

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS YURIDIS PENERBITAN PERPRES NO. 113 TAHUN 2021 TENTANG STRUKTUR DAN PENYELENGGARAAN BADAN BANK TANAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 91/PUU-XVIII/2020**

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

**ANDI INDRA RAMADHAN**

**B021181302**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS YURIDIS PENERBITAN PERPRES NO. 113  
TAHUN 2021 TENTANG STRUKTUR DAN  
PENYELENGGARAAN BADAN BANK TANAH PASCA  
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 91/PUU-  
XVIII/2020**

OLEH

**ANDI INDRA RAMADHAN**

B021181302

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS PEMBENTUKAN PERPRES NO. 113 TAHUN 2021  
TENTANG STRUKTUR DAN PENYELENGGARAAN BADAN BANK  
TANAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 91/PUU-  
XVIII/2020

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI INDRA RAMADHAN**

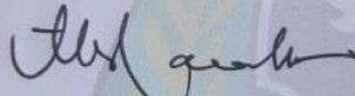
**B021181302**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum  
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada hari Selasa, tanggal 15 November 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.  
NIP. 19571029 198303 1 002



Ahsan Yunus, S.H., M.H.  
NIP. 19890516 201904 3 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara,



Dr. Muhammad Iham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Andi Indra Ramadhan

Nomor Pokok : B021181302

Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara

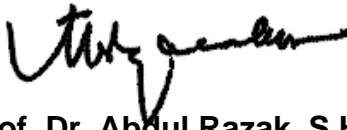
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Penerbitan Perpres No.113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi NO. 91/PUU-XVIII/2020

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 01 Oktober 2022

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H  
NIP. 19571029 198303 1 002



Ahsan Yunus, S.H., M.H  
NIP. 19890516 201904 3 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI INDRA RAMADHAN  
N I M : B021181302  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Penerbitan Perpres No. 113 Tahun 2021  
Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah  
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, November 2022



## PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andi Indra Ramadhan

Nim : B021181302

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“Analisis Yuridis Penerbitan Perpres No. 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 15 November 2022

Yang menyatakan,



Andi Indra Ramadhan

## ABSTRAK

**Andi Indra Ramadhan (B021181302) dengan judul “Analisis Yuridis Penerbitan Perpres No.113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020”.** Di bawah bimbingan Abdul Razak sebagai Pembimbing I dan Ahsan Yunus sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keabsahan dari pembentukan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui legalitas pembentukan struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah beserta dengan implikasi hukum terhadap tindakan pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau tipe penelitian kepustakaan. Dalam melaksanakan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: 1. Pembentukan Perpres 113/2021 bertentangan dengan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020. Dari aspek kewenangan formil pembentukan peraturan perundang-undangan, presiden tidak lagi berwenang menerbitkan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja sejak diterbitkannya Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020. Tindakan tersebut melanggar ketentuan Putusan MK dan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga pembentukan Perpres 113/2021 adalah tidak memenuhi syarat atau landasan formil pembentukan peraturan perundang-undangan. 2. Tindakan pemerintah tersebut tergolong sebagai tindakan sewenang-wenang. Tindakan tersebut membuat Perpres 113/2021 yang merupakan peraturan pelaksana dari bank tanah mengakibatkan segala tindakan yang dikeluarkan oleh bank tanah yang berkaitan dengan Perpres 113/2021 dianggap tidak sah dan tidak pernah ada. Selain itu, tindakan pemerintah tersebut mengimplikasikan terjadinya ketidakpastian hukum, ketidakpatuhan terhadap Putusan MK dan disharmoni peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Presiden, Tindakan Hukum Pemerintahan

## ABSTRACT

**Andi Indra Ramadhan (B021181302) with the title "Juridical Analysis of the Issuance of Presidential Regulation No. 113 of 2021 concerning the Structure and Implementation of Land Bank Agencies After the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020".** Under the guidance of Abdul Razak as Supervisor I and Ahsan Yunus as Guide II.

This study aims to determine the validity of the establishment of Presidential Regulation Number 113 of 2021 concerning the Structure and Implementation of Land Bank Entities. In addition, this study also aims to determine the legality of the formation of the structure and operation of land bank bodies along with legal implications for government actions based on Presidential Regulation Number 113 of 2021.

Research uses normative legal research methods or literature research types. In carrying out research using a statutory approach.

The results of this study are: 1. The establishment of Presidential Regulation 113/2021 is contrary to the Decision of the Constitutional Court No. 91/PUU-XVIII/2020. From the aspect of formal authority for the formation of laws and regulations, the president is no longer authorized to issue implementing regulations related to the Job Creation Law since the issuance of Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020. This action violates the provisions of the Constitutional Court Decision and the provisions for the formation of laws and regulations, so that the establishment of Presidential Regulation 113/2021 is not qualified or the formal basis for the formation of laws and regulations. 2. The government's actions are classified as arbitrary. This action makes Presidential Regulation 113/2021, which is the implementing regulation of the land bank, resulting in all actions issued by the land bank relating to Presidential Regulation 113/2021 being considered invalid and never existing. In addition, the government's actions imply legal uncertainty, non-compliance with the Constitutional Court Decision and disharmony of laws and regulations.

Keywords: Constitutional Court Decision, Presidential Regulation, Government Legal Action



## KATA PENGANTAR

Bismillahirromanirrohiim, segala puji bagi Allah Subhuhana Wa Ta'ala atas segala kehadiran-Nya yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Analisis Yuridis Penerbitan Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2021" sebagai suatu penelitian sekaligus tugas akhir untuk memperoleh gelar sarjana hukum. Shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad Sallallahu Alaihi Wasallam sebagai utusan Allah Subhuhana Wa Ta'ala dan menjadi suri tauladan bagi seluruh umat manusia.

Dalam proses penyelesaian tugas akhir penulis tidak lepas dari berbagai rintangan dan hambatan. Namun berkat dukungan dan dorongan dari berbagai pihak sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

Dalam penyelesaian skripsi penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan dukungan moril dan materiil kepada penulis karena berkat dukungan demikianlah penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini dengan baik. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis yakni Ayahanda **Andi Asril** dan Ibunda **Ratnawati** atas segala do'a, motivasi, dan dukungannya yang tak tergantikan demi pendidikan penulis. Ucapan

terima kasih juga untuk saudara penulis yakni Ayu, Icha dan Ripal serta keluarga besar penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Ucapan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah bersedia meluangkan tenaga, pikiran dan waktunya untuk membimbing penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Ucapan terima kasih juga kepada bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. dan Bapak Fajlurrahman, S.H., M.H. selaku penilai I dan Penilai II yang telah memberikan arahan dan masukan selama proses penyusunan skripsi ini.

