

PERUMUSAN SANKSI PIDANA DALAM RUU TENTANG CIPTA KERJA

Marfuatul Latifah

1

Abstrak

RUU Cipta Kerja masih membutuhkan masukan dari berbagai pihak agar dapat menghasilkan produk legislasi yang sesuai dengan tujuan pembentukan awalnya, yaitu menciptakan lapangan kerja sebesar-besarnya bagi warga negara Indonesia. Tulisan ini mengkaji mengenai perumusan sanksi pidana dalam RUU Cipta Kerja. Rumusan sanksi pidana dalam RUU Cipta Kerja perlu diperbaiki. Sistem pemidanaan berdasarkan teori indefinite sentence dapat digunakan sebagai alternatif dalam merumuskan sanksi pidana secara seragam dalam RUU Cipta Kerja. Model pertanggungjawaban korporasi yang akan dianut RUU Cipta Kerja juga perlu diperbaiki. Dalam hal ini teori identifikasi dan agregasi dapat digunakan sebagai alternatif dalam merumuskan pertanggungjawaban korporasi dalam RUU Cipta Kerja. Sebagai pelaksanaan atas fungsi legislasi, DPR RI dapat memberikan masukan terhadap RUU Cipta Kerja dengan tetap mengedepankan perlindungan bagi warga negara Indonesia.

Pendahuluan

Pemerintah Indonesia telah mengajukan secara resmi Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja sebagai RUU Inisiatif Pemerintah kepada DPR RI pada 12 Februari 2020. Penyusunan RUU Cipta Kerja menggunakan metode *omnibus law* dalam teknis penyusunannya. Dari batang tubuhnya, RUU ini terdiri dari 15 bab dan 174 pasal, tetapi secara substansi rancangan ini memuat perubahan, penghapusan, dan pencabutan atas 1.239 pasal dari 79 undang-undang yang terkait dengan pembangunan dan investasi.

RUU Cipta Kerja memuat 11 bidang kebijakan yang bertujuan

untuk mendorong peningkatan investasi sehingga dapat menciptakan lapangan kerja seluas-luasnya bagi warga negara Indonesia. Kehadiran RUU Cipta Kerja diharapkan dapat membuka lapangan kerja bagi 7,05 juta pengangguran. Sebelas bidang kebijakan tersebut adalah penyederhanaan perizinan; persyaratan investasi; ketenagakerjaan; kemudahan pemberdayaan dan perlindungan UMKM; kemudahan berusaha; dukungan riset dan inovasi; administrasi pemerintahan; pengenaan sanksi; pengadaan lahan; investasi dan proyek pemerintah; dan kawasan ekonomi.



Sejak RUU Cipta Kerja dimunculkan banyak pihak yang menyampaikan kritik terhadap keberadaan RUU tersebut. Kritik tersebut datang dari berbagai kalangan baik dari serikat pekerja selaku pihak terdampak jika RUU disahkan, maupun pihak lain seperti mahasiswa dan akademisi. Kritik lain yang datang dari gerakan mahasiswa dan elemen masyarakat dapat dilihat dari aksi yang dilaksanakan di Yogyakarta pada 9 Maret 2020, yang menyatakan bahwa jika RUU Cipta Kerja disahkan maka akan menimbulkan banyak masalah sosial karena banyak hak pekerja yang akan dirampas (Kompas.com, 9 Maret 2020).

Selain masalah ketenagakerjaan, terdapat kritik terhadap banyak subjek yang ada dalam RUU Cipta Kerja seperti kritik terhadap teknis perundang-undangan dalam penyusunan RUU, pengadaan lahan, sanksi dan penerapan sanksi, dan beberapa subjek lainnya. Tulisan ini mengkaji mengenai perumusan sanksi pidana yang terdapat dalam RUU Cipta Kerja, sebab dalam sebuah penegakan hukum, sanksi memiliki fungsi penting dalam suatu undang-undang. Pembahasan mengenai perumusan sanksi dilakukan dengan alasan bahwa setiap bab dalam RUU Cipta Kerja mencantumkan ancaman sanksi. Pencantuman sanksi tersebut masih memiliki beberapa kelemahan yang perlu diperbaiki. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pembahasan RUU Cipta Kerja antara DPR RI dan Pemerintah yang akan segera dimulai pada Masa Persidangan III tahun 2019-2020.

