

POLEMIK PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA DARI ASPEK KETENAGAKERJAAN

25

Luthvi Febryka Nola

Abstrak

Di penghujung 2022, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Ciptaker). Berbagai pro dan kontra terjadi, bahkan judicial review telah diajukan. Oleh karenanya menarik untuk dikaji alasan Presiden menetapkan Perppu dan materi penting yang diatur di dalamnya. Terdapat tiga alasan Presiden menetapkan Perppu yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis. Berdasarkan kondisi ketenagakerjaan dewasa ini, penetapan Perppu merupakan upaya untuk menerobos proses pembentukan peraturan ketenagakerjaan yang lama, panjang, dan rentan terjadi penolakan. Secara materi, terdapat dua permasalahan, yaitu adanya ketidakjelasan perumusan dan pembatasan perlindungan terhadap pekerja. Sehubungan Perppu Ciptaker, ada dua sikap yang dapat dipilih DPR RI. Pertama, memberikan persetujuan dengan konsekuensi harus menghadapi berbagai penolakan dan meningkatkan fungsi pengawasan. Kedua, tidak menyetujui dengan konsekuensi DPR RI harus meningkatkan fungsi legislasi karena batas waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi untuk merevisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) tinggal hitungan bulan.

Pendahuluan

Pada tanggal 30 Desember 2022, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Ciptaker). Berbagai pro dan kontra menyambut penetapan tersebut. Nabiyla Risfa Izzati, ahli hukum ketenagakerjaan dari Universitas Gadjah Mada, menyatakan

sejumlah pasal dalam Perppu mengandung ketidakpastian hukum (bbc.com, 4 Januari 2023). Sedangkan Pakar Ketenagakerjaan, Payaman Simanjuntak, meminta masyarakat fokus pada aturan turunan dari Perppu (cnnindonesia.com, 6 Januari 2023). Antarserikat pekerja juga terdapat perbedaan pendapat. Federasi Serikat Pekerja Badan Usaha Milik Negara



Bersatu menilai terbitnya Perppu Ciptaker sangat tepat dan konstitusional (JPNN.com, 4 Januari 2023). Sedangkan Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia menolak dengan alasan Perppu Ciptaker lebih buruk dari UU Ciptaker (tempo.co, 3 Januari 2023).

Puncaknya pada tanggal 5 Januari 2023, enam perwakilan masyarakat yang kontra dengan Perppu Ciptaker mengajukan *judicial review* (jawapos.com, 6 Januari 2023). Kondisi ini menarik untuk dianalisis terutama terkait alasan Presiden menetapkan Perppu dan materi penting yang diatur dalam Perppu Ciptaker.

Urgensi Penetapan Perppu Ciptaker

Konsideran menimbang dan Penjelasan Umum Perppu Ciptaker menjelaskan tiga alasan penetapan Perppu, yaitu *pertama*, secara filosofis bertujuan memenuhi hak warga negara atas pekerjaan sebagaimana amanat Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDN RI Tahun 1945). *Kedua*, secara sosiologis, Perppu bertujuan untuk meningkatkan penyerapan tenaga kerja, menciptakan lapangan kerja berkualitas, mengatur kenaikan upah, dan mengantisipasi memburuknya kondisi perekonomian. *Ketiga*, secara yuridis untuk memperbaiki aturan sesuai Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan terdapat kegentingan yang memaksa.

Pasal 22 ayat (1) UUDN RI Tahun 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dengan syarat adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa. Permasalahannya, UUDN RI Tahun 1945 tidak menjelaskan kriteria kegentingan yang memaksa. Oleh karenanya, Pemerintah berpedoman pada Putusan MK Nomor

138/PUU/VII/2009 dalam memberikan alasan terkait kegentingan yang memaksa, yaitu: *pertama*, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU. *Kedua*, UU yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya UU yang ada saat ini. *Ketiga*, kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU secara prosedur biasa yang memerlukan waktu lama sedangkan keadaan mendesak yang membutuhkan kepastian untuk diselesaikan. Ketiga alasan tersebut tidak dijelaskan secara detail dalam Perppu. Akibatnya, muncul pendapat bahwa alasan kekosongan hukum tidak tepat karena UU Ciptaker beserta aturan pelaksana yang terbit sebelum adanya putusan MK, masih tetap berlaku.

Dalam praktiknya, UU Ciptaker memang tidak memadai pascakeluarnya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, misalnya terkait penetapan upah minimum yang memerlukan kebijakan pemerintah pusat setiap tahunnya (Pasal 35 ayat (5) jo. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan). Putusan MK yang melarang terbitnya aturan pelaksana dari UU Ciptaker menjadi kendala penerbitan aturan pelaksana terkait penetapan upah. Kondisi ini terjadi pada saat Menteri Ketenagakerjaan menerbitkan Permenaker Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2023. UU Ciptaker menjadi salah satu dasar diberlakukannya aturan ini.

