maupun kewenangan—untuk mendeteksi dan menindak penyalahgunaan PKWT.

Keempat, dalam jangka panjang, perlu dipertimbangkan untuk membentuk suatu rezim hukum ketenagakerjaan yang secara lebih eksplisit mengakui dan mengakomodasi keragaman bentuk hubungan kerja yang berkembang dalam era ekonomi digital, tanpa mengorbankan prinsip-prinsip perlindungan dasar yang dijamin konstitusi. Hal ini mensyaratkan dialog yang konstruktif antara seluruh pemangku kepentingan: pemerintah, pengusaha, pekerja, dan akademisi hukum.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini menarik beberapa kesimpulan. Pertama, terdapat pergeseran paradigmatis yang fundamental dalam konstruksi yuridis perpanjangan PKWT pasca UU Cipta Kerja, dari pendekatan restriktif-protektif dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 menuju pendekatan fleksibel-deregulatoris dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 dan PP Nomor 35 Tahun 2021. Pergeseran ini ditandai oleh penghapusan batasan jenis pekerjaan PKWT, perluasan jangka waktu PKWT hingga lima tahun, dan pembukaan kemungkinan perpanjangan tanpa batas setelah periode tersebut.

Kedua, analisis berdasarkan Teori Hierarki Norma Hans Kelsen mengungkap adanya potensi ketidakselarasan vertikal antara norma-norma operasional dalam PP 35/2021 dengan amanat konstitusional perlindungan pekerja yang terdapat dalam UUD 1945. Ketidakselarasan ini khususnya terlihat pada ketentuan mengenai kemungkinan perpanjangan PKWT yang tidak terbatas, yang secara

substansial dapat berimplikasi pada pengeliminasian hak-hak dasar pekerja yang seharusnya dijamin oleh konstitusi.

Ketiga, dari perspektif kepastian hukum dan perlindungan pekerja, konstruksi yuridis perpanjangan PKWT dalam rezim hukum baru mengandung ambiguitas dan ketidakpastian yang berpotensi merugikan pekerja. Ketidakpastian ini menciptakan ruang bagi terjadinya prekarisasi kerja secara sistemik yang bertentangan dengan semangat konstitusional perlindungan hak atas pekerjaan yang layak.

Dengan demikian, penelitian ini merekomendasikan perlunya dilakukan harmonisasi norma secara komprehensif dan berjenjang, mulai dari level legislatif hingga peraturan pelaksana, untuk memastikan bahwa seluruh produk regulasi ketenagakerjaan—termasuk yang mengatur perpanjangan PKWT—berada dalam bingkai konstitusionalitas yang utuh sesuai dengan tuntutan Teori Hierarki Norma Kelsen. Harmonisasi ini harus diorientasikan pada keseimbangan yang adil antara kebutuhan fleksibilitas pasar kerja dan kewajiban konstitusional negara untuk memberikan perlindungan yang nyata kepada pekerja sebagai pihak yang secara inheren memiliki posisi tawar yang lebih lemah dalam hubungan kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J., & Ali Safa'at, M. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Budiarto, A. (2020). *Fleksibilitas Pasar Kerja dan Perlindungan Buruh: Perspektif Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(3), 401-425.
- Dirdjosisworo, S. (1994). *Pengantar Ilmu Hukum*. PT RajaGrafindo Persada.
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Hardijan Rusli. (2011). *Hukum Ketenagakerjaan Berdasarkan UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Terkait Lainnya*. Ghalia Indonesia.
- Husni, L. (2014). *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Edisi Revisi)*. PT RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law* (M. Knight, Trans.). University of California Press.
- Kelsen, H. (1991). *General Theory of Norms* (M. Hartney, Trans.). Clarendon Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.
- Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 45.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Radbruch, G. (2006). Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 26(1), 1-11.

Sholichin, A. (2022). Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja terhadap Pengaturan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 22(1), 1-18.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2011). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. PT RajaGrafindo Persada.

Soepomo, I. (1980). *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*. Djambatan.

Sulistiowati. (2021). Omnibus Law dan Perubahan Paradigma Pengaturan Ketenagakerjaan Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 10(2), 189-212.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Wibowo, M. H. (2022). Perlindungan Pekerja Kontrak dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal HAM*, 13(1), 45-68.