Ucapan terima kasih tak lupa penulis ucapkan kepada berbagai pihak yang telah terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pendidikan penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajaran Wakil Rektor serta seluruh Staf dan jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Beserta Para Wakil Dekan.
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Kepada dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, karena berkat segala ilmu pengetahuan dan bimbingan yang berikan.
5. Bapak dan Ibu Pegawai dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi sejak awal proses pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga proses penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada keluarga besar Formahan FH-UH yang telah menjadi wadah dan rumah bagi seluruh mahasiswa prodi HAN.
7. Kepada keluarga besar Garda Tipikor FH-UH khususnya angkatan Sinergitas 13 yang telah menjadi tempat penulis mendapatkan banyak ilmu dan pengalaman.
8. Kepada keluarga besar LDA Asy-Syariah yang telah menjadi tempat penulis mendapatkan banyak ilmu dan pengalaman.
9. Kepada seluruh teman-teman KKN Gel. 106 Tamalanrea 4 Kota Makassar
10. Kepada seluruh teman-teman HAN 2018 (Handal).
11. Kepada teman-teman Demis Tenggelam Edi, Adel, Rere, Egi, Gebi, Tuti, Ihram, Laode, Rizka, Bayu, Dyno, Iccang, Intan, Gita, Diqi, dan Tami.
12. Kepada teman-teman Handal Hallu yaitu Sardil, Nisa, Ulfa, Aqila, Intan, Uli, Fika, Naya, dan Windi.

13. Kepada teman terdekat penulis yaitu Annisa Rahmadani, S.H. yang telah kebersamai dan sangat berkontribusi dalam penulisan ini.
14. Kepada teman seperjuangan penulis yaitu Annur, Iccang, Rizal, Ryan, Laode, dan Ihram yang telah kebersamai dan telah berkontribusi banyak sampai selesai ditulisnya penelitian ini.
15. Kepada seluruh pihak yang telah membantu Penulis menyelesaikan penulisan skripsi ini sekaligus menyelesaikan Pendidikan Penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Terakhir, penulis sadar bahwa dalam tulisan ini atau dalam Skripsi ini terdapat banyak kesalahan dan kekurangan baik dari isi ataupun tulisan, maka dari itu penulis dengan rendah hati memohon maaf sebesar-besarnya. Semoga tulisan ini yang juga menjadi tugas akhir Penulis dapat bermanfaat bagi penulis sendiri dan pembaca, terima kasih.

Makassar, 15 November 2022

**Andi Indra Ramadhan**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	v
ABSTRAK .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Kegunaan Penelitian .....	15
E. Keaslian Penelitian.....	15
F. Metode Penelitian .....	18
BAB II.....	20
KEABSAHAN PEMBENTUKAN PERPRES 113 TAHUN 2021 TENTANG STRUKTUR DAN PENYELENGGARAAN BADAN BANK TANAH.....	20

A. Peraturan Perundang-undangan.....	20
B. Putusan Mahkamah Konstitusi.....	30
C. Dasar Hukum Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah .....	35
D. Analisis Keabsahan Pembentukan Perpres 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah .....	46
BAB III.....	67
IMPLIKASI HUKUM TERHADAP TINDAKAN PEMERINTAH BERDASARKAN PERPRES NOMOR 113 TAHUN 2021 .....	67
A. Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.....	67
B. Tindakan Hukum Pemerintahan.....	70
C. Implikasi Hukum Terhadap Tindakan Bank Tanah Berdasarkan Perpres Nomor 113 Tahun 2021 .....	78
BAB IV .....	88
PENUTUP.....	88
A. Kesimpulan .....	88
B. Saran .....	89
DAFTAR PUSTAKA.....	91

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Menurut *Black's Law Dictionary* bahwa dalam sebuah negara hukum terdapat sebuah hukum dasar dan organik yang menetapkan konsep, karakter dan organisasi dan pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta tata cara pengujiannya, hukum dasar itu disebut konstitusi.<sup>1</sup> Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi dan paling fundamental yang kemudian menjadi sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya dalam sebuah negara.

Di Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dikenal sebagai konstitusi negara. UUD 1945 memiliki legitimasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya atau agar peraturan-peraturan yang tingkatnya di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, maka peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.<sup>2</sup> Begitu pula dengan peraturan

---

<sup>1</sup> Muhammad Junaidi, 2018, *Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Rajawali Pers, Depok, Hlm. 2

<sup>2</sup> *Ibid*, Hlm. 3

perundang-undangan di bawah undang-undang yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya.

Konsepsi dasar dalam sebuah negara yang *supreme* hukum adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara harus dijalankan dengan baik sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Ciri dari supremasi hukum yaitu adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang kemudian menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dengan meletakkan hukum di atas segalanya maka diharapkan akan melahirkan ketertiban (*order*) atau tata kehidupan yang harmonis dan keadilan bagi masyarakat sesuai dengan yang dicita-citakan.<sup>3</sup>

Untuk mewujudkan negara supremasi hukum yang demokrasi maka dibutuhkan sebuah mekanisme kontrol norma hukum serta lembaga independen yang bertujuan untuk menjaga nilai-nilai dan kaidah-kaidah dalam konstitusi agar tidak dilanggar. Mekanisme itu lazim disebut *Judicial Review* atau pengujian norma undang-undang. *Judicial Review* adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas dari sebuah undang-undang, pengujian ini dapat

---

<sup>3</sup> Wicipto Setiadi, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 1, 2012, Hlm. 2



berupa pengujian formil maupun materiil. *Judicial Review* juga merupakan mekanisme kontrol pada kewenangan legislatif untuk membentuk suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Mekanisme kontrol yang dimaksudkan bertujuan untuk menjaga marwah dari Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi atau hukum dasar dalam penyelenggaraan negara. Hal ini karena Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi yang juga merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Di Indonesia kewenangan untuk melakukan *judicial review* berada pada Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). MK merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki kekuasaan kehakiman, hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) UUD 1945:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Ketentuan tersebut merupakan landasan pengakuan dan legitimasi terhadap keberadaan MK sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan kehakiman yang berdiri sendiri, terpisah dan berada di luar Mahkamah Agung (MA). Keduanya merupakan lembaga

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 249

pelaksana dari kekuasaan kehakiman yang memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda. Dari pasal tersebut juga dipahami bahwa saat ini kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh dua lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Keduanya merupakan lembaga tinggi negara yang berkedudukan sederajat atau setara sebagai lembaga Negara yang independen. Ini berarti, kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), di mana kekuasaan kehakiman terbagi 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang kewenangannya pada MA dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang berada pada MK.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 24C ayat (1) bahwa MK sebagai lembaga yang tugas dan wewenangnya adalah:

“mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”.

