

KERTAS KEBIJAKAN:
CATATAN KRITIS DAN REKOMENDASI
TERHADAP RUU CIPTA KERJA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GADJAH MADA
MARET 2020

KERTAS KEBIJAKAN CATATAN KRITIS DAN REKOMENDASI TERHADAP RUU CIPTA KERJA

Tim Penyusun	:	Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M. Prof. Dr. Maria S.W Sumardjono, S.H., MCL, MPA. Prof. Dr. Eddy O.S Hiariej, S.H., M.Hum. Prof. Dr. Sulistiowati, S.H., M.Hum. Prof. Dr. Ari Hernawan, S.H., M.Hum. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M Dr. Totok Dwi Diantoro, S.H., M.A., LL.M. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. I Gusti Agung Made Wardana, S.H., LL.M, Ph.D Nabiyla Risfa Izzati, S.H., LL.M.
Editor	:	Sri Wiyanti Eddyono, S.H., LL.M (H.R), Ph.D.
Desain dan Tata Letak	:	Abimanyu Farras Fadhil Mu'alim

Diterbitkan oleh :
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Tahun 2020

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
All rights reserved. Copyright © 2020

Daftar Isi

RINGKASAN EKSEKUTIF	4
Kajian atas Bidang-Bidang Kebijakan	4
Kajian atas Paradigma	6
Kesimpulan	6
I. Pendahuluan	7
II. Pembahasan Perbidang	7
Bidang 1, Penederhanaan perizinan	7
1. Terjadinya sentralisasi perizinan yang berimplikasi pada otonomi daerah.	7
2. Permasalahan Izin	8
Bidang 2, Persyaratan Investasi	8
1. Perluasan Bidang Usaha Tertutup	8
2. Penghapusan persyaratan investasi yang krusial.	9
Bidang 3, Ketenagakerjaan	9
1. Banyaknya Ketentuan yang Perlu Diatur Lebih Lanjut	10
2. Penghapusan Batas Waktu Perjanjian Kerja Waktu Tertentu	10
3. Aturan Alih Daya yang Ganjil	10
4. Perubahan Ketentuan Upah Minimum	10
5. Istilah Ambigu dalam Pemberian Cuti	11
6. Perubahan Konsep Pemutusan Hubungan Kerja	11
7. Pasal Sweetener Sulit Implementasi	12
Bidang 4, Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMK-M) dan Koperasi	13
Bidang 5, Dukungan Riset dan Inovasi	13
1. Landasan hukum yang tidak memadai.	13
2. Ketidakjelasan tujuan riset	14
3. Ketidakjelasan pihak yang terlibat	14
4. Ketidakjelasan hak dan kewajiban para pemangku kepentingan	14
5. Ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan riset dan inovasi.	14
6. Ketidakjelasan peran institusi yang relevan seperti perguruan tinggi, Dewan Riset Nasional dan institusi lain yang relevan dengan kegiatan riset dan inovasi.	14
Bidang 7, Administrasi Pemerintah	14
1. Penataan kewenangan Presiden	14
2. Terkait pengaturan diskresi	15
3. Pengubahan konsep fiktif positif	15
4. Terkait formil administrasi Pemerintahan yang menghilangkan kontrol	15
5. Subtansi dalam Kaitan Otonomi Daerah	15
Bidang 8, Penerapan Sanksi	15
1. Prinsip penormaan yang dilandaskan pada rubrica ets lex.	16
2. Ketidakkonsistenan ancaman sanksi pidana	16
3. Ketidaksinkronan penulisan nominal.	16

4. Penghapusan sanksi pidana untuk perbuatan pidana Lingkungan Hidup	16
5. Sanksi administrasi terkait persyaratan bangunan gedung.	16
6. Penggunaan stelsel pemidanaan yang tidak konsisten.	16
7. Perihal pertanggungjawaban korporasi.	16
8. Perihal penegakan hukum.	17
Bidang 9 Pengadaan Tanah, Alih Fungsi Lahan Pertanian, Pertanahan dan Isu Terkait Lainnya.	17
1. Tidak terpenuhi persyaratan materiil oleh RUU,	17
2. Permasalahan terkait pengaturan pertanahan	17
3. RUU Cipta Kerja menghapuskan pasal-pasal kunci di UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;	20
4. Pengubahan UU No.22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian (UU SBP)	20
5. Pengurangan pengaturan dalam UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan BatuBara (UU Minerba)	21
6. Pengubahan UU No.21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.	21
7. Terkait UU No.30 Tahun 2009 tentang UU Ketenagalistrikan	21
8. Pengubahan UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman	21
9. Pelonggaran pengaturan terkait UU No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.	22
10. Persoalan terkait UU No.17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.	22
Bidang 10, Ketentuan Investasi Pemerintah dan Percepatan Proyek Strategis Nasional	22
Bidang 11, Kawasan Ekonomi	23
1. Pelemahan Sanksi	23
2. Penghapusan AMDAL	23
III. Analisis terhadap metodologi dan paradigma RUU Cipta Kerja	24
IV.Penutup	25
Referensi;	26

I RINGKASAN EKSEKUTIF

Pada 13 Februari 2020 Pemerintah Indonesia mengajukan secara resmi Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja sebagai rancangan undang-undang inisiatif pemerintah kepada DPR RI. RUU Cipta Kerja ini menggunakan model *Omnibus Law* dalam teknis penyusunannya yang melingkupi sebelas bidang kebijakan. Dari batang tubuhnya, RUU ini terdiri dari 174 pasal akan tetapi secara substansi rancangan ini memuat perubahan, penghapusan, dan pembatalan atas 79 undang-undang yang terkait dengan pembangunan dan investasi.

Sejak diwacanakan sebagai sebuah inisiatif hingga penyerahannya ke DPR, RUU ini telah menimbulkan berbagai reaksi di masyarakat. Dalam merespon perkembangan tersebut, Tim Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (FH UGM) menyusun sebuah kertas kebijakan (*policy paper*) guna mengkaji *raison d'être*, politik hukum, proses legislasinya hingga bidang-bidang prioritas yang diatur. Ada pun pendekatan yang digunakan dalam analisis kebijakan ini adalah pendekatan hukum dan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial sebagaimana visi misi UGM sebagai institusi pendidikan yang mengabdikan kepada kepentingan dan kemakmuran bangsa.

Kajian atas Bidang-Bidang Kebijakan

Setelah melakukan pengkajian atas Naskah Akademik dan RUU Cipta Kerja, tim menemukan beberapa permasalahan penting yang kemudian disusun sesuai dengan cakupan bidangnya. Berikut uraiannya:

Bidang Penyederhanaan Perizinan

Pada bidang ini, permasalahan yang disoroti

adalah penyederhanaan perizinan yang dapat berimplikasi pada hilangnya beberapa jenis izin, misalnya izin pemanfaatan ruang, izin lingkungan serta izin mendirikan bangunan, yang diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha. Hal ini menutup celah bagi masyarakat untuk menuntut transparansi dan akuntabilitas pada setiap fase perizinan. Selain itu, dari aspek kelembagaan, RUU juga mengarah pada adanya sentralisasi perizinan yang dapat berampak pada tatanan otonomi daerah dan memberikan beban berlebih bagi pemerintah pusat termasuk dalam hal pengawasan atas perizinan berusaha yang telah dikeluarkan.

Bidang Persyaratan Investasi

Tentang persyaratan investasi, tim setidaknya menemukan 2 (dua) poin penting. Pertama adalah perluasan bidang usaha yang tadinya ditutup bagi investasi asing, misalnya produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang, seperti senjata kimia. Dengan dibukanya bidang usaha tersebut bagi investasi asing maka ini akan berpotensi mengancam kedaulatan negara, ketahanan, serta keamanan nasional. Yang kedua adalah adanya penghapusan persyaratan investasi yang krusial. Salah satunya adalah penghapusan atas persyaratan untuk mendirikan Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing yang tadinya berguna untuk memberikan proteksi bagi pemerintah terhadap perilaku eksekutif investor yang semata-mata mengejar keuntungan (*profit oriented*) tanpa mempertimbangkan tanggungjawab sosial dan lingkungannya.

Bidang Ketenagakerjaan

Pengaturan Bidang Ketenagakerjaan menunjukkan bahwa alih-alih memberikan perlindungan bagi pekerja, RUU Cipta Kerja justru berpotensi membuat pekerja kembali

mengalami peminggiran demi kepentingan investasi dan pembangunan ekonomi. Padahal, dalam Hubungan Industrial Pancasila, perlindungan pekerja merupakan tanggung jawab negara. Jikalau ada pasal yang memberikan pemanis (*sweetener*) bagi kepentingan pekerja, pasal-pasal ini sebenarnya sulit untuk diimplementasikan.

Bidang Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan bagi UMK-M dan Koperasi

Pada Bidang tentang UMK-M dan Koperasi, disebutkan bahwa kemitraan merupakan bentuk pembinaan dan pengembangan UMK-M dan Koperasi hanya dapat dilakukan melalui kemitraan dalam rantai pasok (*supply chain*) saja. Hal ini berpotensi mensubordinat peran UMK-M dan koperasi hanya terbatas pada rantai pasok serta mereduksi beragamnya pola kemitraan yang ada.

Bidang Dukungan Riset dan Inovasi

Pada bidang ini, terdapat setidaknya 6 (enam) permasalahan, yakni: landasan hukum yang tidak memadai, ketidakjelasan tentang tujuan riset, ketidakjelasan pihak yang terlibat dalam riset dan inovasi, ketidakjelasan hak dan kewajiban para pemangku kepentingan, ketidakjelasan mekanisme pelaksanaannya, dan ketidakjelasan peran institusi yang relevan dalam riset dan inovasi, seperti perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan Dewan Riset Nasional.

Bidang Administrasi Pemerintahan

Untuk Administrasi Pemerintahan, permasalahan yang muncul adalah: penataan kewenangan Presiden dalam kaitannya dengan sistem ketatanegaraan Presidensial; pengaturan diskresi yang terlalu lebar dengan mekanisme kontrol yang tidak memadai; pengubahan konsep fiktif positif yang berpotensi menjadi bom waktu; formil administrasi Pemerintahan

yang menghilangkan kontrol negara dalam memudahkan investasi dengan menghapuskan persyaratan yang penting dalam perizinan; dan subtansi dalam konteks otonomi daerah di mana akan terjadi penumpukan kekuasaan ke pusat yang dipegang langsung oleh presiden.

