

# DISPARITAS SANKSI PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Oleh:

**Kevin Kuncoro**

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya  
kevinkuncoroo@gmail.com

## Abstrak

Salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah dalam rangka memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Undang-Undang Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas-luasnya di tengah persaingan yang kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi. Tujuan yang mulia tidak serta merta menempatkan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi sempurna. Undang-Undang Cipta Kerja tetap tidak boleh menyimpangi tujuan hukum itu sendiri (keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan). Kepastian hukum yang ideal harus dapat dirasakan semua pihak, tidak hanya berpihak pada pihak tertentu saja karena tentu akan menimbulkan konflik lain. Sejak proses legislasi hingga pengesahan pada tahun 2020, Undang-Undang Cipta Kerja telah menimbulkan banyak diskursus di masyarakat. Salah satu persoalan yang lahir dari Undang-Undang Cipta Kerja adalah terjadinya disparitas dalam pengaturan sanksi pidana antara satu pasal dengan pasal lainnya pada beberapa klaster. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kesimpulan yang diperoleh bahwa dibutuhkan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

**Kata kunci:** Pidana, Cipta Kerja, Keadilan, Kepastian Hukum.

## 1. PENDAHULUAN

UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) diharapkan memiliki fungsi hukum modern sebagai alat yang dapat mengubah masyarakat. Sebagai instrumen pendorong perubahan sosial ekonomi, UU Cipta kerja tetap harus sesuai dengan fungsi hukum konvensional yaitu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi pihak-pihak yang terlibat (investor dan pihak terkait lainnya). Apabila kepastian hukum hanya untuk satu pihak saja akan menciptakan ketidakstabilan keberlangsungan usaha yang berwujud konflik. (Nurhasan Ismail, 2020).

Menurut Achmad Ali (2015), hukum terbagi menjadi beberapa fungsi:

1. Fungsi hukum sebagai pengendali sosial (*a tool of social control*)
2. Fungsi hukum sebagai perubahan masyarakat (*a tool of social engineering*)
3. Fungsi hukum sebagai simbol
4. Fungsi hukum sebagai alat politik (*a political instrument*)
5. Fungsi hukum sebagai integrator

Hukum pada awalnya digunakan sebagai alat kontrol masyarakat apabila cara-cara kontrol sosial lain tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Perkembangannya saat ini, hukum juga digunakan sebagai alat perubahan sosial (*a tool of social engineering*) yaitu hukum secara langsung dan aktif dapat memaksakan perubahan masyarakat.

UU Cipta Kerja ditujukan untuk mendorong peningkatan investasi agar dapat menciptakan lapangan kerja yang lebih luas bagi

warga negara Indonesia. UU Cipta Kerja memuat 11 bidang kebijakan yaitu, penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan pemberdayaan dan perlindungan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM), kemudahan berusaha, dukungan riset dan inovasi, administrasi pemerintahan, pengenaan sanksi, pengadaan lahan, investasi dan proyek pemerintah dan kawasan ekonomi.

Walaupun dengan tujuan yang mulia, bukan berarti UU Cipta Kerja tidak memiliki celah apapun. Salah satu persoalan yang dapat ditemukan dan kemudian akan diidentifikasi dalam penelitian ini adalah kerancuan atas ketentuan sanksi pidana dalam beberapa klaster UU Cipta Kerja yang dapat mencederai rasa kepastian hukum.

## 2. METODE PENELITIAN

Menurut Soerjono Soekanto (2006), penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali ini, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan tertentu yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, kemudian dianalisa hubungan antara aturan – aturan hukum

tersebut agar dapat menghasilkan penjelasan yang sistematis. Dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau peraturan perundang-undangan lain yang terkait,

Pendekatan yang digunakan adalah *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas (Peter Mahmud Marzuki, 2008). Peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang digunakan berkaitan dengan cipta kerja.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008). Pendekatan ini didasarkan pada pendapat para ahli hukum yang diperoleh dari buku – buku, literatur, jurnal, artikel, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan persoalan pemidanaan dan ketentuan sanksi pidana dalam perundang-undangan.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Edward Omar Sharif Hiariej memaparkan bahwa UU Cipta Kerja berorientasi pada hukum pidana modern. Disebut sebagai hukum pidana modern, karena tidak lagi berasaskan pada keadilan retributif yaitu sanksi pidana diterima oleh pelaku untuk membalas perbuatan kejahatan yang telah dilakukan pelaku (Edward Omar Sharif Hiariej, 2020).