Kewenangan MK dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar adalah mengenai konstitusionalitas norma bukan penerapan sebuah norma. Hal ini dikarenakan tugas MK adalah menilai dan

---

<sup>5</sup> Johansyah, “Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (*Binding*)”, Jurnal Universitas Palembang Volume 19 Nomor 2, Mei 2021, Hlm. 167

memutus sesuai atau tidaknya suatu undang-undang terhadap UUD 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim yang kemudian putusannya final dan mengikat.<sup>6</sup>

Fungsi MK dalam *judicial review* pada hakikatnya melakukan kontrol apabila ternyata dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga legislatif bersama eksekutif menyimpang atau tidak sesuai dengan politik hukum konstitusi. Upaya melakukan kontrol ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang ada pada pejabat pemerintahan yang menjadi sewenang-wenang. Karena pada dasarnya MK memiliki peran yang signifikan dalam mengarahkan politik hukum undang-undang agar tidak menyimpang dari UUD 1945.<sup>7</sup>

Dalam proses perumusannya RUU *Omnibus law* Cipta Lapangan Kerja (RUU Cipta Kerja) masuk dalam agenda program legislasi nasional tahun 2020. Berdasarkan Surat Keputusan DPR Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024 pada urutan ke-205 terdapat pengusulan RUU Cipta Kerja (*omnibus law*) oleh Pemerintah. Hingga disahkannya menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta

---

<sup>6</sup> Mohammad Mahrus Ali, 2019, Tafsir Konstitusi: *Menguji Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Raja Grafindo Persada, Depok, Cetakan Ke-1, hlm. 4

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 68

Kerja) pada tanggal 2 November 2020 oleh pemerintah bersama dengan DPR.

UU Cipta Kerja dalam penyusunan hingga pengesahannya mendapat banyak perhatian dari banyak kalangan yang kemudian menciptakan iklim pro dan kontra dalam masyarakat. UU Cipta Kerja sendiri membagi ketentuannya atas 10 (sepuluh) kluster yang merupakan penggabungan dari 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang yang juga mengatur dan mengubah beberapa undang-undang lama termasuk di dalamnya mencabut dan mengamanatkan beberapa aturan turunan. Totalnya ada 441 (empat ratus empat puluh satu) amanat pembentukan Peraturan Pemerintah dan 11 (sebelas) amanat pembentukan Peraturan Presiden.<sup>8</sup>

Metode *Omnibus Law* yang diadopsi oleh UU Cipta Kerja dianggap bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 22A UUD 1945 yang mengatur bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-

---

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 25 November 2021, Hlm. 211-212

Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penyusunannya juga dianggap melanggar asas-asas pembentukan undang-undang yang terdapat pada UU P3, anggapan bahwa dalam penyusunan dilakukan dengan terburu-buru dan minim keterlibatan masyarakat. Maka dari itu sejumlah pihak kontra mengajukan pengujian formil undang-undang Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada tanggal 24 November 2020 MK menerima permohonan untuk pengujian formil dan materiil terhadap UU Cipta Kerja, isi pokok dari permohonan tersebut kurang lebih sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Pembentukan UU Cipta Kerja cacat formil dan materiil;
2. Melanggar format pembentukan dalam UU P3;
3. Teknik *Omnibus Law* bertentangan dengan teknik penyusunan undang-undang yang diatur dalam UU P3;
4. Melanggar asas-asas pembentukan undang-undang;
5. Melanggar ketentuan tentang tahapan penyusunan undang-undang;
6. Terdapat perubahan naskah hasil persetujuan bersama dengan yang diundangkan sehingga proses pengesahannya tidak memenuhi Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 72 UU P3;

---

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 25 November 2021, Hlm. 150

7. Tidak adanya unsur buruh dalam Satgas
8. Penyusunan Rancangan Undang-Undang terburu-buru.
9. Menyatakan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta menyatakan ketentuan norma dalam Undang-Undang yang telah diubah, dihapus dan/atau yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam UU Cipta Kerja berlaku kembali.

Setelah menghadapi proses panjang, pada tanggal 25 November 2021 putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan dalam sidang putusan. Dalam Amar Putusan yang dibacakan oleh Ketua MK Anwar Usman, Mahkamah mengabulkan untuk sebagian permohonan yang diajukan oleh *Migrant CARE*, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, Mahkamah Adat Minangkabau, serta Muchtar Said. Adapun para pemohon mengajukan permohonan pengujian formil terhadap UU Cipta Kerja karena menurut para pemohon proses pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang." dan Pasal 22A UUD 1945 yang berbunyi "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".

Dalam putusan dan pertimbangan hakim menyatakan bahwa tata cara pembentukan UU Cipta kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang yang diatur pada UU P3 sebagai ketentuan delegasi dari Pasal 22A UUD 1945. Kemudian setelah menyimpulkan keterangan sejumlah saksi terbukti terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden hal ini bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah berpendapat proses pembentukan UU Cipta Kerja adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 22A UUD 1945, sehingga dinyatakan cacat formil.

Kemudian dalam pertimbangan selanjutnya untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan karena telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik maka menurut Mahkamah UU Cipta Kerja harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat.

Selanjutnya MK menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku namun tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat serta MK memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang selama dua tahun untuk memperbaiki UU Cipta Kerja berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan

metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan terpenuhinya syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut undang-undang tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen dan peraturan yang dicabut UU Cipta Kerja berlaku kembali.

Kemudian pada angka 7 (tujuh) amar putusan yang dibacakan menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta pemerintah tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja sampai dilakukannya perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan. Putusan ini berlaku dan memperoleh kekuatan hukum tetap sejak ditanggalkan pada 25 November 2021.

Namun pada tanggal 27 Desember 2021 pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (Perpres 113/2021). Perpres ini lahir atas amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP 64/2021) tepatnya pada Pasal 26, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 44 ayat (2), Pasal 48 ayat (2).