Bidang Penerapan Sanksi

Bidang penerapan sanksi ada 8 (delapan) poin yang dicermati. Adapun poin tersebut adalah: prinsip penormaan yang dilandaskan pada *rubrica ets lex*, ketidakkonsistenan ancaman sanksi pidana, ketidaksinkronan penulisan nominal, penghapusan sanksi pidana untuk perbuatan pidana lingkungan hidup, sanksi administrasi terkait persyaratan bangunan gedung, penggunaan stelsel pemidanaan yang tidak konsisten, perihal pertanggungjawaban korporasi, dan penegakkan hukum.

Bidang Pertanahan dan yang terkait

Bidang ini termasuk di dalamnya Pengadaan Tanah, Alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pertanahan dan bidang terkait lainnya. Berbagaimasalah tentang hal tersebut, antara lain tidak memenuhi syarat formil dan materiil dalam penyusunan RUU Cipta Kerja berkenaan dengan asas keadilan, ketertiban dan kepastian hukum, dan penyusunannya terindikasi melanggar norma UU asalnya. Di samping permasalahan terkait 3 (tiga) bidang tersebut di atas, RUU Cipta Kerja juga merubah dan mencabut ketentuan esensial dalam UU sektoral, misalnya UU Perkebunan, UU Sistem Budidaya Pertanian, UU Minerba, UU Panas Bumi, UU Ketenagalistrikan, UU Perumahan dan Permukiman, dan UU Rumah Susun. Dampaknya adalah terabaikannya keadilan dan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat, petani, dan pihak-pihak terdampak lainnya

Bidang Investasi Pemerintah dan Percepatan Strategis Nasional

Ketentuan tentang Investasi Pemerintah dan Percepatan Proyek Strategis Nasional merupakan norma baru yang diperkenalkan oleh RUU Cipta Kerja. Dalam hal Proyek Strategis Nasional, pemerintah pusat atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam menyediakan lahan sehingga terdapat kesan bahwa pemerintah hanya mempertimbangkan aspek ekonomi sedangkan aspek lain, seperti sosial dan lingkungan, tidak menjadi perhatian.

Bidang Kawasan Ekonomi

Hal yang disoroti dalam konteks kawasan ekonomi salah satunya adalah penghapusan ketentuan wajib AMDAL dalam melakukan usaha di Kawasan Ekonomi Khusus dengan digantikan oleh "Persetujuan lingkungan". Konsekuensinya, penyederhanaan ini berpotensi menimbulkan dampak bagi lingkungan hidup dan masyarakat di sekitar kawasan. Selain itu, penyederhanaan kriteria penentuan lokasi Kawasan Ekonomi Khusus dan penyederhanaan prosedur pengusulan yang tidak lagi dilakukan berjenjang sehingga dapat memunculkan ketidaksinkronan penataan kawasan antara pusat dan daerah.

Kajian atas Paradigma

Paradigma RUU Cipta Kerja ini patut dipertanyakan. Pada prinsipnya, RUU ini mendasarkan argumentasi akademisnya pada pendekatan pembangunan ekonomi sehingga berpotensi menyebabkan kemunduran dalam praktek pembangunan yang telah berjalan menggunakan pendekatan inklusivitas dengan model pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Berikutnya, demi kepentingan investasi ini RUU Cipta Kerja mengabaikan partisipasi publik. Hal ini tidak saja terjadi pada proses perancangan RUU-nya namun

juga dalam substansi yang diaturnya. Sedari awal, ada kesan bahwa partisipasi publik dianggap sebagai hambatan yang harus dihindari. Selanjutnya, demi kemudahan investasi proses-proses perizinan dipusatkan kembali ke presiden atau pemerintah pusat. Hal ini akan menyebabkan kewenangan otonomi daerah dikurangi padahal otonomi daerah merupakan upaya untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat yang terkena dampak sehingga keputusan yang diambil menjadi partisipatif dan demokratis.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, Tim Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menarik beberapa kesimpulan. Pertama, RUU Cipta Kerja memiliki permasalahan-permasalahan krusial apabila ditinjau dari aspek metodologis, paradigma dan substansi pengaturan di dalam bidang-bidang kebijakan. Kedua, tim menyadari bahwa menciptakan iklim investasi yang kondusif untuk mewujudkan pembangunan memang penting namun seyogyanya upaya ini perlu dibangun dengan tidak mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ketiga, terdapat kontradiksi bahwa di satu sisi RUU ini dibuat dengan maksud untuk mengatasi permasalahan *over-regulated* dan *over-lapping* pengaturan bidang terkait pembangunan dan investasi, namun di sisi lain, RUU Cipta Kerja mensyaratkan adanya sekitar 500 aturan turunan sehingga berpotensi melahirkan *hyper-regulated* dan pengaturan yang jauh lebih kompleks. Terakhir, partisipasi merupakan aspek penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Oleh karena itu, RUU Cipta Kerja perlu ditarik kembali oleh pemerintah karena membutuhkan penyusunan ulang

dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat di dalamnya.

I. Pendahuluan

Pada 13 Februari 2020 pemerintah Indonesia mengajukan secara resmi Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja sebagai rancangan undang-undang inisiatif pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI. RUU Cipta Kerja yang dalam teknis penyusunannya menggunakan model Omnibus Law mencakup sebelas bidang kebijakan berikut:

1. Penyederhanaan Perizinan
2. Persyaratan Investasi
3. Ketenagakerjaan
4. Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan UMK-M dan Perkoperasian
5. Kemudahan Berusaha
6. Dukungan Riset dan Inovasi
7. Administrasi Pemerintahan
8. Penerapan Sanksi
9. Pengadaan Tanah, Alih Fungsi Lahan Pertanian, Pertanahan, dan Isu Terkait lainnya
10. Investasi dan Proyek Strategi Nasional
11. Kawasan Ekonomi

Dalam hal sistematika, RUU ini berjumlah 174 Pasal, tetapi secara substansi memuat perubahan dan pembatalan norma atas 79 undang-undang multi sektor dengan 1253 pokok bahasan yang ditata dan diintegrasikan di dalam 1074 halaman. Selanjutnya, RUU Cipta Kerja juga mensyaratkan adanya sekitar 500 peraturan pelaksana untuk melengkapi pengaturan kesebalas bidang di atas.

Sejak diwacanakan sebagai inisiatif pemerintah hingga penyerahannya ke DPR RI, RUU Cipta Kerja telah menimbulkan berbagai reaksi di masyarakat. Dalam merespon

perkembangan tersebut, Tim Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (FH UGM) menyusun sebuah kertas kebijakan (policy paper).

Kertas kebijakan ini berisi tentang analisis Tim FH UGM terhadap keberadaan RUU Cipta Kerja. Dalam hal ini, kertas kebijakan yang dimaksud mengkaji *raison d'être*, politik hukum dan proses legislasi RUU Cipta Kerja. Selanjutnya, Kertas Kebijakan ini memaparkan hasil kajian pada bidang-bidang prioritas. Sebagai penutup, Tim FH UGM akan memberikan kesimpulan dan rekomendasi terhadap keberadaan RUU Cipta Kerja.

Pendekatan yang digunakan dalam analisis kebijakan ini adalah pendekatan hukum dan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial. Pendekatan ini dipilih merujuk pada visi misi Universitas Gadjah Mada sebagai institusi pendidikan yang mengabdikan kepada kepentingan dan kemakmuran bangsa.

II. Pembahasan Perbidang

Bidang 1, Penyederhanaan perizinan

Ada beberapa permasalahan dalam pengaturan penyederhanaan perizinan, yakni:

1. Terjadinya sentralisasi perizinan yang berimplikasi pada otonomi daerah.

RUU Cipta Kerja mencabut dan menyatakan tidak berlaku pasal terkait kewenangan daerah di UU induknya. Kewenangan yang tercantum dalam pasal tersebut dikembalikan kepada pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden. Pengaturan kembali kewenangan tersebut di tingkat pusat dapat melalui berbagai macam cara, salah satunya melalui peraturan pemerintah. Padahal kemampuan pemerintah pusat dari segi kuantitas dan akses ke daerah di seluruh Indonesia sangat terbatas. Dengan demikian, perubahan kewenangan pemerintah dapat dilakukan

secara sepihak oleh pemerintah pusat yang berdampak pula terhadap pelemahan kewenangan pemerintah daerah.

Sebagai contoh adalah perubahan terhadap proses AMDAL yang terbagi menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota menjadi semata-mata kewenangan pemerintah pusat dalam Pasal 23 angka 4 RUU a quo, mengenai perubahan Pasal 63 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.¹

2. Permasalahan Izin

RUU Cipta Kerja menyederhanakan perizinan dengan proses pengurusan yang relatif singkat, prosedur yang tidak rumit, dan biaya yang murah.² Penyederhanaan ini terkait dalam beberapa hal:

a. Pendirian bangunan

RUU Cipta Kerja menghapus persyaratan administratif yang meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan.

³⁴Persyaratan tersebut diganti dengan kewajiban bagi setiap bangunan gedung untuk memenuhi standar teknis bangunan gedung sesuai dengan fungsi dan klasifikasi bangunan.⁵

b. Perizinan untuk kegiatan investasi dan berusaha

RUU Cipta Kerja mengatur Perizinan Berbasis Risiko/*Risk-based Licencing* (Pasal 8-13).

⁶Model perizinan seperti ini membutuhkan

klasifikasi usaha yang syarat perizinannya akan menyesuaikan dengan risiko (tingkat bahaya) dari usaha tersebut. Penilaian risiko ditinjau dari aspek kesehatan, keselamatan, lingkungan, dan/atau pemanfaatan sumber daya⁷ dilakukan dengan memperhitungkan jenis kegiatan usaha, kriteria kegiatan usaha, lokasi kegiatan usaha, dan/atau keterbatasan sumber daya.⁸ Berdasarkan Pasal 8 ayat (7) RUU Cipta Kerja, kegiatan usaha berisiko tinggi yang memerlukan NIB dan izin. Izin tersebut merupakan persetujuan Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya.⁹

Implikasi dari ketentuan Perizinan Berusaha berbasis risiko adalah pemerintah harus menyusun klasifikasi yang jelas mengenai jenis usaha dan jenis izin yang akan digunakan. Lebih lanjut, harus tersedia indikator yang jelas untuk mengkategorisasi bentuk usaha. RUU meletakkan kategorisasi tersebut dalam Peraturan Pemerintah.