Keadilan menjadi salah satu asas yang dianut dalam UU Cipta Kerja. Salah satu konsep keadilan yang dimaksud adalah keadilan korektif atau remedial, bahwa pelaku tindak pidana diwajibkan untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan atau memberikan kompensasi atas kerugian yang mereka timbulkan bagi pihak lain. Fokus dari keadilan korektif adalah memperbaiki hal yang salah atau memberi kompensasi memadai bagi pihak yang dirugikan (M. Helmi, 2015). Ketentuan yang menunjukkan asas korektif adalah Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UU Kehutanan) yang diubah dalam UU Cipta Kerja, yang menentukan: “Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada negara untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan atau tindakan lain yang diperlukan.” Demikian halnya dengan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang dalam UU Cipta Kerja diubah:

- (1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 69, pasal 70 atau pasal 71 dapat menuntut ganti kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana
- (2) Tuntutan ganti kerugian secara perdata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata”

Dengan menilik ilustrasi dua ketentuan pasal tersebut, tampak bahwa seharusnya UU Cipta Kerja memang memiliki tujuan yang baik. Namun, justru terjadi miskonsepsi dengan beberapa ketentuan mengenai sanksi pidana jika dihubungkan dengan paradigma hukum pidana modern. Beberapa miskonsepsi yang dimaksud dijelaskan sebagai berikut:

#### a. Ketidakadilan karena tidak berbanding lurus antara dampak tindak pidana dengan ancaman hukuman.

Disebut miskonsepsi karena UU Cipta Kerja yang berorientasi pada keadilan korektif atau remedial, maka antara dampak yang diakibatkan dari tindak pidana dan sanksi pidana harus berbanding lurus atau linear. Semakin kecil dampak dari suatu tindak pidana, semakin kecil hukuman yang diterima. Begitu juga sebaliknya, semakin besar dampak yang diakibatkan, maka semakin besar juga hukuman yang diterima.

Namun persoalannya, yang terjadi dalam penormaan pada UU Cipta Kerja justru sebaliknya. Dampak atas terjadinya tindak pidana semakin berat, tetapi ancaman hukumannya semakin ringan. Dapat dilihat pada Pasal 70 UU Penataan Ruang diubah dalam UU Cipta Kerja sehingga selanjutnya berbunyi:

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 61 huruf b yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).

Pasal 70 ayat (1) menentukan ancaman hukuman bagi yang pelaku pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diancam dengan pidana penjara dan denda. Sementara itu pada Pasal 70

ayat (3), ancaman hukuman bagi pelaku pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang mengakibatkan kematian orang adalah pidana penjara atau denda. Artinya jelas ada perbedaan yang sangat jauh. Pasal 70 ayat (1) menentukan sanksi pidana yang bersifat kumulatif dengan kata “dan”. Sedangkan Pasal 70 ayat (3) menentukan sanksi pidana yang bersifat alternatif dengan kata “atau”.

Terjadinya disparitas ini akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Menurut Harkristuti Harkrisnowo, disparitas pidana dapat terjadi dalam beberapa kategori yaitu (Komisi Yudisial, 2014):

- a. Disparitas antara tindak pidana yang sama
- b. Disparitas antara tindak pidana yang mempunyai tingkat keseriusan yang sama
- c. Disparitas pidana yang dijatuhkan oleh satu majelis hakim
- d. Disparitas antara pidana yang dijatuhkan oleh majelis hakim yang berbeda untuk tindak pidana yang sama.

Disparitas yang dimaksud pada Pasal 70 *a quo* dapat dikategorikan sebagai disparitas antara tindak pidana yang mempunyai tingkat keseriusan yang sama. Bahkan Pasal 70 ayat (3) memiliki justru lebih serius dibandingkan kejahatan yang dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1), mengingat adanya kematian yang diakibatkan dari kejahatan tersebut. Dilihat dari sisi sosiologis, kondisi disparitas pidana dipersepsi oleh masyarakat sebagai bukti ketiadaan keadilan.

#### **b. Sanksi pidana tidak konsisten antara satu bab dengan bab lain.**

Adanya ancaman sanksi pidana yang tidak sesuai antara satu bab dengan bab yang lain dalam UU Cipta Kerja. Terhadap kejahatan dalam satu undang-undang yang memberikan dampak yang sama, seharusnya ancaman pidana yang diberikan juga sama. Sebagai contoh, sanksi pidana dalam klaster ketenagalistrikan diatur bahwa jika terjadi pidana yang mengakibatkan kematian, diancam pidana maksimal sepuluh tahun penjara sebagaimana ditentukan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (selanjutnya disebut UU Ketenagalistrikan) diubah dalam UU Cipta Kerja menjadi, “Setiap orang yang tidak memenuhi keselamatan ketenagalistrikan sebagaimana dimaksud pasal 44 ayat (1) yang mengakibatkan kematian seseorang karena tenaga listrik dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Sementara pada klaster Perkeretaapian UU Cipta Kerja, Pasal 210 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian (selanjutnya disebut UU Perkeretaapian) diubah dalam UU Cipta Kerja menjadi, “Dalam hal tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 193 mengakibatkan

kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).” Pasal 193 UU Perkeretaapian menentukan, “Setiap orang yang melakukan kegiatan, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya pergeseran tanah di jalur kereta api sehingga mengganggu atau membahayakan perjalanan kereta api sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).”