Selain itu Perpres 113/2021 juga merupakan amanat UU Cipta Kerja Pasal 134 yang mengamanatkan untuk menerbitkan perpres mengenai Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana Bank Tanah. Perpres 113/2021 mengatur tentang Struktur dan penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Sebelumnya, pemerintah telah merencanakan untuk membentuk bank tanah dan mulai efektif terhitung pada awal 2022. Bank tanah/badan bank tanah sendiri merupakan badan khusus yang mengelola tanah dan memiliki fungsi untuk melaksanakan perencanaan, pengolahan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Dengan adanya bank tanah sebagai badan yang menyediakan tanah diharapkan dapat menyelesaikan masalah ketersediaan tanah yang terbatas untuk pembangunan infrastruktur yang diperuntukkan untuk kepentingan umum. Pembentukan badan bank tanah secara resmi dapat dilaksanakan atas pengesahan Perpres 113/2021. Adapun susunan dan struktur badan bank tanah yaitu:<sup>10</sup>

1. Komite bank tanah
2. Dewan pengawas
3. Kepala badan pelaksana
4. Deputi bidang manajemen aset dan pengadaan tanah
5. Deputi pengembangan usaha dan keuangan

---

<sup>10</sup> Eri Susanto, Bank Tanah untuk Keadilan, <http://indonesia.go.id/editorial/4048/bank-tanah-untuk-keadilan> (Berita Online)

Pembentukan badan bank tanah beserta struktur dan penyelenggaraannya yang diatur Perpres 113/2021 pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah sebagai administrasi negara dalam membentuk suatu peraturan atau keputusan yang bersifat mengatur. Kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan atau keputusan yaitu dalam hal untuk melaksanakan instrumen peraturan perundang-undangan maupun keputusan yang bersifat mengatur tidak lain didasarkan pada pendelegasian pengaturan kepada pemerintah (*delegatie van wetgeving*) untuk mengatur lebih lanjut norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan, di mana dalam salah satu norma dari peraturan tersebut termuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden.

Enrico Simanjuntak juga menegaskan bahwa sumber hukum merujuk kepada pengertian tempat dari asal muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal, sedangkan dasar hukum ataupun landasan hukum, merupakan norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum.<sup>11</sup>

Salah satu bentuk konkret dari perbuatan hukum pemerintahan adalah pembentukan peraturan atau keputusan yang

---

<sup>11</sup> Enrico Simanjuntak, "Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia", Jurnal Konstitusi Volume 16 Nomor 1, 2019, Hlm. 87

didasarkan pada wewenang dan prosedur yang ada. Adanya wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formil suatu perbuatan hukum pemerintahan. Dapat disimpulkan bahwa pembentukan Perpres 113/2021 merupakan salah satu bentuk tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan dalam kewenangannya haruslah bersesuaian dengan sumber hukum, dasar hukum ataupun landasan hukum sehingga dapat dianggap sah dan berlaku.

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa setiap perbuatan atau tindakan hukum pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah.<sup>12</sup> Apakah kewenangan itu lahir dari sebuah pemberian kewenangan melalui atributif atau delegasi maupun mandat harus selalu bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu tindakan pemerintahan dianggap sah secara hukum dan dapat berlaku di masyarakat. Namun keberlakuan struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah sebagai norma yang tertuang dalam Perpres 113/2021 perlu dipertanyakan karena pada implementasinya tidak bersesuaian dengan putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang bersifat final dan mengikat serta telah memperoleh kekuatan hukum tetap sejak dibacakannya.

---

<sup>12</sup> Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Phinatama Media, Makassar, Cetakan ke-1, Hlm. 91

Dengan demikian, yang akan menjadi titik berat pada penelitian ini adalah bagaimana keabsahan pembentukan Perpres Nomor 113 Tahun 2021 pasca diterbitkannya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tepatnya pada poin ketujuh yang berbunyi “menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja”. Selain itu, penelitian ini juga berfokus untuk mengkaji lebih lanjut mengenai implikasi tindakan hukum pemerintah atas pembentukan struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah yang diatur dalam Perpres 113 Tahun 2021.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar pada latar belakang, dapat diidentifikasi menjadi beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan pembentukan Perpres 113 Tahun 2021 tentang struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah Berdasarkan Perpres Nomor 113 Tahun 2021?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui keabsahan dari pembentukan Perpres Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.

2. Untuk mengetahui legalitas pembentukan struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah.
3. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap tindakan pemerintah berdasarkan Perpres Nomor 113 Tahun 2021.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang analisis hukum penerbitan Perpres Nomor 113 Tahun 2021 Tentang struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Pasca berlakunya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diharapkan juga dari hasil penelitian ini dijadikan referensi dan rujukan bagi akademisi atau para mahasiswa hukum untuk melakukan dan melanjutkan penelitian yang berkaitan.

##### 2. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah untuk memaknai putusan Mahkamah Konstitusi dalam penerbitan aturan turunan sejenis kedepannya.

#### **E. Keaslian Penelitian**

1. Berdasarkan penelitian oleh Widy Angga Windyantoro dan Frans Simangunsong pada Jurnal Abdikarya: Karya Pengabdian

Dosen dan Mahasiswa dengan judul penelitian “Analisis Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 Terhadap Perpres No.113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah” bahwa dalam penelitian oleh Widy Angga Windyantoro dan Frans Simangunsong membahas tentang Implikasi putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 terhadap UU Cipta Kerja dan bagaimana analisis tentang Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 terhadap Perpres 113/2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah yang pada kesimpulannya merujuk pada keberlakuan dari Perpres 113/2021 ditinjau dari Putusan Mahkamah Konstitusi.

Hal yang membedakan dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian ini fokus membahas tentang keabsahan Perpres 113/2021 ditinjau dari teori landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam penelitian ini mengkaji tentang implikasi hukum yang ditimbulkan akibat dari tindakan pemerintah yang berdasar pada Perpres 113/2021.

2. Berdasarkan penelitian oleh Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira pada Jurnal Rechtsvinding dengan judul penelitian “Anomali Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah Ditinjau dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil UU Cipta Kerja” pada tahun 2022

terdapat kemiripan dari segi objek penelitian ini yaitu Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Berdasarkan penelitian oleh Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira mengkaji tentang bagaimana status dari Perpres 113 Tahun 2021 bila ditinjau dari Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU cipta Kerja terhadap UUD 1945. Adapun perbedaan dari penelitian yang ini adalah bahwa penelitian ini mengkaji bagaimana keabsahan pembentukan Perpres 113 tahun 2021 ditinjau dari teori pembentukan perundang-undangan dan mengkaji bagaimana implikasi terhadap tindakan hukum pemerintahan dari penerbitan aturan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian oleh Widy Angga Windyantoro dan Frans Simangunsong pada Jurnal Abdikarya terdapat kesamaan objek penelitian namun terdapat perbedaan dari isi pembahasan dan rumusan masalah. Serta penelitian oleh Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira pada jurnal *Rechtsvinding* terdapat kesamaan objek penelitian namun terdapat perbedaan pada rumusan masalah sehingga keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan.

## F. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah tipe penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau tipe penelitian kepustakaan. Dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini merupakan pendekatan yang pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait dengan isu hukum yang menjadi topik permasalahan pada penelitian ini.<sup>13</sup>

### 2. Bahan Hukum

#### a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
3. Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
4. Peraturan Pemerintah No.64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
5. Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

---

<sup>13</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum; Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, Cetakan Ke-3, Hlm. 133-134



6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa:

1. Buku-buku hukum
2. Jurnal hukum
3. Artikel ilmiah
4. Skripsi hukum

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian yang diteliti berupa kamus hukum.