Bidang 2, Persyaratan Investasi

Ada beberapa catatan terhadap pengaturan persyaratan investasi:

1. Perluasan Bidang Usaha Tertutup

Perubahan Pasal 12 ayat (2) UU Penanaman Modal dalam Pasal 84 angka 2 RUU Cipta Kerja yang menyebutkan bahwa bidang usaha yang tertutup untuk penanam modal, baik asing maupun dalam negeri. salah satunya adalah budi daya dan industri narkotika golongan I. Perlu dipertanyakan alasannya mengapa yang ditutup dalam rumusan Pasal 84 angka 2 RUU Cipta Kerja tersebut hanyalah industri narkotika golongan I. Padahal, narkotika golongan II dan golongan III juga sangat

[licensing-and-regulation/licensing/environment-protection-licences/risk-based-licensing](https://www.kemendagri.go.id/portal/kegiatan/kegiatan-licensing-and-regulation/licensing/environment-protection-licences/risk-based-licensing) diakses pada 2 Maret 2020.

1 Lihat Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Kerja.

2 BPHN, 2020, *Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja*, hlm. 121.

3 UU No 28/2002 tentang Bangunan Gedung yang mengamanatkan bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan Gedung. Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

4 Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

5 BPHN, 2020, *Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja*, hlm. 266.

6 EPA, "Risk-based licencing", <https://www.epa.nsw.gov.au/>

7 *vide* Pasal 8 ayat (3) RUU Cipta Kerja.

8 *vide* Pasal 8 ayat (5) RUU Cipta Kerja.

9 *vide* Pasal 11 ayat (2) RUU Cipta Kerja.

beresiko sebagai bidang usaha terbuka.

RUU Cipta Kerja juga memberi peluang bagi investor asing untuk menjalankan di bidang produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang, seperti senjata kimia. Peluang tersebut dapat terlihat dari tidak diadopsinya ketentuan mengenai penanam modal asing yang dapat menjalankan usahanya di bidang produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang dalam ketentuan mengenai bidang usaha tertutup sebagaimana diatur dalam Pasal 84 angka 2 RUU Cipta Kerja.¹⁰

RUU memberikan peluang pihak asing menjadi pelaku industri, serta berpotensi untuk menguasai industri persenjataan dalam negeri tersebut karena memiliki modal yang cukup, baik dari segi dana, sumber daya manusia, maupun teknologi. Apabila ketentuan dalam kondisi industri persenjataan nasional sebagai sebuah informasi negara dapat diketahui oleh pihak asing sebagai penanam modal sebagaimana tercantum dalam Pasal 84 RUU Cipta Kerja maka tak terelakkan bila pihak asing tersebut bisa mengetahui informasi mengenai kemampuan pertahanan negara, kemampuan persenjataan nasional, pun kelemahan pertahanan nasional sebagai informasi yang bisa diakses oleh pihak asing yang beritikad buruk. Kondisi tersebut tentu sangat berbahaya karena berpotensi besar mengancam kedaulatan negara, ketahanan, serta keamanan nasional.¹¹

2. Penghapusan persyaratan investasi yang krusial

Perubahan Pasal 12 ayat (2) UU Penanaman Modal dalam Pasal 84 angka 2 RUU Cipta Kerja persyaratan investasi yang harus

¹⁰ vide Pasal 84 angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

¹¹ Dr. Achmad Dirwan, 2011, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Pengembangan Dan Pemanfaatan Industri Strategis Untuk Pertahanan*, Jakarta: Tim Pengkajian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

dipenuhi sebelum melakukan pendirian Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing (disingkat PT PMA), yakni: 1) Bidang Usaha PT tidak termasuk ke dalam Daftar Negatif Investasi; 2) Modal Minimal; dan 3) Maksimal Penyertaan Modal Asing.¹²

Tiga persyaratan tersebut memberikan proteksi bagi pemerintah terhadap perilaku eksekutif investor yang hanya ingin mengejar keuntungan (*profit oriented*) semata. Dengan demikian, RUU Cipta Kerja menghilangkan jaring pengaman (*safety net*) bagi Pemerintah dalam menghadapi perilaku eksekutif investor dalam proses penyelenggaraan investasi di Indonesia.

Bidang 3, Ketenagakerjaan

RUU Cipta Kerja lebih fokus pada tujuan peningkatan ekonomi, dan abai terhadap peningkatan kompetensi sumber daya manusia. Pasal 88 RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa pengaturan baru yang diatur dalam RUU ini bertujuan untuk menguatkan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan peran tenaga kerja dalam mendukung ekosistem investasi. Hal ini menguatkan paradigma developmentalisme yang cukup sentral dalam RUU ini, yang mana tersirat bahwa investasi dan pembangunan ekonomi merupakan hal paling utama dalam pembangunan suatu negara. Sebagian besar peraturan yang diubah dalam RUU ini banyak berbicara mengenai efisiensi dan peningkatan produktifitas tenaga kerja, namun RUU ini justru tidak mengubah atau membuat peraturan baru yang berkaitan dengan pelatihan kerja atau peningkatan kompetensi pekerja. Padahal, berbicara mengenai penciptaan lapangan kerja seharusnya justru berkaitan erat dengan upaya untuk meningkatkan kompetensi calon

¹² vide Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka.

tenaga kerja.

Alih-alih perlindungan pekerja, RUU Cipta Kerja justru berpotensi membuat pasal ketenagakerjaan kembali terpinggirkan, tergerus oleh kebutuhan investasi dan ekonomi. Padahal, dalam hubungan industrial Pancasila, perlindungan pekerja merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah. Beberapa catatan lebih lanjut dalam bidang ketenagakerjaan adalah sebagai berikut:

1. Banyaknya Ketentuan yang Perlu Diatur Lebih Lanjut

Ada banyak pengaturan di RUU Cipta Kerja yang harus diterjemahkan dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah. Pada bab ketenagakerjaan, terdapat 17 (tujuh belas) ketentuan yang perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, dan 2 (dua) ketentuan yang perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden. Artinya, dapat dikatakan bahwa Rancangan Undang-Undang ini tidak menyelesaikan masalah *hiper-regulasi*.

2. Penghapusan Batas Waktu Perjanjian Kerja Waktu Tertentu

RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Undang-Undang Ketenagakerjaan terkait Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT), yang tadinya terbatas untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun,¹³ menjadi tidak dibatasi oleh Undang-Undang sebagaimana tertera dalam Pasal 56 ayat (3) UU *a quo*. Dengan demikian secara tidak langsung RUU Cipta Kerja menghapuskan pembatasan waktu Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan menyerahkannya pada kesepakatan para pihak. Artinya, peran pemerintah menjadi lemah, karena tidak dapat mengintervensi jangka waktu PKWT.

¹³ Lihat Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

Hal ini dilanjutkan dengan dihapuskannya ketentuan mengenai kemungkinan perubahan PKWT menjadi PKWTT (Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu/perjanjian kerja tetap), yang mana *output* dari ketentuan ini akan menyebabkan semakin menjamurnya jenis pekerja kontrak. Ketentuan ini sudah banyak dikritik oleh kalangan pekerja karena menunjukkan kurangnya keberpihakan pemerintah terhadap perlindungan hak dan kepastian hukum bagi pekerja.

3. Aturan Alih Daya yang Ganjil

RUU menghapuskan Pasal 64 dan 65 UU Ketenagakerjaan namun tetap mempertahankan Pasal 66. Penghapusan pasal tersebut menekankan alih daya atau *outsourcing* masih diperbolehkan oleh Undang-Undang. Hanya saja akan semakin membuka peluang menjamurnya jenis hubungan kerja alih daya atau *outsourcing*, padahal sudah terbukti bahwa bentuk hubungan triangular layaknya *outsourcing* ini sangat tidak menguntungkan bagi pekerja.

4. Perubahan Ketentuan Upah Minimum

Jika sebelumnya dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, Upah Minimum dapat didasarkan pada wilayah provinsi (UMP) atau kabupaten/kota (UMK), serta upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota (Upah Minimum Sektoral), maka ketentuan ini tidak lagi berlaku dalam RUU Cipta Kerja. RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa diantara Pasal 88 dan Pasal 89 Undang-Undang Ketenagakerjaan akan disisipkan 7 (tujuh) pasal tambahan, salah satunya adalah Pasal 88C yang berbunyi: (1) Gubernur menetapkan upah minimum sebagai jaring pengaman. (2) Upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan upah minimum provinsi.

Artinya, jika RUU disetujui, maka tidak akan ada lagi Upah Minimum Kabupaten/Kota maupun Upah Minimum Sektoral,¹⁴ karena Upah Minimum yang berlaku hanyalah Upah Minimum Provinsi. Masalahnya, tidak ada alasan yang mendasari penghapusan Upah Minimum Kabupaten/Kota dan Upah Minimum Sektoral ini. Selama ini UMK dan Upah Minimum Sektoral wajib dipatok lebih tinggi dibandingkan dengan Upah Minimum Provinsi.¹⁵

Hal baru lain yang ditawarkan oleh RUU Cipta Kerja adalah adanya Upah Minimum Padat Kerja yang berpotensi menimbulkan polemik karena pengaturannya yang ambigu. RUU Cipta Kerja hanya menyebutkan bahwa upah minimum industri padat kerja dihitung dengan menggunakan formula tertentu.¹⁶ Tidak ada penjelasan mengenai hal ini kecuali ketentuan lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁷ Artinya, lagi-lagi memperpanjang alur pengaturan upah minimum ke ketentuan yang lain, yang mana berpotensi menyebabkan ketidakpastian hukum.