Alasan “aturan dibutuhkan dalam waktu yang cepat”, juga digugat oleh sebagian pengamat karena dianggap masih cukup waktu untuk melakukan revisi terhadap UU Ciptaker. Jangka waktu yang diberikan MK yaitu 2 tahun semenjak putusan MK dibacakan yang berarti jatuh tempo pada November 2023. Pendapat ini berpeluang tidak

teralisasi karena mengubah aturan ketenagakerjaan dalam kondisi normal bukanlah hal yang mudah. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai kepentingan di dalamnya. Setidaknya ada 3 kepentingan besar, yaitu pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Perubahan Permenaker saja sangat sulit dilakukan, seperti Permenaker Nomor 2 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembayaran Pemanfaatan Jaminan Hari Tua. Permenaker ini akhirnya tidak berlaku karena maraknya penolakan.

Perubahan UU Ciptaker akan jauh lebih sulit daripada perubahan Permenaker, karena UU Ciptaker menggunakan metode omnibus yang membahas berbagai UU. Selain itu, demo ketenagakerjaan kerap menimbulkan keributan. Pada demo menolak UU Ciptaker, kerugian mencapai Rp65 miliar dan 1.192 orang ditangkap terkait unjuk rasa anarki (beritasatu.com, 12 Oktober 2022). Dengan demikian, apabila melihat kondisi ketenagakerjaan dewasa ini, maka Perppu merupakan upaya menerobos proses pembentukan peraturan ketenagakerjaan yang lama, panjang, dan rentan terjadi penolakan.

Materi Perppu Ciptaker

Dalam materi Perppu Ciptaker, terdapat banyak perubahan teknis terhadap UU Ciptaker, seperti: pergantian huruf besar dan kecil; penambahan frasa seperti "... waktu tertentu..." (Pasal 81 angka 20); pergantian istilah, seperti cacat menjadi disabilitas (Pasal 81 angka 21 dan 22); perbaikan rujukan pasal (Pasal 81 angka 26), dan perubahan struktur (Pasal 81 angka 28 Pasal 88C). Secara materi, sebagian besar isi Perppu memiliki kesamaan dengan UU Ciptaker. Padahal banyak kajian yang menyerukan perubahan, seperti aturan kemudahan bagi Tenaga Kerja Asing

(TKA). Kemudahan ini dapat memicu kecemburuan sosial dari pekerja lokal yang dapat berujung konflik, seperti kerusuhan antara TKA dan TKI di lokasi proyek PT Gunbuster Nickel Industry (GNI) di Morowali Utara (Bisnis Indonesia, 17 Januari 2023).

Perppu Ciptaker telah mengubah beberapa UU, antara lain UU Ciptaker dan UU Ketenagakerjaan. Meskipun begitu, Perppu tidak mencabut aturan secara keseluruhan. Aturan yang mengalami perubahan, antara lain:

1. Pasal 59 ayat (4) UU Ketenagakerjaan terkait pengaturan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) paling lama 2 tahun dan dapat diperpanjang 1 tahun. Pasal 81 angka 15 Perppu tidak mengatur secara jelas dan mendelegasikan dalam peraturan pemerintah (sama dengan Pasal 81 angka 15 UU Ciptaker).
2. UU Ciptaker tidak mengatur pembatasan jenis pekerjaan alih daya. Namun Pasal 81 angka 18 Perppu Ciptaker memberikan batas jenis-jenis pekerjaan secara detail dan persyaratan tersebut akan ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP).
3. Pasal 79 ayat (2) huruf b UU Ketenagakerjaan yang mengatur istirahat mingguan adalah 1 hari untuk 6 hari kerja atau 2 hari untuk 5 hari kerja dalam 1 minggu. Namun Perppu dan UU Ciptaker menyederhanakan menjadi paling sedikit 1 hari untuk 6 hari kerja dalam 1 minggu. Rumusan ini menimbulkan kekhawatiran bahwa libur 2 hari dalam 1 minggu dihapus.
4. Pasal 79 ayat (2) huruf d UU Ketenagakerjaan mengatur bahwa pekerja yang telah bekerja selama 6 tahun berturut-turut berhak mendapat istirahat panjang selama 2 bulan. Akan tetapi Pasal 81 angka 25