3. Metode pengumpulan bahan hukum

Adapun metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan yaitu dengan menginventarisasi dan pengumpulan data-data terkait baik berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku-buku teks hukum, jurnal hukum, skripsi hukum dan publikasi daring pada situs *online*.

4. Analisis bahan Hukum

Setelah terkumpulnya bahan-bahan hukum dan non-hukum yang dibutuhkan, selanjutnya melakukan analisis secara kualitatif deskriptif terhadap bahan yang telah terkumpul kemudian mendeskripsikan secara baik dan jelas untuk mendapatkan jawaban dan hasil penelitian yang maksimal guna mencapai tujuan dari penelitian ini.

## BAB II

### KEABSAHAN PEMBENTUKAN PERPRES 113 TAHUN 2021 TENTANG STRUKTUR DAN PENYELENGGARAAN BADAN BANK TANAH

#### A. Peraturan Perundang-undangan

##### 1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam ilmu perundang-undangan dikenal teori hierarki yaitu teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat. Sistem hukum yang dimaksud adalah norma hukum berjenjang dan bertingkat sesuai dengan derajat tingkatan yang diatur dalam hukum. Dalam artian bahwa sistem hukum terdapat norma yang lebih tinggi kedudukannya dan terdapat norma yang lain yang lebih rendah.

Hans Kelsen dalam teorinya *stufenbau des Recht The Hierarchy Of law Theory* menyebutkan bahwa suatu tata hukum bukan merupakan suatu sistem kaidah-kaidah hukum yang berhubungan satu sama lain dalam kedudukan yang sederajat melainkan merupakan hierarki dari kaidah-kaidah yang berbeda derajatnya.<sup>14</sup> Teori ini mengatakan bahwa hukum yang hierarkis merupakan suatu tertib hukum (*legal order*) bahwa hukum yang

---

<sup>14</sup> Mohammad Mahrus Ali, 2020, Tafsir Konstitusi: *Menguji Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Hlm. 53-54

lebih rendah harus bersesuaian dengan sumber hukum di atasnya. Teori hierarki ini dimaksudkan agar dapat mengklasifikasikan kedudukan norma atau peraturan yang lebih tinggi agar dapat menentukan suatu perbuatan norma yang lebih rendah kedudukannya. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan peraturan yang lebih tinggi dapat menjadi validitas suatu perbuatan hukum yang diterapkan oleh peraturan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Di Indonesia hierarki perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) UU P3 menentukan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1). Dapat diartikan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dijadikan sebagai norma dasar (*basic norm*) sebagaimana menurut Kelsen atau aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) sebagaimana pandangan Nawiasky. Oleh sebab itu, terdapat beberapa poin penting yaitu

Pertama, UUD 1945 sebagai norma dasar mengesampingkan semua peraturan yang lebih rendah atau yang ada dibawahnya (berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*) dan kedua, materi muatan pada UUD 1945 menjadi sumber dalam pembentukan segala perundang-undangan, sehingga mulai dari Ketetapan MPR hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Menurut Ni'matul Huda, apabila ada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan diatasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).<sup>15</sup> Larangan pertentangan antara suatu norma hukum dengan norma hukum yang lain semata demi memberi kepastian hukum

---

<sup>15</sup> Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Media Hukum, Volume IX, Nomor 2, April-Juni 2009, Hlm. 10

kepada masyarakat. Makna dari tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan adalah:<sup>16</sup>

- a. Hukum yang lebih tinggi/atas merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum yang rendah/bawah.
- b. Hukum yang rendah/bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum yang tinggi/atasan, sehingga kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
- c. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan yang memiliki materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

## **2. Keabsahan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Menurut kamus hukum Keabsahan dijelaskan dalam berbagai Bahasa antara lain adalah *convalesceren*, *convalescentie*, yang memiliki makna sama dengan *to validate*, *to legalize*, *to ratify* *to acknowledge* yaitu yang artinya mengesahkan, atau pengesahan. Berkaitan dengan keabsahan atau validitas suatu hukum Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan bahwa validitas adalah kesahan berlakunya hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum.

---

<sup>16</sup>*ibid*, Hlm. 1.

Karena hukum dituntut untuk memenuhi nilai-nilai dasar dari hukum itu sendiri yaitu keadilan, kegunaan/kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>17</sup>

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan secara baku.<sup>18</sup> Menurut A. Hamid S. Attamimi peraturan perundang-undangan setidaknya mengandung tiga unsur yaitu norma hukum, berlaku ke luar, bersifat umum dalam arti luas. Menurut Bagir Manan sebagaimana pengertian peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.<sup>19</sup>

Sebagaimana dikatakan oleh A. Hamid S. Attamimi, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara material berkewajiban untuk menyesuaikan dan mencerminkan prinsip negara yang berlandaskan hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam hal ini, konsep negara hukum dapat pula dipahami sebagai filsafat teori politik

---

<sup>17</sup> Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2016, *Ilmu Perundang-Undangan*, Buku Bimbingan Teknis Penyusunan Produk Hukum Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Klungkung, Hlm. 2

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 3

<sup>19</sup> Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 7

yang menentukan sejumlah persyaratan mendasar terhadap hukum, maupun sebagai sarana prosedural (*prosedural device*) yang diperlukan oleh mereka yang memerintah berdasarkan hukum.<sup>20</sup>

Menurut Bagir Manan bahwa agar pembentukan peraturan perundang-undangan menghasilkan suatu peraturan yang tangguh dan berkualitas, maka dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun peraturan perundang-undangan yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, landasan filosofis.<sup>21</sup>

Ketiga landasan ini berguna untuk menilai keabsahan (*legal validity*) agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu berlaku efektif dan diterima oleh masyarakat. Berkaitan dengan itu, dalam buku Achmad Ruslan terdapat 4 (empat) landasan pemikiran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

#### 1. Landasan filosofis

Suatu norma hukum dapat dikatakan berlaku secara filosofis jika norma hukum itu telah bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis yaitu dasar filsafat, pandangan atau ide dari cita hukum yang

---

<sup>20</sup> Suryati, Ramanata Disurya, Layang Sardana, "Tinjauan Hukum Terhadap Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja", Jurnal Simbur Cahaya, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Hlm. 102

<sup>21</sup> Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Hlm. 29

tergabung sebagai sumber dari sumber nilai luhur dalam kehidupan bernegara. Di negara Indonesia, nilai-nilai filosofis itu tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945.