5. Istilah Ambigu dalam Pemberian Cuti

Kritik lain bagi RUU Cipta Kerja adalah adanya pasal-pasal yang rentan menimbulkan misinterpretasi karena menggunakan istilah yang ambigu. Sebagai contoh, Pasal 93 ayat (2) RUU Cipta Kerja yang akan mengubah Pasal 93 Undang-Undang Ketenagakerjaan terkait pengecualian dari asas '*no work no pay*'. Pasal ini menyebutkan bahwa "pengusaha wajib membayar upah apabila pekerja/buruh tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan

¹⁴ Lihat Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

¹⁵ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. Pasal 46 ayat (2): "Upah Minimum Kabupaten/Kota harus lebih tinggi dari Upah Minimum Provinsi di provinsi yang bersangkutan." Pasal 49 ayat (3): "Upah Minimum Sektoral provinsi harus lebih besar dari Upah Minimum Provinsi yang bersangkutan."

¹⁶ Lihat Pasal 88E ayat (3) RUU Cipta Kerja.

¹⁷ Lihat Pasal 88E ayat (4) RUU Cipta Kerja.

pekerjaan karena berhalangan."

Tidak ada penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan 'berhalangan' baik dalam pasal tersebut, maupun dalam penjelasan pasal. Padahal, kata 'berhalangan' memiliki arti yang luas, sehingga rawan menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pemberian hak cuti bagi pekerja. Ketika kata 'berhalangan' berinterpretasi bebas maka perlindungan hak cuti bagi pekerja menjadi tidak terjamin. Ketidakjelasan pemilihan kata dalam Pasal 93 ayat (2) RUU Cipta Kerja dikhawatirkan justru akan berpotensi menghapuskan hak pekerja termasuk pekerja perempuan mendapatkan cuti sakit, cuti haid, cuti melahirkan, maupun cuti menikah dan menikahkan.

6. Perubahan Konsep Pemutusan Hubungan Kerja

Pasal 151 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan yang tadinya berbunyi "Pengusaha, pekerja/buruh, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah, dengan segala upaya harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja." menjadi "Pemutusan hubungan kerja dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh."

Perubahan ini menghilangkan konsepsi mendasar mengenai PHK dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan yang harus dipandang sebagai sesuatu yang sangat dihindari. Rumusan Pasal 151 ayat (1) di RUU Cipta Kerja juga menghilangkan peran pemerintah dalam mengupayakan tidak terjadinya pemutusan hubungan kerja; PHK menjadi hal yang privat di mana seluruhnya diserahkan pada kesepakatan antara pekerja dan pengusaha. Selain itu, peranan serikat buruh untuk berunding dengan pengusaha terkait dengan pemutusan hubungan kerja juga terancam hilang, karena RUU Cipta

Kerja mengubah ketentuan Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Ketenagakerjaan.¹⁸

Lebih lanjut, Pasal 151 ayat (2) RUU Cipta Kerja menyebutkan bahwa: "Dalam hal kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian pemutusan hubungan kerja dilakukan melalui prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Rumusan pasal ini membingungkan dan tidak tegas mengatur kewajiban pengusaha untuk menyelesaikan PHK melalui penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Masih terkait dengan PHK, RUU Cipta Kerja juga memberikan keleluasaan lebih bagi pengusaha untuk melakukan PHK tanpa perlu kesepakatan dan/atau prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial dalam hal: perusahaan tutup yang disebabkan karena keadaan memaksa (*force majeure*); atau perusahaan dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan niaga.¹⁹ Pengecualian-pengecualian ini tidak dikenal dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan²⁰, dan berpotensi menimbulkan banyak PHK baru, utamanya terkait perusahaan yang pailit.

Pasal 156 RUU Cipta Kerja juga menghapus kewajiban perusahaan untuk memberikan uang penggantian hak²¹, menghapuskan ketentuan spesifik mengenai kompensasi untuk tiap-tiap alasan pemutusan hubungan

18 Undang-Undang Ketenagakerjaan Pasal 151 ayat (2) menyebutkan: "Dalam hal segala upaya telah dilakukan, tetapi pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindari, maka maksud pemutusan hubungan kerja wajib dirundingkan oleh pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh atau dengan pekerja/buruh apabila pekerja/buruh yang bersangkutan tidak menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh."

19 Lihat Pasal 151A RUU Cipta Kerja.

20 Lihat Pasal 154 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

21 Undang-Undang Ketenagakerjaan mewajibkan adanya uang penggantian hak, namun RUU Cipta Kerja Pasal 156 ayat (4) mengatur bahwa "Pengusaha **dapat** memberikan uang penggantian hak yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama."

kerja²², serta mengurangi perhitungan maksimum uang penghargaan kerja²³. Perubahan ketentuan-ketentuan ini menunjukkan bahwa RUU Cipta Kerja pada akhirnya memang lebih memudahkan terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan

7. Pasal *Sweetener* Sulit Implementasi

Dalam hal lain, pasal-pasal *sweetener* atau pemanis yang sebenarnya merupakan poin yang positif, namun implementasinya nanti akan sulit untuk dilakukan karena pengaturannya yang tidak jelas. Sebagai contoh, Bagian Ketiga tentang Jenis Program Jaminan Sosial mengubah Pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dan menambahkan ketentuan mengenai jaminan kehilangan pekerjaan.

Hal lainnya adalah terkait dengan "penghargaan lainnya" yang diatur dalam Bagian Kelima tentang Penghargaan Lainnya dalam Pasal 92 ayat (1) yang berbunyi: "Untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja, pemberi kerja berdasarkan Undang-Undang ini memberikan penghargaan lainnya kepada pekerja/buruh." Pemberian penghargaan lainnya ini membingungkan, karena tidak jelas komponennya. Perumusan Pasal 92 juga ambigu karena tidak jelas berapa kali pekerja berhak mendapatkan uang penghargaan lainnya, apa ketentuannya jika tidak diberikan, dan lain-lain. Ketidakjelasan ini menyebabkan banyak pihak beranggapan bahwa pasal ini hanyalah pasal "pemanis" yang sulit untuk diimplementasikan karena pengaturannya

22 Diatur dalam Pasal 161-165 Undang-Undang Ketenagakerjaan. Dalam RUU Cipta Kerja, pasal-pasal ini dihapuskan.

23 Undang-Undang Ketenagakerjaan mengatur uang penghargaan masa kerja terbanyak mencapai 10 bulan upah bagi mereka yang masa kerjanya 24 tahun atau lebih. Sementara dalam RUU Cipta Kerja, maksimal uang penghargaan yang dapat diterima seorang buruh hanya delapan bulan upah untuk masa kerja 21 tahun atau lebih.

yang ambigu.

Bidang 4, Kemudahan, Pemberdayaan, dan Perlindungan bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMK-M) dan Koperasi

Kemitraan dengan UMK-M dan Koperasi, dalam Pasal 84 RUU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan dalam Pasal 13 UU Penanaman Modal yang menyebutkan bahwa kemitraan sebagai bentuk pembinaan dan pengembangan UMK-M dan Koperasi hanya dapat dilakukan melalui kemitraan dalam rantai pasok (*supply chain*) saja.²⁴

Ketentuan tersebut kontraproduktif, karena seharusnya kemitraan yang dapat dilakukan selain dalam rantai pasok (*supply chain*), seperti dalam proses alih keterampilan di bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, permodalan, sumber daya manusia, dan teknologi pun dapat dilakukan oleh UMK-M dan Koperasi.²⁵

Ada potensi risiko ke depan, apabila kemitraan yang diterapkan hanya dalam rantai pasok (*supply chain*) saja mengingat terdapat banyak pola Kemitraan yang diatur dalam Pasal 26 UU UMK-M yang memiliki karakteristik tersendiri dan belum tentu cocok dengan kemitraan yang dilakukan dalam rantai pasok (*supply chain*).

Selain itu, apabila Kemitraan yang diatur dalam RUU Cipta Kerja hanya terbatas pada rantai pasok (*supply chain*) barang tentu maka berpotensi membatasi pola kemitraan yang dapat dibangun antara UMK-M dengan Usaha Besar, dimana hal tersebut akan berdampak pada tidak tercapainya tujuan pemberdayaan UMK-M yang kemudian akan menimbulkan efek domino pada tidak berdaya saingnya

²⁴ *vide* Pasal 84 RUU Cipta Kerja.

²⁵ *vide* Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

UMK-M dengan usaha besar. Tentu hal tersebut bertentangan dengan Asas Efisiensi Berkeadilan dan Asas Kemandirian yang dikenal dalam UU UMK-M.²⁶ Kedua asas tersebut dalam pelaksanaannya bertujuan untuk mewujudkan peningkatan daya saing Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.²⁷

Bidang 5, Dukungan Riset dan Inovasi

Dalam konteks pengaturan riset dan inovasi ini, ada berbagai aspek yang perlu mendapat perhatian:

1. Landasan hukum yang tidak memadai

RUU Cipta Kerja ini tidak memberikan landasan hukum yang memadai tentang bagaimana riset dan inovasi menjadi bagian dari upaya penciptaan lapangan kerja. Rancangan Undang-Undang ini juga tidak menjelaskan jangkauan pengaturan riset dan inovasi yang dimaksudkan. Dengan demikian RUU ini tidak akan mendukung upaya riset dan inovasi yang relevan bagi penciptaan lapangan kerja dan pembangunan ekonomi masa depan yang kompetitif dan berkelanjutan.

Untuk mengembangkan inovasi apalagi muaranya adalah untuk meningkatkan daya saing global dan kekuatan ekonomi non-ekstraktif terhadap sumber daya alam, maka riset dan inovasi harus mendapatkan pengaturan lebih komprehensif dan akurat.

2. Ketidakjelasan tujuan riset

Ketidakjelasan menyangkut mengapa riset dan inovasi diperlukan dan apa tujuan kegiatan riset dan inovasi yang didukung oleh negara dan atau para pemangku kepentingan yang relevan. RUU Cipta Kerja juga cenderung menggunakan pendekatan pengembangan ekonomi ekstraktif dan belum menunjukkan

²⁶ *vide* Pasal 2 huruf d dan g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

²⁷ *vide* Pasal 4 huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

keberpihakan yang jelas terhadap ekonomi yang berbasis riset dan inovasi.