- Perppu dan Pasal 81 angka 23 UU Ciptaker mengatur lamanya istirahat panjang bergantung pada perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.
5. Pasal 81 angka 25 Pasal 88C UU Ciptaker mengatur formula perhitungan upah minimum hanya memuat variabel pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Sedangkan menurut Pasal 81 angka 28 Perppu, upah minimum mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan indeks tertentu.
 6. Pasal 90 ayat (2) UU Ketenagakerjaan mengatur bahwa pengusaha yang tidak mampu membayar upah minimum dilakukan penangguhan. Aturan ini dihapus berdasarkan Pasal 81 angka 30 Perppu dan Pasal 81 angka 27 UU Ciptaker. Selanjutnya diatur dalam Pasal 81 angka 31 Perppu bahwa usaha mikro dan kecil dikecualikan dari ketentuan upah minimum dan upah didasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja.
 7. Mengubah ketentuan besaran uang pesangon. Jika sebelumnya berdasarkan Pasal 156 UU Ketenagakerjaan menggunakan terminologi "paling sedikit sebagai berikut". Dalam Pasal 81 angka 47 Perppu dibatasi menjadi "ketentuan sebagai berikut".

Selain perubahan aturan, Perppu juga menambahkan kebijakan baru, seperti pada Pasal 81 angka 28 (Pasal 88F) Pemerintah berwenang menetapkan formula perhitungan upah minimum berbeda dalam keadaan tertentu. Permasalahannya, Perppu tidak menjelaskan keadaan tertentu seperti apa. Akibatnya terjadi beragam penafsiran. Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial

Kementerian Tenaga Kerja, menyatakan keadaan tertentu sebatas untuk daerah yang ditetapkan berstatus bencana nasional (cnnindonesia.com, 6 januari 2023). Berbeda halnya dengan pengamat ketenagakerjaan Universitas Airlangga, Hadi Subhan, justru mencontohkan proses penerbitan Permenaker Nomor 18 Tahun 2022 tentang Penetapan Upah Minimum Tahun 2023 sebagai keadaan tertentu.

Beberapa perubahan dan penambahan aturan ini memperlihatkan dua hal, yaitu *pertama*, adanya ketidakjelasan pengaturan terkait jumlah hari istirahat mingguan, lama hari libur untuk istirahat panjang, dan definisi keadaan tertentu terkait penetapan upah minimum. Selain itu, ketidakjelasan pengaturan juga terjadi karena Perppu banyak mendelegasikan aturan pada PP, seperti aturan terkait pekerja alih daya, PKWT, dan penetapan uang pesangon. Pendelegasian ke PP berpotensi menimbulkan permasalahan di masa mendatang sehingga butuh pengawasan. *Kedua*, pemerintah mulai membatasi perlindungan yang diberikan negara terhadap pekerja dengan menyerahkan beberapa aturan tergantung pada kesepakatan pengusaha dan pekerja, seperti aturan upah minimum di perusahaan mikro dan kecil. Pembatasan ini tentunya berpotensi bertentangan dengan landasan filosofis Perppu Ciptaker.

Menurut Pasal 22 ayat (3) UUDN RI Tahun 1945, Perppu harus mendapatkan persetujuan DPR RI dalam persidangan berikutnya. Apabila tidak mendapatkan persetujuan, maka harus dicabut. Artinya, DPR RI memiliki waktu selama Masa Persidangan III Tahun Sidang 2022-2023 untuk menentukan sikap. Berdasarkan aturan ini, DPR RI dihadapkan pada 2 pilihan, yaitu *pertama*, tidak memberikan persetujuan.

Sikap ini tentunya memiliki konsekuensi bahwa DPR RI harus dapat bekerja sama dengan pemerintah untuk segera melakukan revisi terhadap UU Ciptaker dan berkomitmen untuk menyelesaikannya sesuai dengan batas waktu yang diberikan oleh MK. Sedangkan pilihan *kedua*, DPR RI menyetujui Perppu yang artinya Perppu menjadi UU, dengan begitu DPR RI dan pemerintah memiliki waktu untuk melakukan revisi terhadap UU Ciptaker tidak terikat dengan batas waktu yang diberikan MK. Konsekuensinya DPR RI harus menghadapi penolakan dari para pihak yang tidak menyetujui Perppu Ciptaker. Langkah kedua merupakan langkah termudah. Akan tetapi idealnya DPR RI tidak memberikan persetujuan untuk menjaga marwah sebagai lembaga legislatif.

Selama belum memutuskan memberikan persetujuan atau tidak terhadap Perppu, DPR RI harus memperhatikan proses *judicial review* terhadap Perppu Ciptaker. Selama belum ada putusan MK terkait *judicial review*, maka DPR RI memiliki kebebasan untuk bersikap. Akan tetapi, jika MK telah terlebih dahulu memberikan putusan, maka DPR RI harus menghormati putusan MK tersebut. Apabila MK menolak *judicial review* maka DPR RI bebas bersikap. Akan tetapi apabila MK menerima *judicial review*, maka DPR RI dan pemerintah harus segera melakukan revisi terhadap UU Ciptaker.