Di dalam rumusan Pancasila sebagai “*staatsfundamentalnorn*” terkandung nilai-nilai filosofis yang menjadi landasan pembentukan dari suatu perundang-undangan. Pemahaman yang demikian membawa pada suatu kesimpulan bahwa UUD 1945 dan Pancasila sudah patutnya menjadi sumber hukum utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya UUD 1945 dan Pancasila menjadi dasar validasi atau keabsahan hukum yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang. Manakala suatu produk hukum yang dihasilkan ternyata bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila, maka dapat dipandang tidak memiliki daya regulatif dan dapat dipandang tidak konstitusional.<sup>22</sup>

## 2. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis merupakan landasan yang mencerminkan kehidupan sosial masyarakat, di mana pada kehidupan sosial tersebut terdapat tuntutan dan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam kehidupan sosial sehingga dibutuhkan sebuah pengaturan untuk mengatur dan menjadi solusi dari tuntutan dan permasalahan tersebut.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Hlm. 128



Landasan sosiologis menekankan efektivitas sebuah peraturan perundang-undangan agar dapat diterima dan diakui oleh masyarakat sebagai sesuatu yang ada dan berlaku.

### 3. Landasan politis

Landasan politis berkaitan dengan garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Achmad Ruslan, landasan politis merupakan salah satu landasan pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan yang menentukan arah kebijakan politik pembangunan nasional.<sup>23</sup>

### 4. Landasan yuridis

Terakhir landasan yuridis yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum sehingga dalam pembentukannya haruslah sesuai dengan peraturan yang berlaku lebih tinggi atau tidak bertentangan dengan peraturan yang ada. Selain itu landasan yuridis dapat dibedakan menjadi 2 bagian yaitu:

#### a. Landasan yuridis formil

Yaitu landasan yang bertujuan untuk memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan

---

<sup>23</sup> Achmad Ruslan, 2013, Teori dan Panduan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Rangkang Education, Yogyakarta, Hlm.148

perundang-undangan. Termasuk di dalamnya landasan kewenangan bagi lembaga atau instansi untuk membuat peraturan perundang-undangan.

b. Landasan yuridis materiil

Landasan materiil perundang-undangan merupakan landasan yang menandakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk telah menjabarkan nilai dan materi muatan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan jenis dan tingkatannya.

### **3. Pembentukan Peraturan Presiden**

Menurut Pasal 1 angka (6) UU P3 menyebutkan bahwa:

“Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.”

Materi muatan Perpres dalam Pasal 13 UU P3 yaitu berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dapat diartikan bahwa Perpres memiliki tiga fungsi, yaitu sebagai peraturan delegasi, sebagai peraturan pelaksana dan peraturan mandiri. Peraturan delegasi artinya Perpres dibentuk harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi. Perpres sebagai peraturan pelaksana menurut

Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).<sup>24</sup>

Definisi Pasal 1 angka (6) UU No. 12 Tahun 2011 (UU P3) mencakup dua hal yang penting: pertama, untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua, dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Penjelasan pertama mengacu pada ketentuan norma yang lebih tinggi di mana norma lebih tinggi mendelegasikan ketentuannya untuk diatur lebih lanjut pada norma yang lebih rendah yang biasanya disebutkan secara eksplisit (*ius scriptum*). Namun, berbeda dengan poin kedua yang dapat diartikan bahwa pembentukan Perpres merupakan keleluasaan bagi seorang Presiden untuk memastikan bahwa Perpres diperlukan atau dikeluarkan dalam rangka menjamin penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berjalan lebih baik.

Eksistensi Perpres sebagai produk eksekutif (pemerintah) cukup menarik perhatian, hal ini berkaitan dengan Perpres sebagai suatu peraturan yang ditetapkan oleh presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Kewenangan asli Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan berdasar atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, artinya Perpres sebagai suatu produk hukum memiliki materi muatan yang tidak tertentu

---

<sup>24</sup> Prisca Listiningrum, "Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Arena Hukum*, Volume 12 Nomor 2, 2019, Hlm. 338

lingkupnya sehingga dapat menjadikan Perpres itu sebagai suatu aturan yang mandiri dikarenakan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.<sup>25</sup> Terlepas dari itu kedudukan Perpres secara hierarkis berada di bawah UUD 1945, undang-undang dan peraturan pemerintah sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Kemudian Perpres juga dapat menjadi acuan pembentukan bagi peraturan di bawahnya seperti Peraturan Daerah dan peraturan lain di bawahnya.

## **B. Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan MK merupakan putusan konstitusional yang dikeluarkan oleh MK sebagai lembaga kehakiman yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan ke MK dalam hal menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (mengenai konstitusionalitas norma), memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus sengketa tentang hasil pemilu.

### **1. Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung (MA) yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945, yaitu:

---

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm. 346

- a. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.
- b. Memutus perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- c. Memutus pembubaran Partai Politik
- d. Memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24C ayat (2)) Dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD adalah pelanggaran hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7B ayat (1) yaitu berupa: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela.
- f. Memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7B ayat (1)).

Dalam kewenangannya yang diatur dalam Pasal 24C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa MK salah satu wewenangnya adalah “Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk menguji undang-

undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Kewenangan ini yang kemudian disebut dengan kewenangan pengujian terhadap undang-undang (*Judicial Review*).

Mekanisme pengujian hukum dipandang sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggamannya para pejabat pemerintahan untuk jadi sewenang-wenang. Jimly Assididqie menegaskan bahwa MK merupakan lembaga yang didirikan atau dibentuk untuk menyanggah peran sebagai pengawal (*the guardian*) dan pelindung (*the protector*) konstitusi sebagai hukum yang tertinggi. Dalam kedudukannya MK memiliki peranan yang penting dan bahkan secara hukum memiliki superioritas *legal* tertentu dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain seperti legislatif dan eksekutif.<sup>26</sup>

Kedudukan MK sebagai pengadilan hukum (*court of law*) dalam konteks kewenangannya adalah menguji konstitusionalitas norma undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Mekanisme pengujian ini bertujuan untuk menjaga agar pembuat undang-undang tidak semena-mena dalam membuat suatu kebijakan yang dituangkan dalam undang-undang, karena pada prinsipnya konstitusi yang menjadi pedoman dalam bernegara. MK dalam melaksanakan

---

<sup>26</sup> Muhammad Mahrus Ali, Op. Cit, Hlm. 84

pengujian konstusionalitas menggunakan interpretasi atau penafsiran hukum atas Undang-Undang Dasar, artinya MK dapat memperluas atau mempersempit arti, maksud, dan tujuan dari UUD 1945.<sup>27</sup> Hal ini karena tugas MK hanya menilai kesesuaian satu undang-undang terhadap UUD 1945 maka MK hanya dapat memutus pengujian norma berlandaskan UUD 1945 sesuai alat bukti dan keyakinan hakim.