Selain itu, tidak ada kejelasan bagaimana kerangka kebijakan riset dan inovasi dalam mendukung penciptaan lapangan kerja serta meningkatkan daya saing potensi dan kekuatan Indonesia. Padahal, kerangka kebijakan ini penting untuk mendukung dan menjamin ketahanan ekonomi serta daya saing di hadapan lanskap global.

3. Ketidakjelasan pihak yang terlibat

Hal ini menyangkut siapa saja yang dilibatkan dalam kegiatan riset dan inovasi yang didukung oleh negara. Tanpa kepastian pengaturan tentang siapa saja yang terlibat dalam kegiatan riset dan inovasi, dapat dipastikan bahwa kegiatan ini tidak akan pernah terselenggara dengan baik dan mencapai hasil optimal, atau bahkan terancam gagal.

4. Ketidakjelasan hak dan kewajiban para pemangku kepentingan

Tanpa kejelasan hak dan kewajiban para pihak yang diharapkan terlibat dalam kegiatan riset dan inovasi, maka program riset dan inovasi sulit mendapatkan dukungan dan bahkan tidak akan terlaksana dengan optimal.

5. Ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan riset dan inovasi

Tanpa kejelasan tentang mekanisme pelaksanaan riset dan inovasi; perumusan tentang dukungan riset dan inovasi dalam RUU ini tidak akan pernah menjadi kenyataan. Harus ada kejelasan dan kepastian bagaimana dukungan para pihak terhadap kegiatan riset dan inovasi yang ditetapkan.

6. Ketidakjelasan peran institusi yang relevan seperti perguruan tinggi, Dewan Riset Nasional dan institusi lain yang relevan dengan

kegiatan riset dan inovasi

Kejelasan dan pembagian peran institusi sangat penting untuk memastikan sinergi di antara pemangku kepentingan termasuk bagaimana skema kebijakan insentif yang akan dirancang dan dilaksanakan.

Bidang 6, Administrasi Pemerintah Ada beberapa titik kritis dari RUU Cipta Kerja terkait administrasi pemerintah, yakni:

1. Penataan kewenangan Presiden

Pasal 164 RUU Cipta Kerja sesungguhnya cukup benar secara paradigma bahwa kewenangan-kewenangan yang dicantumkan di berbagai peraturan perundang-undangan seharusnya merupakan kewenangan Presiden. Secara doktrin ketatanegaraan Sistem Presidensial, hal itu menjadi menarik. Kecuali ketika mengatakan bahwa termasuk kewenangan Pemerintah Daerah. Hal ini dapat menjadi perdebatan karena Pemerintah Daerah masih merupakan entitas tersendiri di dalam UUD. Pertanyaan penting yang harus dijawab adalah apakah Pemda merupakan bagian dari Pemerintah Pusat seperti doktrin kaku negara kesatuan, atau atas nama otonomi daerah sebenarnya merupakan dua hal yang terpisah.

2. Pengaturan tentang diskresi

Pasal 165 RUU Cipta Kerja mengubah beberapa ketentuan di dalam UU Administrasi Pemerintahan. Di satu sisi, pasal ini menghilangkan hambatan konsep undang-undang atas penggunaan diskresi. Diskresi dapat diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan suatu tindakan pemerintahan, tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Tetapi dalam UU Administrasi Pemerintahan terdapat ketentuan syarat

sahnya diskresi adalah ketika tidak melanggar ketentuan perundang-undangan. Hal ini memang mempersempit ruang diskresi yang seharusnya lebih lebar karena dasar sifat diskresi adalah terkadar *against the law*.

Di sisi lain, RUU ini menjadikan diskresi terlalu lebar dengan mekanisme kontrol yang tidak memadai. Hal ini berbahaya terhadap adanya potensi penggunaan diskresi yang tidak tepat dan bertujuan koruptif.

RUU ini memformulasi kontrol yang lebar, karena kontrol yang tercipta adalah dengan menaikkan perizinan penggunaan diskresi ke atasan secara langsung yaitu Presiden. Dapat dipastikan bahwa Presiden sebagai atasan tertinggi tidak akan memiliki kontrol penggunaan diskresi. Tatkala Presiden telah berkehendak, maka dengan sendirinya diskresi itu pasti akan berjalan walaupun dengan tujuan yang tidak benar.

3. Perubahan konsep fiktif positif

RUU Cipta Kerja mengubah model konsep fiktif positif yang di UU Administrasi Pemerintahan yang semula 10 hari menjadi lebih singkat hanya 5 hari. Perubahan ini menyimpan bom waktu. Konsep dan kesiapan PTUN terhadap konsep fiktif positif ini juga belum memadai.

4. Terkait formil administrasi Pemerintahan yang menghilangkan kontrol

Negara tidak boleh bersifat menjadi "*stopper*", tetapi harusnya bersifat "*helper*". Tak boleh menjadi penyumbat tetapi harusnya memperlancar. Tapi dalam kaitan ini, menjadi tidak wajar jika demi menjadi *helper*, membuka kran kontrol menjadi terlalu bebas. Di satu sisi perizinan dan syarat-syarat administratif harus dipermudah dan birokrasi yang koruptif yang menghambat perlu dihilangkan. Namun, penyelesaiannya tidak dengan menghilangkan kontrol

dan memudahkan perizinan dengan menghapuskan persyaratan penting dalam perizinan.

5. Subtansi dalam Kaitan Otonomi Daerah

Pasal 166-170 RUU Cipta Kerja merupakan pasal-pasal penting karena cenderung 'menyapu jagat' soal keseluruhan pembagian urusan pemerintah konkrue dalam UU Pemerintah Daerah. Pasal ini akan memunculkan perdebatan mendasar soal konsep negara kesatuan yang bersifat sentralistik bertabrakan dengan konsep konfederasi yang sangat kuat di daerah, termasuk konsep federalisme yang lebih merupakan perimbangan antara konsep kekuasaan Pusat dan Daerah.

Menghidupkan kembali kewenangan Pusat yang sentralistik ke Presiden akan sangat berbahaya karena berimplikasi dapat menumpukkan kekuasaan itu ke Pusat dan dalam hal ini langsung dipegang oleh Presiden.

Bidang 7, Penerapan Sanksi

Dalam pengaturan sanksi, RUU Cipta Kerja telah mulai menggunakan keadilan restoratif; menitikberatkan pada pemulihan terhadap korban yang terdampak dari kesalahan pelaku. Sayangnya paradigma hukum pidana modern tersebut tidak diikuti oleh penormaan yang sesuai. Pengaturan sanksi berpotensi tidak memberikan kepastian hukum, multi-interpretasi, dan diskriminatif.

Dengan demikian setidaknya ada 8 (delapan) catatan perihal sanksi dan penegakkan hukumnya dalam RUU Cipta Kerja:

1. Prinsip penormaan yang dilandaskan pada *rubrica ets lex*

Artinya, judul bab yang menentukan. Hampir semua sanksi dalam setiap klaster RUU Cipta

Kerja berada dalam Bab Ketentuan Pidana. Masalahnya, pelanggaran terhadap norma tersebut secara *expressive verbis* dikenakan sanksi administrasi. Tegasnya, terdapat ketidaksinkronan antara judul bab dan substansi pasal. Hal ini melanggar prinsip yang lengkapnya adalah asas *titulus ets lex rubrica ets lex*.

2. Ketidakkonsistenan ancaman sanksi pidana

Ancaman sanksi pidana tidak konsisten antara satu undang-undang dengan undang-undang 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.

3. Ketidaksinkronan penulisan nominal

Pasal 18 angka 35 mengubah Pasal 70 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam perubahan Pasal 70 ini terdapat ketidaksinkronan 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.

4. Penghapusan sanksi pidana untuk perbuatan pidana Lingkungan Hidup

Pasal 23 angka 37 yang merubah Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perubahan Pasal 98 ayat(2) dalam RUU Cipta Kerja tidak mencantumkan jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan.

5. Sanksi administrasi terkait persyaratan bangunan gedung

Pasal 25 angka 41 RUU mengubah Pasal 44 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002

tentang Bangunan Gedung. Perubahan Pasal 44 pada intinya antara lain menyatakan bahwa pemilik bangunan gedung yang tidak memenuhi persyaratan dikenakan sanksi administrasi. Padahal, dalam RUU *a quo* sejumlah pasal mengenai persyaratan bangunan gedung dihapus.

6. Penggunaan stelsel pemidanaan yang tidak konsisten

Kerap ditemukan antara satu ayat dengan ayat yang lain dalam satu pasal di RUU Cipta Kerja menggunakan stelsel pemidanaan yang berbeda. Pada ayat yang satu menggunakan *indeterminate sentence*. Artinya, pembentuk undang-undang menetapkan batasan minimum dan batasan maksimum pidana yang dapat dijatuhkan, namun pada ayat yang lain menggunakan *indefinite sentence*. Artinya, pembentuk undang-undang hanya menetapkan minimum khusus tanpa maksimum khusus. Hal ini dapat berdampak pada disparitas pidana dalam praktik penegakan hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian dan cenderung diskriminatif.

7. Perihal pertanggungjawaban korporasi.

RUU Cipta Kerja tidak memiliki konsep yang jelas terkait pertanggungjawaban korporasi; apakah pertanggungjawaban korporasi hanya sebatas administrasi dan perdata ataukah juga termasuk pertanggungjawaban pidana korporasi. Jika termasuk pertanggungjawaban pidana korporasi, maka konsep lebih lanjut yang dipertanyakan apakah menggunakan Teori Identifikasi ataukah Teori Agregasi. Hal ini sangat berdampak pada jenis pidana yang dijatuhkan. Jika menggunakan Teori Identifikasi maka selain pidana denda, pidana penjara pun dapat dijatuhkan terhadap pengurus. Lain halnya jika yang digunakan adalah Teori Agregasi maka jenis pidana yang dapat dijatuhkan hanyalah denda.

Bila melihat secara keseluruhan RUU Cipta Kerja, hampir sebagian besar menganut pertanggungjawaban korporasi sebatas administrasi dan perdata. Sayangnya, ada beberapa pasal yang mencantumkan ancaman pidana penjara terhadap korporasi.