Bab tentang Ketentuan Pidana

RUU Cipta Kerja merupakan RUU pertama yang disusun dengan

menggunakan metode *omnibus law* di Indonesia. UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) belum mengatur secara spesifik mengenai metode *omnibus law* bagi penyusunan sebuah RUU. Secara harfiah metode *omnibus* dapat diartikan sebagai penyusunan sebuah RUU yang memuat beberapa pokok pengaturan dan subjek yang berbeda dalam satu undang-undang sekaligus (*black law dictionary*). Sedangkan pakar hukum tata negara Fahri Bachmid menyatakan bahwa *omnibus law* merupakan sebuah konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik (Manan, 1997:28)

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya RUU Cipta Kerja terdiri atas 15 Bab, yang hampir setiap bab memuat ketentuan mengenai beberapa subjek permasalahan yang berbeda, namun hampir setiap bab dalam RUU Cipta Kerja memuat ketentuan mengenai ancaman pidana. Sebagai contoh dalam BAB III terkait dengan Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha memuat 3 materi ancaman pidana dari 3 undang-undang, yaitu ancaman pidana dalam kegiatan penataan ruang, pengelolaan wilayah pesisir, dan perikanan.

Hampir setiap bab dalam RUU Cipta Kerja menggunakan model perumusan yang sama. Model perumusan demikian tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU P3, tepatnya pada Lampiran II No. 61, yang menyatakan bahwa dalam penyusunan sebuah RUU,

setiap materi dikelompokkan berdasarkan kategori, yaitu kategori ketentuan umum; kategori materi pokok yang diatur; kategori ketentuan pidana (jika diperlukan); kategori ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan ketentuan penutup. Perumusan ancaman pidana secara parsial dalam beberapa bab dalam RUU Cipta Kerja telah menyimpangi ketentuan teknis penyusunan perundang-undangan. Penyimpangan ini memang diperlukan karena apabila RUU Cipta Kerja harus mengikuti ketentuan yang ada di UU P3 maka akan membingungkan dalam perujukan pasal-pasal dalam RUU Cipta Kerja. Oleh karena itu, perlu diberikan pengecualian bagi RUU Cipta Kerja untuk tetap merumuskan ancaman pidana di dalam bab-bab setiap materi yang diatur.

Ketidaksinkronan Ancaman Sanksi

Selain teknik perumusan sanksi pidana yang tidak sesuai dengan UU P3, ancaman sanksi pidana dalam RUU Cipta Kerja juga belum sinkron antara satu dengan yang lainnya. Ketidaksinkronan tersebut dapat dilihat dari ancaman sanksi pidana yang belum seragam dan beberapa kesalahan penulisan. Sanksi pidana tidak konsisten antara satu bab dengan bab yang lain. Ada jenis sanksi pidana yang diancamkan secara alternatif, namun ada juga jenis sanksi pidana yang diancamkan secara kumulatif. Padahal jika bersandar pada karakteristik hukum pidana khusus eksternal, seharusnya jenis sanksi pidana diancamkan secara alternatif (Kompas, 13 Maret 2020).

Pada umumnya perumusan ancaman pidana dalam suatu

rumusan tindak pidana, dapat mengikuti beberapa model, yaitu: (1) satu jenis pidana diancamkan sebagai ancaman pidana tunggal (kecuali terhadap pidana mati, selalu harus dialternatifkan dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu); (2) satu jenis pidana diancamkan sebagai alternatif dari jenis pidana yang lain; (3) satu jenis pidana diancamkan secara kumulatif dengan jenis pidana yang lain; dan (4) pidana diancamkan dengan kombinasi alternatif-kumulatif (BPHN, 2008:43).

Selain itu perumusan sanksi pidana dalam RUU Cipta Kerja masih tidak sinkron dalam penulisan nominal. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 18 angka 35 yang akan mengubah Pasal 70 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terdapat perbedaan antara angka nominal sanksi administrasi dengan angka yang terbilang. Nominal angka yang tertulis Rp4.000.000.000,00 namun angka yang terbilang adalah dua miliar rupiah.