Terkait sifat putusan yang bersifat terakhir (*final*) dan mengikat (*binding*) sebagaimana yang diamanatkan konstitusi, mengimplikasikan MK menjadi satu-satunya lembaga peradilan di Indonesia yang tidak mengakomodir proses peradilan berjenjang atau tidak terdapat upaya hukum lain setelah jatuhnya putusan. Putusan MK yang bersifat final diartikan bahwa tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh oleh para pemohon. Oleh karenanya, putusan tersebut telah memiliki kekuatan mengikat secara umum di mana semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut. Maka dari itu MK sebagai badan pengadilan konstusional dapat membatalkan produk undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif atau eksekutif.

## 2. Keberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>27</sup> Muhammad Junaidi, 2018, *Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, Cetakan Ke-1, hlm. 177

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Putusan MK bersifat final. Hal ini berarti Putusan MK telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak dibacakan dalam persidangan MK. Putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap memiliki kekuatan atau daya hukum mengikat untuk dilaksanakan. Kemudian diperjelas pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa MK berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang kemudian putusannya bersifat final. Pasal ini dapat diartikan bahwa MK dalam memutus perkara tidak membutuhkan lembaga eksekutor atau putusan lebih lanjut untuk menindaklanjuti putusannya karena sifat final yang ternilai dalamnya telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak diucapkannya dan tidak ada upaya hukum lagi setelahnya.

Sifat putusan yang dikeluarkan MK sebagai lembaga peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan MK tidak hanya mengikat para pihak yang berperkara (*inter parties*) namun juga wajib ditaati oleh siapa pun (*erga omnes*). Asas *erga omnes* tercermin dari ketentuan yang menyatakan bahwa putusan MK langsung dapat dilaksanakan dengan tidak memerlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang kecuali peraturan perundang-undangan mengatur lain. Ketentuan di



atas merefleksikan kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya secara publik maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang berperkara.

### **C. Dasar Hukum Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah**

Dasar hukum merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasi atau menjadi dasar pelaksanaan suatu tindakan/perbuatan oleh orang atau badan hukum untuk mengetahui ruang lingkup batasan dalam bertindak.<sup>28</sup> Dasar hukum sebagai landasan atau pijakan dalam pemerintah berbuat/bertindak dan juga sebagai pedoman dalam menentukan batasan, kedudukan maupun wewenangnya. Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah yang diatur dalam Perpres 113 Tahun 2021 memiliki dasar hukum yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Pada tanggal 5 Oktober 2020, melalui rapat paripurna, DPR telah mengesahkan RUU Cipta Kerja usulan dari Pemerintah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

---

<sup>28</sup> Bantuan Hukum, Hukum Dasar dan Dasar Hukum, 24 Maret 2022  
<https://bantuanhukum-sbm.com/artikel-hukum-dasar-dan-dasar-hukum> (Artikel Online)

Tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). UU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* mendapat perhatian besar dari berbagai kalangan karena metode *omnibus law* tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai undang-undang yang mengatur ketentuan dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

*Omnibus law* sendiri biasanya disebut sebagai Undang-Undang sapu jagat karena mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan negara.<sup>29</sup> Dengan memangkas beberapa norma yang sudah tidak lagi relevan dapat mengatasi problematik *overregulated* yang sedang terjadi di Indonesia sehingga dapat mempercepat penciptaan lapangan kerja melalui kemudahan investasi.

Setelah disahkannya menjadi undang-undang, UU Cipta Kerja mengubah dan mengganti beberapa undang-undang dan aturan turunan. Totalnya ada 78 undang-undang yang diubah dan digabung dalam UU Cipta kerja dan mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah berjumlah 441 (empat

---

<sup>29</sup> Adhi Setyo Prabowo, "Politik Hukum Omnibus Law. Jurnal Pamator", Volume 13 Nomor 1, April 2020, hlm. 4

ratus empat puluh satu) serta jumlah amanat pembentukan Peraturan Presiden berjumlah 11 (sebelas).

Dalam rangka memberi kemudahan serta kelancaran pengadaan tanah bagi kepentingan penciptaan kerja, Pasal 122 UU Cipta Kerja telah mengubah, menghapus, serta menetapkan beberapa ketentuan yang telah diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Terkait bidang pertanahan, dalam UU Cipta Kerja juga menyisipkan beberapa pasal yang mengatur mengenai eksistensi Bank Tanah di Indonesia.<sup>30</sup>

Pengaturan Bank tanah sendiri diatur dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 UU Cipta Kerja yang sekaligus menjadi landasan hukum bagi berdirinya badan bank tanah sebagai suatu lembaga dan pengaturan tentang struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah itu sendiri.

Salah satu permasalahan pengadaan tanah yang sering terjadi adalah terbatasnya penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan terutama di perkotaan. Kelangkaan ini menyebabkan harga tanah terus melambung tinggi dan menyulitkan bagi pemerintah dalam mengatur Nilai Jual Objek

---

<sup>30</sup> Nila Erdiana, Budi Santoso, Mujiono Hafidh Prasetyo, "Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja" Jurnal NOTARIUS, Volume 14 Nomor 2, 2021, Hlm. 931

Pajak serta menciptakan persaingan tidak sempurna dalam hal pembebasan tanah. Dalam proses pembebasan tanah sering kali terjadi konflik di antara para pihak berkepentingan. Selain itu, kelangkaan ini juga dapat menghambat pemanfaatan tanah dalam pembangunan berkelanjutan untuk kepentingan umum. Maka dari itu pemerintah berinisiasi untuk menciptakan sebuah lembaga yang dapat menjamin ketersediaan lahan pembangunan demi menghindari terjadinya ketimpangan ketersediaan tanah dengan upaya pemerintah melakukan pembangunan. Lembaga tersebut akhirnya direalisasikan dalam UU Cipta Kerja yang bernama Bank Tanah.