8. Perihal penegakan hukum

Kewenangan Polri sebagai penyidik dalam 79 undang-undang yang tercakup RUU Cipta kerja dihapus dan diserahkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil atau PPNS. Perlu diingat bahwa tidak semua kementerian memiliki PPNS. Pembentukan PPNS pada suatu kementerian bukanlah hal yang mudah, terlebih jika tindakan tersebut bersifat *projustisia*. Konsekuensi lebih lanjut, jika terjadi pelanggaran terhadap RUU Cipta Kerja, sedangkan PPNS pada kementerian tersebut belum terbentuk maka penegakkan hukum terhadap pelanggaran tidak dapat diterapkan. Artinya, berbagai sanksi yang ada dalam RUU Cipta Kerja ibarat macan kertas.

Bidang 8 Pengadaan Tanah, Alih Fungsi Lahan Pertanian, Pertanahan dan Isu Terkait Lainnya

Ada beberapa catatan terkait pengaturan Lahan di dalam RUU Cipta Kerja:

1. Tidak terpenuhi persyaratan materiil oleh RUU, sebagai berikut:

- a) **Asas keadilan.** RUU Cipta Kerja membuka peluang seluas-luasnya untuk investasi, dan pada saat yang sama tidak memberikan perhatian yang sama pada kelompok yang potensial terdampak (masyarakat hukum adat, dan kelompok-kelompok rentan lainnya).
- b) **Asas ketertiban dan kepastian hukum.** RUU ini "memotong" berbagai

persyaratan yang esensial untuk melaksanakan suatu kegiatan demi memberikan kemudahan berusaha kepada investor tanpa argumentasi dan analisis dampaknya. Hal ini berpotensi ketidakpastian hukum. Ditambah lagi, RUU memerintahkan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah (PP) dan Perpres tanpa rambu-rambu yang jelas dalam rumusan RUU berpotensi melenceng dari maksud RUU.

- c) **Penyusunan RUU melanggar norma lainnya.** Khususnya terhadap bidang pertanahan, RUU Cipta Kerja melanggar asas dalam UU asalnya (UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria/UUPA), konstitusi sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi, dan melanggar konsepsi yang mendasari UU asalnya. RUU Cipta Kerja memasukkan berbagai isu krusial yang kontroversial. itu yang telah pernah ditolak di dalam RUU Pertanahan (RUUP).

2. Permasalahan terkait pengaturan pertanahan

a) *Pengaturan tentang Pengadaan Tanah (Ps 120-121)*

- i. Perluasan jenis kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum yang semula terdiri dari 18 jenis kegiatan pembangunan, diperluas dengan 5 jenis pembangunan yakni: 1) kawasan hulu dan hilir industri migas; 2) kawasan ekonomi khusus/KEK; 3) kawasan pariwisata; 4) kawasan industri; 5) kawasan lain yang diprakarsai dan /atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN atau BUMD yang ditetapkan dengan Perpres;

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan program

- program Reform Agraria (RA) baik perkotaan maupun pedesaan, khususnya terkait dengan redistribusi tanah tidak dicantumkan dalam perluasan jenis kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum. Padahal tak mudah untuk melaksanakan program redistribusi tanah jika hanya harus mengandalkan pada tanah-tanah bekas HGU dan tanah terlantar, disamping tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan produksi yang tidak produktif.
- ii. Ganti kerugian. Dalam Penjelasan RUU disebutkan sebagai contoh penerima ganti kerugian pemakai tanah negara yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan, misalnya: "bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan". Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan UUPA yang mengatur jika jangka waktu hak atas tanah berakhir karena tidak diperpanjang atau diperbaharui maka pemegang hak tidak dapat diberikan ganti kerugian, karena tanahnya sudah menjadi tanah negara, **kecuali**, apabila ada klausula bahwa yang bersangkutan sedang dalam proses menunggu terbitnya SK Perpanjangan/Pembaharuan Hak.
 - iii. Ganti kerugian tanah ulayat. RUU Cipta Kerja mengatur Masyarakat Hukum Adat (MHA) sebagai subjek hak ulayat yang berhak menerima ganti kerugian tetapi RUU keliru mendefinisikannya. RUU juga tidak tepat melihat keberadaan MHA dengan pengaturan pengakuannya disandarkan pada peraturan daerah (Perda). Seharusnya keberadaan MHA diakui dalam bentuk SK Kepala Daerah dengan pengukuhan penetapannya bersifat deklaratoir.
 - iv. Selain itu, RUU Cipta Kerja menguatkan Pasal 40 UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum terkait dengan bentuk ganti kerugian terhadap tanah ulayat MHA, yakni: tanah pengganti, pemukiman kembali, dan bentuk lain yang disepakati. Hal ini tidak tepat dan perlu dikoreksi, disesuaikan dengan kerugian yang dialami MHA ketika tanah ulayatnya diperlukan untuk kepentingan umum.
- b) Pengaturan terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B)
- Pasal 122 RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 44 UU No. 41 Tahun 2009 tentang LP2B, khususnya ayat (2) dengan menambahkan frasa kepentingan umum dengan Proyek Strategis Nasional (PSN). Dengan demikian Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut "Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau PSN, LP2B dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".
- Beberapa catatan terkait ketentuan tentang LP2B. **Pertama**, walaupun alihfungsi LP2B disamping untuk kepentingan umum diperluas dengan PSN, tetapi RUU tidak konsisten. Dalam Pasal 120, kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diperluas (lihat uraian butir 2.a) tetapi dalam Penjelasan Pasal 122 masih menggunakan definisi kepentingan umum sesuai UU tentang PLP2B (tidak mengubah macam/jenis kegiatan).
- Kedua**, Penghapusan Pasal 44 ayat (3) UU PLP2B yang memuat persyaratan yang

ketat untuk pengalihfungsian lahan untuk kepentingan umum, yakni:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap LP2B yang dialihfungsikan.

Dengan meniadakan persyaratan ini, luasan LP2B terancam semakin susut dengan segala dampaknya.

c) Pengaturan tentang Pertanahan

i) Bank Tanah (BT) diatur dalam Pasal 123, 124, 125, 126, 127 dan 128 RUU yang mengatur hal-hal yang relatif tidak berbeda dengan RUUP namun penekanan bank tanah sebagai pelaku bisnis ketimbang non profit semakin kuat. Semakin tidak jelas bentuk, fungsi dan kewenangan Badan BT ini karena filosofi, asas/prinsip, dan tujuan pembentukannya tidak jelas. Pemberian hak atas tanah di atas HPL selama 90 (sembilan puluh) tahun jelas bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi No 21-22/PUU-V/2017. Selain itu, pengaturan di RUU Cipta Kerja salah tempat karena tidak ada kaitannya dengan pengadaan lahan, regulasi dan perijinan.

ii) Penguatan Hak Pengelolaan

Dua hal yang menjadi permasalahan dalam pengaturan tentang HPL adalah **pertama**, bahwa HGU dapat diberikan di atas HPL. Hal ini bertentangan dengan Pasal 28 UUPA dan Pasal 2 UUPA beserta Penjelasan Umum II.2, karena menyamakan tanah negara dengan tanah HPL dan mengubah HPL sebagai "fungsi" pengelolaan yang bersifat publik dan menggesernya menjadi hak atas tanah yang bersifat perdata. HGB dan HP, bahkan HM dapat terjadi di atas tanah HPL, tetapi HGU

tidak dapat diberikan di atas tanah HPL.

Kedua, pengaturan dalam Pasal 131 ayat (3) bahwa **dalam keadaan tertentu** pemegang HPL dapat memberikan rekomendasi pemberian hak atas tanah pertama kali dan perpanjangan diberikan sekaligus atas persetujuan Pemerintah Pusat. Pemberian hak dan perpanjangan hak sekaligus itu bertentangan dengan Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2017.

Kemudahan administrasi dapat ditempuh dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan permohonan perpanjangan hak 5 (lima) tahun sebelum hak atas tanah berakhir. SK Perpanjangan Hak bisa terbit, tetapi perpanjangan haknya diberikan ketika pendaftaran SK sesuai tanggal mulai dan berakhirnya perpanjangan hak. Frasa "keadaan tertentu" selain tidak jelas kriterianya juga membuka peluang terjadinya *moral hazard*.

Frasa serupa ("dalam keadaan tertentu") juga muncul dalam Pasal 132 (perumusannya sama dengan Pasal 8 RUUP). Dalam keadaan tertentu, Pemerintah Pusat dapat membatalkan dan atau mencabut HPL sebagian atau seluruhnya. Tidak ada penjelasan terhadap makna "keadaan tertentu" itu sehingga hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

iii) Satuan Rumah Susun (Sarusun) untuk Orang Asing

Definisi yang menyesatkan itu (Pasal 136) dipasang untuk menghalalkan cara agar WNA dapat memiliki HMSRS (unit/flat) satuan rumah susun yang status tanah-bersamanya adalah HGB.

Pengaturan tentang Sarusun untuk WNA dalam Pasal 136-138 RUU Cipta Kerja dalam garis besarnya sama dengan pengaturannya

dalam Pasal 46 RUUP. RUU Cipta Kerja dan RUUP mencampuradukkan subjek yang dapat menjadi pemegang HMSRS yang terdiri dari WNI, WNA, Badan Hukum Indonesia dan Perwakilan Negara Asing tanpa membedakan status tanah - bersamanya. Jika WNA, badan hukum asing dan Perwakilan Negara Asing hendak memiliki HMSRS, tanah-bersamanya harus berstatus Hak Pakai (HP), baik yang diberikan di atas tanah negara, ataupun di atas tanah HPL.

Permasalahan lain dalam pengaturan tentang sarusun untuk WNA adalah ketentuan Pasal 129 ayat (2) yang menyebutkan bahwa "Pemberian HGB bagi rusun dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya, setelah mendapat sertifikat laik fungsi". Pemberian dan perpanjangan hak sekaligus itu bertentangan dengan Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007. Pengaturan tentang HPL dan satuan rumah susun untuk orang asing tidak perlu diatur dalam RUU Cipta Kerja karena tidak kaitannya dengan pengalihan fungsi lahan dan perizinan.