Dalam RUU Cipta Kerja dapat ditemukan perbedaan penggunaan sistem pidanaan yang berbeda antara satu pasal dengan pasal lainnya. Secara umum dikenal 3 jenis sistem pidanaan: pertama, *defenite sentence*, yaitu pembentuk UU menentukan ancaman pidana secara pasti disebutkan langsung jumlah ancaman pidananya seperti diancam pidana penjara selama 15 tahun. Jenis kedua yaitu *indefinite sentence* yaitu sistem yang menetapkan ancaman pidana maksimum khusus atau juga ancaman pidana minimum khusus terhadap suatu perbuatan pidana. Model ancaman pidananya biasanya diawali dengan kalimat “paling

lama,” sebagai contoh, diancam karena pembunuhan dengan pidana penjara “paling lama 15 tahun”. Jenis ketiga yaitu *indeterminate sentence*, yaitu pembentuk UU hanya menentukan alternatif-alternatif dalam batas-batas minimum dan maksimum ancaman pidana. Karakteristik dari bentuk ancaman pidananya adalah diantarai oleh kalimat “paling singkat ... dan paling lama ...”, contoh, dipidana dengan pidana penjara “paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan”. (Tonry, 2001:32)

Sedangkan dalam RUU Cipta Kerja, terdapat penggunaan sistem pidana yang tidak seragam, yaitu pada ayat yang satu menggunakan *indeterminate sentence*, namun pada ayat yang lain menggunakan *indefinite sentence*. Penggunaan sistem pidana yang berbeda dalam satu undang-undang akan menyebabkan disparitas putusan pidana dalam praktik penegakan hukum ketika RUU Cipta Kerja telah disahkan dan dinyatakan berlaku. Hal ini tentunya akan menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat. Sebaiknya RUU Cipta Kerja menyeragamkan sistem pidana bagi seluruh sanksi yang ada dalam RUU menjadi *indefinite sentence* mengingat sanksi yang diatur berkaitan dengan tindak pidana tertentu di luar KUHP.

Sanksi Pidana bagi Korporasi

Subjek hukum dalam RUU Cipta Kerja tidak hanya orang perseorangan. Korporasi juga diakui sebagai pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam RUU Cipta Kerja. Namun, RUU Cipta Kerja tidak memiliki konsep yang jelas terkait

pertanggungjawaban korporasi. Diketahui bahwa terdapat 5 jenis pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu: 1) pertanggungjawaban berdasarkan teori identifikasi yang memandang bahwa korporasi bisa melakukan sejumlah delik secara langsung melalui pengurus yang sangat berhubungan erat dengan korporasi; 2) *strict liability* yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban korporasi semata-mata berdasarkan bunyi undang-undang dengan tanpa memandang siapa yang melakukan kesalahan; 3) *vicarious liability* yang lebih menekankan pada pertanggungjawaban pengurus korporasi sebagai agen perbuatan dari korporasi tersebut; 4) teori agregasi yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada badan hukum jika perbuatan tersebut dilakukan oleh sejumlah orang yang memenuhi unsur delik yang mana antara satu dengan yang lain saling terkait dan bukan berdiri sendiri-sendiri; dan 5) *corporate cultural mode* yang memfokuskan pada kebijakan badan hukum yang mempengaruhi cara kerja badan hukum tersebut. Badan hukum dapat dipertanggungjawabkan secara pidana apabila tindakan seseorang memiliki dasar yang rasional bahwa badan hukum tersebut memberikan wewenang atau mengizinkan perbuatan tersebut dilakukan (Pinto, 2003: 46)

Walaupun berasal dari beberapa undang-undang, RUU Cipta Kerja harus menentukan teori pertanggungjawaban pidana korporasi mana yang akan dianut untuk perumusan keseluruhan RUU sehingga asas keadilan dalam pembentukan undang-undang

dan penegakan hukum dapat tercapai. Jika melihat pada praktik pertanggungjawaban pidana korporasi di Indonesia saat ini, teori identifikasi masih lebih sesuai untuk diterapkan dalam perumusan pertanggungjawaban pidana korporasi RUU Cipta Kerja. Namun untuk menimbulkan efek jera bagi pelaku korporasi, teori agregasi juga dapat digunakan, sehingga badan hukum korporasi dapat dimintai pertanggungjawaban ketika melakukan tindak pidana.