Akibat yang dihasilkan antara Pasal 50 UU Ketenagalistrikan tentunya sama dengan Pasal 210 ayat (2) UU Perkeretaapian, yaitu kematian. Namun ancaman hukumannya justru menjadi berbeda, yaitu sepuluh tahun penjara dan enam tahun penjara. Padahal sudah seharusnya, untuk pidana yang memiliki dampak yang sama, ancaman pidananya pun harus sama. Hal tersebut sudah barang tentu dapat mencederai rasa keadilan dalam masyarakat.

Pemidanaan adalah suatu proses penegakan norma hukum *in abstracto* (melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti yang tidak konkrit) ke dalam hukum *in concreto* (suatu norma hukum yang ditujukan untuk umum dan perbuatannya sudah tertentu). Pemidanaan hanya salah satu bagian dalam penyelenggaraan hukum pidana.

Kesulitan dari penyusunan UU Cipta Kerja ini adalah manakala harus mengharmonisasikan materi dari 79 undang-undang ke dalam satu undang-undang dengan sistem *omnibus law*. Ketika sekian banyak undang-undang disinkronisasi menjadi satu undang-undang, sudah seharusnya ada sinkronisasi dan harmonisasi pada sanksi pidana yang diatur. Akibat dari sanksi pidana yang tidak sinkron, jelas akan menciptakan disparitas pidana.

Adapun yang dapat menjadi solusi untuk perbaikan norma sanksi pada UU Cipta Kerja ini sudah bukan pada level peraturan pemerintah atau peraturan presiden karena hierarkinya berada dibawah undang-undang. Hal-hal yang dapat dilakukan untuk memperbaiki UU Cipta Kerja ini adalah (Edward Hiariej, 2020):

1. Mengajukan permohonan uji materi dan/atau uji formil atas UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi. Konsekuensi logis yang dapat terjadi dari upaya hukum tersebut adalah dibatalkannya ketentuan pasal tertentu dalam UU Cipta Kerja, atau UU Cipta Kerja secara keseluruhan.
2. *Legislative review*, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah berdiskusi kembali untuk mengubah UU Cipta Kerja dengan memperbaiki pasal-pasal tertentu yang harus diubah.

3. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Presiden yang mengubah ketentuan-ketentuan pasal yang harus diubah, terutama ketentuan sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini, untuk kemudian wajib diupayakan terbitnya UU baru.

#### 4. KESIMPULAN

UU Cipta Kerja merupakan suatu undang-undang yang disusun dengan tujuan mengharmonisasikan atau melakukan sinkronisasi atas 79 undang-undang yang telah ada sebelumnya. UU Cipta Kerja dimaksudkan untuk mencegah adanya pertentangan antara ketentuan dalam suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya sebagaimana yang sering terjadi selama ini. Namun demikian, ternyata harmonisasi tersebut masih belum dapat terwujud dengan maksimal karena beberapa ketentuan dalam UU Cipta Kerja, khususnya mengenai sanksi pidana, masih tidak sinkron dan justru menunjukkan disparitas yang jauh. Beberapa ketentuan dimaksud sebagaimana dikemukakan sebelumnya, adalah revisi ketentuan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (3) UU Penataan Ruang dalam UU Cipta Kerja, dan perbandingan antara revisi Pasal 50 UU Ketenagalistrikan dengan revisi Pasal 210 ayat (2) UU Perkeretaapian.

Disparitas tersebut menunjukkan bahwa masih ada hal-hal yang perlu diperbaiki dalam UU Cipta Kerja demi menjaga rasa keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat agar jangan sampai ada yang tercederai ketika ketentuan tersebut telah diimplementasikan. Beberapa hal yang dapat dilakukan yaitu dengan mengajukan permohonan uji materi dan/atau uji formil ke Mahkamah Konstitusi, melakukan *legislative review* atas UU Cipta Kerja, serta penerbitan Perppu atas UU Cipta Kerja oleh Presiden.

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Helmi, Muhammad. 2015. *Konsep Keadilan Dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Hukum Islam*. Jurnal Pemikiran Hukum Islam Mazahib. Vol. XIV, No. 2.
- Hiariej, Edward Omar Sharif. 2020. *Telaah UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Yogyakarta: UGM
- Ismail, Nurhasan. 2020. *Telaah UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Yogyakarta: UGM
- Komisi Yudisial RI. 2014. *Disparitas Putusan Hakim: Identifikasi dan Implikasi*. Jakarta: Sekjen Komisi Yudisial RI.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: UI-Press.