3. RUU Cipta Kerja menghapuskan pasal-pasal kunci di UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;

i. Pasal 14 UU Perkebunan: merumuskan tentang batasan luas maksimum dan luas minimum penggunaan lahan untuk usaha perkebunan. Pasal 30 RUU Cipta Kerja mengubah Pasal 14 dengan meniadakan rambu-rambu dan menyerahkan pengaturan selanjutnya pada Peraturan Pemerintah.

ii. Pasal 15 UU Perkebunan yang berisi larangan untuk memindahkan hak atas tanah Usaha Perkebunan yang mengakibatkan satuan usaha yang kurang dari luas minimum. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah fragmentasi, namun dihapus dalam RUU Cipta Kerja.

iii. Pasal 16 tentang kewajiban mengusahakan lahan perkebunan paling lambat 3 (tiga) tahun setelah pemberian hak atas tanah minimal 30% dari luas hak atas tanah; dan paling lambat 6 (enam) tahun setelah pemberian hak atas tanah wajib mengusahakan seluruh luas hak atas tanah yang secara teknis dapat ditanami Tanaman Perkebunan. Pasal 16 ayat (2) menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan dalam ayat (1) berakibat bahwa bidang tanah yang belum diusahakan diambilalih oleh negara. Ketentuan yang dimaksudkan sebagai pengawasan dan pengendalian oleh Pemerintah ini justru dihapuskan sehingga berpotensi bahwa pengusaha perkebunan dapat berbuat sekehendak hati setelah memperoleh hak atas tanahnya, tanpa khawatir tanahnya diambilalih oleh negara. Fungsi kontrol dari negara berdasarkan hak menguasai dari negara dihapus dari Pasal 16, sehingga hal ini berpotensi melanggar konstitusi berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

iv. Pasal 18 ayat (2) yang berisi tentang jenis-jenis sanksi administratif juga dihapus oleh RUU dan hanya menyerahkan pengaturannya pada PP (tanpa rambu-rambu).

4. Perubahan UU No. 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian (UU SBP)

Pasal 32 RUU Cipta Kerja mengubah Pasal 19 UU SBP terkait syarat-syarat dalam pengalihfungsian lahan yang berpotensi terjadinya alih fungsi lahan secara tidak terkontrol.

5. Pengulangan pengaturan dalam UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan BatuBara (UU Minerba)

RUU Cipta Kerja mengikuti konsep UU Minerba namun menambah satu ayat yakni ayat (4) pada Pasal 134 terkait dengan

penyelesaian tumpang tindih antara kegiatan pertambangan dengan kawasan hutan, rencana tata ruang, Perijinan Berusaha/Persetujuan, dan/atau hak atas tanah yang diatur dengan Perpres. Tidak ada gambaran tentang sektor mana yang akan diberi prioritas dan alasannya, yang dapat menyiratkan ketidadaan jaminan kepastian hukum.

Pemberian “cek kosong” juga tampak dalam Pasal 138A RUU yang menyebutkan bahwa “Pemerintah Pusat melakukan penyelesaian permasalahan hak atas tanah untuk kegiatan usaha pertambangan, dan ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ketentuan ini juga tidak mencerminkan kepastian hukum dalam berusaha ketika terjadi permasalahan terkait dengan hak atas tanah yang memang rentan terjadi.

6. Perubahan UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 42 UU Panas Bumi hanya dengan menambahkan frasa “Pelaku Usaha pemanfaatan langsung atau pelaku usaha Panas Bumi” dalam pembukaan kalimat. Namun tetap alpa mencantumkan secara eksplisit masyarakat hukum adat sebagai pihak yang tanah ulayatnya sebagian atau seluruhnya, akan digunakan oleh pelaku usaha. Kealpaan ini dapat diartikan bahwa perumus RUU tidak memahami esensi Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 terkait pengakuan masyarakat hukum adat.

7. Terkait UU No. 30 Tahun 2009 tentang UU Ketenagalistrikan

RUU hanya mengganti frasa “pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik” dalam Pasal 30 UU Ketenagalistrikan dengan frasa “pelaku usaha untuk kegiatan penyediaan tenaga listrik”. Yang tetap menjadi masalah adalah ketidakjelasan pengaturan tentang

kompensasi sebagai akibat penggunaan tanah secara tidak langsung oleh pemegang izin usaha, yang tidak disebutkan rambu-rambunya dalam RUU dengan hanya menyerahkan pengaturan selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah. Masih belum jelas apa maksud rumusan “berkurangnya nilai ekonomi” atas tanah, bangunan serta tanaman di atas tanah yang berimplikasi pada kepastian hukum dan keadilan bagi pihak terdampak.

8. Perubahan UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Ada beberapa ketentuan yang perlu ditelaah terkait perubahan UU Permukiman:

- i. Pelonggaran terhadap Pasal 36 ayat (1) UU terkait pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan. RUU Cipta Kerja menambah frasa “dalam satu daerah kabupaten/kota yang berbatasan”.
- ii. Peniadaan syarat minimal kewajiban pembangunan perumahan dalam Pasal 42 ayat (2) UU Permukiman. UU ini mensyaratkan pemasaran rumah melalui Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB) setelah memenuhi 5 (lima) persyaratan. RUU Cipta Kerja menghapus persyaratan kelima yakni “prosentase keterbangunan perumahan paling sedikit 20%”, dengan hanya menjadi “keterbangunan perumahan”. Kepastian hukum bagi calon konsumen dapat terabaikan.
- iii. Perubahan ketentuan tentang izin lokasi dari Pasal No. 107 ayat (2) UU diganti oleh RUU menjadi ‘penetapan lokasi atau kesesuaian kegiatan Pemanfaatan Ruang’. RUU Cipta Kerja meniadakan izin lokasi yang secara yuridis berbeda fungsinya dengan penetapan lokasi.

Senada dengan Pasal 107 ayat (2), dalam Pasal 114 ayat (1) peralihan /pelepasan hak atas tanah dilakukan setelah badan hukum memperoleh izin lokasi. Dalam RUU izin lokasi diganti dengan kesesuaian kegiatan Pemanfaatan Ruang.

iv. Penghilangan kewajiban perusahaan pengembang untuk membangun (Pasal 134 UU) terkait larangan menyelenggarakan pembangunan perumahan jika tidak membangun sesuai persyaratan, tetapi syarat untuk membangun "sarana dan utilitas umum yang diperjanjikan" dihapuskan oleh RUU.

9. Pelonggaran pengaturan terkait UU No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Pasal 16 ayat (4) UU tentang persyaratan pembangunan rumah susun (rusun) "umum" jika tidak berada dalam satu lokasi kawasan rusun komersial wajib dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota yang sama. RUUP melonggarkan aturan ini dengan menambah frasa "dalam satu daerah kabupaten/ kota yang berbatasan".

Selain itu Pasal 24 UU terkait dengan persyaratan pembangunan rusun yang meliputi syarat administratif, teknis, dan ekologis. Dalam RUU Cipta Kerja, persyaratan diganti dengan frasa "standar" yang diatur dengan PP tanpa menyebutkan rambu-rambunya.

Perubahan lain menyangkut penggantian IMB dengan Persetujuan Bangunan Gedung, dan semua putusan atau pengaturan selanjutnya dari UU ditarik ke pusat.

10. Persoalan terkait UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

RUU Cipta Kerja menghapus Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diberi wewenang

untuk mengatur dan mengelola sumber daya air, sehingga kewenangan tersebut hanya ada pada Pemerintah Pusat.

Pengakuan tentang masyarakat hukum adat dalam Pasal 9 ayat (2) UU tidak diubah, yakni tetap dengan frasa "mengakui hak ulayat masyarakat adat, dan hal yang serupa dengan itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Hal ini menunjukkan bahwa perumus RUU tidak memahami perkembangan hukum terkait pengakuan MHA sesuai dengan Pasal 18B ayat(2) UUD NRI 1945, termasuk kriterianya.

Bidang 9, Ketentuan Investasi Pemerintah dan Percepatan Proyek Strategis Nasional

Norma baru dalam UU Cipta Kerja mengatur terkait kemudahan Proyek Strategis Nasional. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam menyediakan lahan dan bagi proyek strategis nasional dengan mempertimbangkan prinsip kemampuan keuangan negara dan kesinambungan fiskal.

Berdasarkan ketentuan di atas pemerintah hanya mempertimbangkan aspek ekonomi dalam setiap pembangunan. Aspek lain seperti sosial dan lingkungan tidak menjadi perhatian. Padahal Indonesia berkomitmen terhadap *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang menempatkan pembangunan dalam makna yang komprehensif. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau SDG's 2030 tidak hanya mengedepankan pada Pilar Pembangunan Ekonomi semata, melainkan juga Pilar Pembangunan Sosial, Pilar Pembangunan Lingkungan, dan Pilar Pembangunan Hukum dan Tata Kelola.

Bidang 10, Kawasan Ekonomi

Dalam Kawasan Ekonomi pun terdapat beberapa pasal terdampak, khususnya pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (disingkat UU KEK) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UU PPLH), seperti pasal-pasal terkait dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (disingkat AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (disingkat UKL-UPL) dan Izin Lingkungan.²⁸

1. Pelemahan Sanksi

Pasal 105 RUU Cipta Kerja mengubah Pasal 72 -76 UU PPLH.²⁹ Perubahan tersebut **berakibat** bahwa sanksi administrasi tidak memiliki ketegasan dalam pengawasannya. Dengan demikian Pemberian sanksi dalam Pasal 105 RUU Cipta Kerja tergolong memudahkan dikarenakan pemberlakuan sanksi administrasi tidak diikuti dengan sanksi lain seperti penutupan lahan maupun pembekuan lahan atas pelanggaran dalam Selain itu, memberlakukan sanksi dalam Pasal 105 RUU Cipta Kerja ini dinilai kurang tegas dan terlalu berpihak kepada pelaku usaha dalam hal ini adalah pemilik perkebunan.³⁰

2. Penghapusan AMDAL

Pasal 142 RUU Cipta Kerja ini menghapus ketentuan tentang keharusan adanya AMDAL dalam melakukan usaha. Sebagai gantinya, akan digunakan rezim "Persetujuan lingkungan" sebagaimana termaktub dalam Pasal 23 RUU. Penyederhanaan ini berpotensi

²⁸ *vide* Pasal 142 RUU Cipta Kerja.