Berdasarkan pembahasan, diketahui bahwa terdapat beberapa hal yang perlu dicermati lebih lanjut dalam perumusan RUU Cipta Kerja, oleh DPR RI melalui fraksi-fraksi. Hal tersebut karena saat ini RUU Cipta Kerja telah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR RI. Perbaikan rumusan sebagaimana disebutkan sebelumnya dapat dilakukan melalui Daftar Inventarisasi Masalah dalam tahapan pembahasan RUU tentang Cipta Kerja.

Penutup

RUU Cipta Kerja merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan investasi dan membuka lapangan kerja sebesar-besarnya bagi warga negara Indonesia. RUU yang pertama kali diinisiasi dengan menggunakan metode *omnibus law* ini, masih membutuhkan banyak pengamatan dan masukan dari berbagai pihak baik secara substansi maupun secara teknis. Dari hasil pembahasan diketahui bahwa RUU Cipta Kerja masih memiliki kekurangan dari berbagai perspektif. Oleh karena itu, perlu dilakukan perbaikan perumusan.

Ketentuan pidana dalam UU P3 mengatur mengenai pengelompokan ancaman pidana dalam satu bab, hal tersebut tidak dimungkinkan dalam RUU Cipta Kerja, karena akan menyulitkan perujukan pasal. Oleh karena itu mempertahankan perumusan ancaman pidana sebagaimana dilakukan dalam RUU Cipta Kerja dapat dilakukan. Selain itu, perbaikan terhadap perumusan sanksi pidana perlu dilakukan dengan menentukan sistem pemidanaan berdasarkan teori *indefinite sentence* agar tidak terjadi disparitas putusan pengadilan ketika RUU ini disahkan dan digunakan dalam penegakan hukum. Selain itu, dalam perumusan pertanggungjawaban pidana korporasi, perlu dilakukan penyeragaman perumusan sanksi berdasarkan teori indentifikasi dan teori agregasi, sehingga tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dapat dijatuhi ancaman pidana baik pada pelaku atas nama korporasi yaitu dengan pidana penjara, dan ancaman pidana denda bagi korporasi selaku badan hukum.

Perbaikan tersebut dapat dilakukan bersama oleh DPR RI dan Pemerintah dalam tahapan pembahasan RUU Cipta Kerja, sebab saat ini RUU Cipta Kerja telah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR RI. Setiap fraksi yang akan terlibat dalam pembahasan perlu mencermati lebih lanjut terhadap setiap ketentuan khususnya ketentuan mengenai sanksi agar RUU Cipta Kerja dapat menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia.

Referensi

- Kusuma, Wijaya. 2020. "Gejayan Memanggil Lagi, Elemen Masyarakat Yogya Tolak Omnibus Law", 9 Maret 2020, <https://yogyakarta.kompas.com/read/2020/03/09/13234551/gejayan-memanggil-lagi-elemen-masyarakat-yogya-tolak-omnibus-law>, diakses 18 Maret 2020.
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi ke-2. Bandung: Alumni.
- Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan). 2008. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Pinto, Amanda & Martin Evans. 2003. *Corporate Criminal Liability*. London: Sweet and Maxwell.
- "Sanksi dalam RUU Cipta Kerja", *Kompas*, 13 Maret 2020, hal. 6.
- Tobing, Sorta. 2019. "Catatan Merah Pasal-Pasal Omnibus Law Cipta Kerja", 27 Februari 2020, <https://katadata.co.id/telaah/2020/02/27/catatan-merah-pasal-pasal-omnibus-law-cipta-kerja/1>, diakses 18 Maret 2019.
- Tonry, Michael, & Richard S. Frase. 2001. *Sentencing and Sanction in Western Countries*. New York: Oxford University Press.



Marfuatul Latifah
marfu.latifa@dpr.go.id

Marfuatul Latifah, S.H.I., L.L.M., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda pada Pusat Penelitian - Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: "Pengaturan Jalur Khusus dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana" (2014); "Urgensi Pembentukan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana" (2015); "Penerapan Keadilan Restoratif pada Tahap Penyidikan Pidana Anak" (2015).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.