Penutup

Berdasarkan **Konsideran Menimbang dan Penjelasan Umum Perppu Ciptaker**, terdapat 3 alasan yang mendasari pemerintah menetapkan Perppu yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis. Hanya saja berdasarkan kondisi ketenagakerjaan dewasa ini, maka Perppu merupakan upaya pemerintah

untuk menerobos proses pembentukan peraturan ketenagakerjaan yang lama, panjang, dan rentan terjadi penolakan. Berkaitan dengan materi Perppu klaster ketenagakerjaan, sebagian besar merupakan perbaikan teknis dari UU Ciptaker. Akan tetapi terdapat juga sejumlah aturan yang mengalami perbaikan atau penambahan. Ada dua permasalahan terkait materi Perppu, yaitu ketidakjelasan pengaturan dan pembatasan perlindungan bagi pekerja oleh pemerintah.

Konstitusi telah memberikan kewenangan kepada DPR RI untuk memutuskan apakah menyetujui atau tidak Perppu tersebut. Rapat Paripurna DPR RI dapat menyetujui Perppu, akan tetapi DPR RI perlu meningkatkan fungsi pengawasan terkait pelaksanaan UU dan peraturan pelaksana yang nantinya akan dirumuskan. Sebaliknya jika tidak menyetujui, DPR RI perlu meningkatkan fungsi legislasi dan mendesak pemerintah untuk bekerja sama menyelesaikan revisi UU sebelum batas waktu berakhir. Sebagai lembaga legislatif idealnya DPR RI mendahulukan fungsi legislatif, artinya tidak memberikan persetujuan.

Referensi

"8 Bantahan Kemnaker Soal Perppu Ciptaker: Upah Hingga Pesangon Dihapus", 7 Januari 2023, cnnindonesia.com/ekonomi/20230106150609-92-897069/8-bantahan-kemnaker-soal-Perppu-ciptaker-upah-hingga-pesangon-dihapus/2, diakses 9 Januari 2023.

"Arief Poyuono Anggap Perppu Ciptaker Sudah Konstitusional", 4 Januari 2023, www.jpnn.com/news/arief-poyuono-anggap-Perppu-ciptaker-sudah-konstitusional, diakses 5 Januari 2023.

"Enam Pasal Perppu Cipta Kerja Dinilai Ciptakan 'Ketidakpastian Hukum'", 4 Januari 2023, www.bbc.com/

indonesia/articles/c893j8qdwj9o, diakses 16 Januari 2023.

“Ini Kerugian Akibat Vandalisme Demo UU Cipta Kerja”, 12 Oktober 2020, www.beritasatu.com/megapolitan/686659/ini-kerugian-akibat-vandalisme-demo-uu-cipta-kerja, diakses 5 Januari 2023.

“Pengamat Buka Suara Soal Perppu Ciptaker yang Dianggap Rugikan Buruh”, 6 Januari 2023, www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230106202012-92-897205/pengamat-buka-suara-soal-Perppu-ciptaker-yang-dianggap-rugikan-buruh, diakses 16 Januari 2023.

“Perppu Ciptaker Digugat ke MK, Enam Orang Ajukan Permohonan Uji Formil”, 6 Januari 2023, padek.jawapos.com/nasional/06/01/2023/Perppu-ciptaker-digugat-ke-mk-enam-orang-ajukan-permohonan-uji-formil/, diakses 9 Januari 2023.

“Smelter Nikel GNI Kembali Beroperasi dengan Pengamanan”, *Bisnis Indonesia*, 17 Januari 2023, hal. 8.

“Tolak Perppu Cipta Kerja, KSPSI Bakal Lakukan Aksi Sejuta Buruh Bulan Ini”, 3 Januari 2023, bisnis.tempo.co/read/1675239/tolak-Perppu-cipta-kerja-kspsi-bakal-lakukan-aksi-sejuta-buruh-bulan-ini?page_num=2, diakses 5 Januari 2023.



Luthvi Febryka Nola
luthvi.nola@dpr.go.id

Luthvi Febryka Nola, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tahun 2003 dan pendidikan S2 Kenotariatan di Universitas Indonesia pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Analis Legislatif Muda Hukum Perdata pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan antara lain: “Permasalahan Hukum dalam Praktik *Pre-Project Selling* Apartemen” (2017); Perjanjian Kemitraan Vs Perjanjian Kerja bagi Pengemudi Ojek Online” (2018); dan “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUUXI/2013 Terkait Kedudukan Upah Pekerja dalam Kepailitan” (2019).

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.