²⁹ Pasal 105 Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

³⁰ "Dalam RUU Omnibus Law Cipta Kerja, Pemda Tak Lagi Berwenang Urus Amdal", Kompas Nasional. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/14/12193881/dalam-ruu-omnibus-law-cipta-kerja-pemda-tak-lagi-berwenang-urus-amdal>.

untuk membahayakan keadaan ekologi atau lingkungan hidup serta masyarakat di sekitar kawasan ekonomi.

Adanya perubahan nomenklatur Izin Lingkungan dalam UU PPLH yang diganti dengan Persetujuan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 RUU Cipta Kerja, meninggalkan catatan kritis, dimana nomenklatur Izin Lingkungan yang dikenal dalam UU PPLH masuk dalam rezim keputusan tata usaha negara. Hal tersebut menjadi sarana yang digunakan untuk menilai apakah proses AMDAL tersebut memenuhi prosedur dan/atau kaidah ilmiah atau tidak. Apabila hanya menggunakan model persetujuan lingkungan saja, maka proses AMDAL tidak dapat diuji kembali berdasarkan ketentuan substansi atau formalnya.

Dengan diadopsinya nomenklatur persetujuan lingkungan yang memiliki ciri yang berbeda dengan izin lingkungan, status AMDAL yang dapat dikatakan menjadi pelengkap dan bukan menjadi yang prasyarat utama dalam izin lingkungan. Selain itu dengan dihilangkannya Komisi Penilai Amdal menjadi penilaian oleh pemerintah pusat, AMDAL tidak lagi dinilai menggunakan kriteria scientific review yang obyektif namun berganti menjadi bureaucratic review. Hal ini semakin mengabaikan aspek lingkungan sebagai salah satu aspek pembangunan berkelanjutan.

iii. permasalahan lainnya adalah penyederhanaan kriteria penentuan lokasi Kawasan Ekonomi Khusus (disingkat KEK) dan penyederhanaan prosedur pengusulan yang tidak lagi dilakukan berjenjang (Pasal 142 RUU Cipta Kerja). Hal ini berpotensi untuk memunculkan ketidaksinkronan penataan kawasan antara pusat dan daerah.

III. Analisis terhadap metodologi dan paradigma RUU Cipta Kerja

Isi dari RUU telah dibahas dalam bagian sebelumnya. Bagian ini akan lebih menganalisa apa sesungguhnya *raison d'être* dari RUU Cipta Kerja. Argumentasi akademi RUU ini dapat dilihat di dalam Naskah Akademik (NA) yang diharapkan dapat menjelaskan argumentasi filosofis, sosiologis maupun yuridis dari RUU tersebut.

Kajian ini menemukan secara akademik pembahasan filosofis, sosiologi dan yuridis tentang urgensi RUU Cipta Kerja sangat tidak memadai. Terlebih karena metode penyusunan dari Naskah Akademis sangat terbatas pilihan metodologisnya pada metode penelitian yang bersifat normatif bukan empiris. Argumentasi-argumentasi yang disusun relatif berdasarkan data statistik yang masih lemah dan perlu diuji hubungan satu dan lainnya.

Secara metode, penyusunan RUU dengan menggunakan pendekatan omnibus, metode satu untuk semua, perlu dicermati. Di satu sisi metode ini memiliki beberapa keunggulan untuk dapat dengan cepat merapikan dan mengharmonisasikan undang-undang yang tumpang tindih dan tidak beraturan. Di sisi lain, metode ini menimbulkan komplikasi jika substansi yang diatur sangat luas.

RUU Cipta Kerja menggabungkan 11 (sebelas) kluster yang memiliki corak dan paradigma hukum yang tak seragam. Sebagaimana terlihat dalam pembahasan per bidang, penggabungan ini menimbulkan permasalahan yang serius, menganulir pengaturan lainnya atau bahkan tumpang tindih.

Selain itu, paradigma RUU ini pun patut

dipertanyakan. RUU ini mendasarkan argumentasi akademisnya dari pendekatan pembangunan yang semata-mata dimaknai di ranah ekonomi. Tendensi ini adalah kemunduran dari pendekatan pembangunan yang sudah mengarah pada inklusivitas dengan model pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Dengan cara pandang pembangunan ekonomi, penanam modal dianggap sebagai agen utama pembangunan. Sebagai agen utama, penanam modal mendapatkan perlakuan istimewa dengan kemudahan-kemudahan dan insentif yang disediakan melalui peraturan (lihat bidang kemudahan investasi). Dengan pendekatan pembangunan ekonomi semata, Negara yang cenderung bertugas untuk memastikan target-target pertumbuhan ekonomi terpenuhi, akan menjadi abai terhadap kebutuhan dan aspirasi kelompok sosial lainnya. Pelaku usaha dipersempit maknanya sebatas pada mereka yang memiliki modal semata, bukan kelompok-kelompok yang mendukung jalannya roda perekonomian (seperti pekerja laki dan perempuan atau masyarakat sekitar usaha). Bahkan kontribusi kelompok-kelompok ini dipinggirkan dan dianggap tidak penting dalam kacamata RUU Cipta Kerja (lihat pembahasan dalam bidang ketenagakerjaan dan izin berusaha).

Lebih lanjut, partisipasi masyarakat atau kelompok sosial lainnya dalam perencanaan pembangunan dianggap sebagai penghambat investasi, contohnya dalam proses Amdal. Semestinya, partisipasi masyarakat harus dilihat sebagai proses penting untuk memperoleh lisensi sosial (*social lisen*) dari masyarakat terkena dampak, masyarakat terkena pengaruh, dan juga organisasi lingkungan, yang justru berperan vital bagi keberlanjutan investasinya.

Kuatnya pendekatan ekonomi dalam RUU ini tercermin dari cara pandang peraturan perundang-undangan menggunakan pendekatan untung-rugi. Berdasarkan teori analisa ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*), kualitas hukum di suatu negara akan dinilai dari sejauh mana hukum tersebut mampu memajukan efisiensi.³¹ Hukum tidak lagi dinilai dari kemampuannya dalam memberikan keadilan dan perlindungan sosial dan lingkungan sehingga perlindungan ini kemudian diarahkan menggunakan pendekatan berbasis risiko. Bersandar pada asumsi Ronald Coase dalam *The Problem of Social Cost*, penyusun Naskah Akademik melihat bahwa jaminan perlindungan atas kepemilikan investor dan biaya transaksi sosial dan lingkungan yang rendah akan membuat para pihak mengadopsi solusi yang paling efisien dalam mengatasi risiko.³² Ilustrasinya, apabila pencemaran terjadi maka akan diselesaikan antara perusahaan pencemar dan masyarakat korban pencemaran melalui solusi yang paling murah. Dengan demikian RUU ini secara nafasnya adalah untuk penyediaan kemudahan berinvestasi dengan mengorbankan risiko-risiko yang bersifat jangka panjang.

Selain itu, demi kemudahan investasi proses-proses perizinan dipusatkan kembali ke Presiden atau pemerintah pusat. Kewenangan otonomi daerah dikurangi (lihat pembahasan administrasi pemerintahan). Padahal otonomi daerah merupakan upaya untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat yang terkena dampak sehingga keputusan yang diambil menjadi partisipatif dan demokratis. Hal ini sesuai dengan Asas Subsidiaritas.

31 Tor Krever, "Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense," *Third World Quarterly*, Vol. 34 (1), 2013, hlm. 142.

32 Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," *Law & Economics*, Vol. III, Oktober, 1960, hlm. 1-44.

Secara yuridis keberadaan RUU ini dimaksudkan untuk mengatasi *overregulated and overlapping* peraturan-perundang-undangan. Dalam kenyataan RUU ini mensyaratkan adanya sekitar 500 aturan turunan yang menjadikannya *hyper-regulated* dan semakin menambah kompleksitas permasalahan di tataran normatif.

IV. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, Tim Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menarik beberapa kesimpulan. Pertama, RUU Cipta Kerja memiliki permasalahan-permasalahan krusial apabila ditinjau dari aspek metodologis, paradigma dan substansi pengaturan di dalam bidang-bidang kebijakan.

Kedua, tim menyadari bahwa menciptakan iklim investasi yang kondusif untuk mewujudkan pembangunan memang penting namun seyogyanya upaya ini perlu dibangun dengan tidak mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Ketiga, terdapat kontradiksi bahwa di satu sisi RUU ini dibuat dengan maksud untuk mengatasi permasalahan *over-regulated* dan *over-lapping* pengaturan bidang terkait pembangunan dan investasi, namun di sisi lain, RUU Cipta Kerja mensyaratkan adanya sekitar 500 aturan turunan sehingga berpotensi melahirkan *hyper-regulated* dan pengaturan yang jauh lebih kompleks.

Keempat, partisipasi merupakan aspek penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

Oleh karena itu, Tim FH UGM

merekomenasikan bahwa RUU Cipta Kerja perlu ditarik kembali oleh pemerintah karena membutuhkan penyusunan ulang dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat di dalamnya.

Referensi;

Achmad Dirwan, 2011, Laporan Akhir Tim

Pengkajian Hukum Tentang Pengembangan Dan Pemanfaatan Industri Strategis Untuk Pertahanan, Jakarta: Tim Pengkajian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

BPHN, 2020, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, Jakarta, BPHN.

Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," *Law & Economics*, Vol. III, Oktober, 1960, hlm. 1-44.

Tor Krever, "Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense," *Third World Quarterly*, Vol. 34 (1), 2013, hlm. 142.

Peraturan Perundang-Undang:

Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan BatuBara (UU Minerba)

Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2009 tentang UU Ketenagalistrikan

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka.

Internet:

EPA, "Risk-based licencing", <https://www.epa.nsw.gov.au/licensing-and-regulation/licensing/environment-protection-licences/risk-based-licensing> diakses pada 2 Maret 2020.

Fabian Januarius Kurado, "Dalam RUU Omnibus Law Cipta Kerja, Pemda Tak Lagi Berwenang Urus Amdal", *Kompas Nasional*, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/14/12193881/dalam-ruu-omnibus-law-cipta-kerja-pemda-tak-lagi-berwenang-urus-amdal>, diakses 10/3/20