Bank Tanah merupakan salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting dalam hal meningkatkan efisiensi pemanfaatan tanah. Dalam bank tanah yaitu dengan metode kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal dengan maksud bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, efisiensi pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sangat berdampak dalam mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ranitya Ganindha, Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, 2016, Hlm. 444

Eksistensi bank tanah di Indonesia berdasarkan perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial yang berarti kemanfaatan penggunaan tanah tersebut tidak hanya dapat dimiliki oleh pemilik hak atas tanah namun juga bagi kepentingan umum.<sup>32</sup>

2. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6633)

Amanat Pasal 135 UU Cipta Kerja memberikan delegasi kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut tentang badan bank tanah. Pada tanggal 29 April 2021, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah (PP 64/2021). PP 64/2021 merupakan aturan pelaksana yang mengatur lebih detail tentang badan bank tanah atas amanat Pasal 135 UU Cipta Kerja. Dalam PP ini disebutkan bahwa Badan bank tanah (selanjutnya disebut bank tanah) adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum

---

<sup>32</sup> *Ibid*, Hlm. 445

Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

Berdasarkan Pasal 3 dan 4 PP 64/2021 Bank tanah mempunyai fungsi: perencanaan; perolehan tanah; pengadaan tanah; pengelolaan tanah; pemanfaatan tanah; dan pendistribusian tanah. Dalam melaksanakan fungsi bank tanah juga mempunyai tugas:

- a. melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
- b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
- c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;
- d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
- e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan
- f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Dalam PP 64/2021 terdapat beberapa pasal yang memerintahkan pendelegasian kepada Peraturan Presiden untuk mengatur lebih lanjut ketentuan struktur dan penyelenggaraan badan bank tanah tepatnya pada:

1. Pasal 134 UU Cipta Kerja. (Perintah ketentuan mengenai Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana)

2. Pasal 26 ayat (7) PP 64/2021 (Perintah ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan modal sementara)
3. Pasal 32 ayat (3) PP 64/2021. (Perintah ketentuan mengenai tugas dan tata cara penetapan Komite)
4. Pasal 33 PP 64/2021(Perintah Ketentuan mengenai pemilihan, penetapan, pengangkatan dan pemberhentian, tugas, wewenang, kewajiban, masa tugas, dan tata cara pengambilan keputusan Dewan Pengawas)
5. Pasal 34 PP 64/2021 (Perintah ketentuan mengenai penetapan, pengangkatan dan pemberhentian, masa tugas, struktur organisasi, tugas, wewenang, dan kewajiban Badan Pelaksana)
6. Pasal 44 ayat (2), PP 64/2021 (Perintah Ketentuan bahwa pelaksanaan pinjaman harus mendapatkan persetujuan dari Komite dan/atau Dewan Pengawas)
7. Pasal 48 ayat (2) PP 64/2021 (Ketentuan mengenai tata cara penyusunan laporan tahunan Bank Tanah, pertanggungjawaban Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas, serta pengesahan laporan tahunan Bank Tanah)

### 3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Pasca disahkannya UU Cipta kerja sebagai suatu produk peraturan perundang-undangan menuai kritik dan tanggapan dalam berbagai kalangan utamanya para buruh, pemerhati lingkungan hingga kalangan akademisi dan mahasiswa. UU Cipta Kerja dianggap tidak bersesuaian dengan tata cara pembentukan perundang-undangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Dalam konteks negara hukum perlu diajukan pengujian formil dan materil (*judicial review*) UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Permohonan uji formil dan materil UU Cipta Kerja diterima MK pada tanggal 24 November 2020, isi pokok dari permohonan tersebut kurang lebih sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Pembentukan UU (Cipta Kerja) cacat formil dan materil;
- b. Melanggar format UU P3;
- c. Teknik *Omnibus Law* bertentangan dengan teknik penyusunan undang-undang yang diatur dalam UU P3;
- d. Melanggar asas-asas pembentukan undang-undang;
- e. Melanggar ketentuan tentang tahapan penyusunan undang-undang;

---

<sup>33</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 25 November 2021, Hlm. 150



- f. Perubahan naskah hasil persetujuan bersama dengan yang diundangkan sehingga proses pengesahannya tidak memenuhi Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 71 UU P3;
- g. Tidak adanya unsur buruh dalam Satgas; dan
- h. Penyusunan RUU terburu-buru.
- i. Menyatakan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta menyatakan ketentuan norma dalam Undang-Undang yang telah diubah, dihapus dan/atau yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam UU Cipta Kerja berlaku kembali.

Setelah menghadapi proses panjang, pada tanggal 25 November 2021 putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan dalam sidang putusan. Amar Putusan yang dibacakan oleh Ketua MK, bahwa MK mengabulkan untuk sebagian permohonan yang diajukan oleh pemohon yaitu *Migrant CARE*, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, Mahkamah Adat Minangkabau, dan Muchtar Said. Menimbang bahwa para pemohon mengajukan permohonan pengujian formil terhadap UU Cipta Kerja karena menurut para pemohon proses pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 22A UUD 1945.

Dalam putusan dan pertimbangan hakim menyatakan bahwa tata cara pembentukan UU Cipta kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang yang diatur pada UU P3. Kemudian setelah menyimpulkan keterangan sejumlah saksi terbukti terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden hal ini bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka MK berpendapat bahwa pembentukan UU Cipta Kerja adalah tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga UU Cipta Kerja harus dinyatakan cacat formil. Setidaknya terdapat beberapa poin amar putusan yaitu:<sup>34</sup>

- 1) Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima,
- 2) Mengabulkan permohonan pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian,
- 3) Menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan

---

<sup>34</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 25 November 2021, Hlm. 416-417

perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;

- 4) Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
- 5) Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen;
- 6) Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali;
- 7) Menyatakan untuk menanggukhan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.
- 8) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
- 9) Menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya.

#### 4. Peraturan Presiden 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

Pasca keluarnya putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang inkonstitusional bersyarat UU Cipta Kerja. Tidak butuh waktu lama pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Perpres ini merupakan aturan pelaksana dari UU Cipta Kerja dan PP 64/2021 yang ditetapkan oleh pemerintah pada tanggal 27 Desember 2021.

Pembentukan Perpres 113/2021 berdasarkan dari ketentuan Pasal 2 PP 64/2021 tentang Badan Bank Tanah bahwa telah dibentuk Badan Bank Tanah yang merupakan Badan Hukum Indonesia, selanjutnya berdasarkan amanat ketentuan Pasal 26, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 44 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (2) PP 64/2021, dan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 134 UU Cipta Kerja, maka perlu menetapkan Perpres tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah untuk mengatur lebih lanjut.

#### **D. Analisis Keabsahan Pembentukan Perpres 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah**

Amar putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021 tentang pengujian formil UU Cipta Kerja terhadap UUD 1945 menjelaskan bahwa UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat.

Pembacaan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021 yaitu pada tanggal 25 November 2021. Dikabulkannya beberapa permohonan oleh para pemohon sehingga menyatakan bahwa UU Cipta kerja inkonstitusional bersyarat karena bertentangan dengan UUD 1945. Dalam amar putusan tersebut mahkamah menyatakan beberapa hal-hal pokok yaitu:

Pertama, bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Atau dapat diartikan bahwa selama masa tenggang waktu perbaikan yang diberikan selama 2 tahun sejak putusan ini dibacakan pada 25 November 2021.

Kedua, menyatakan selama 2 tahun ke depan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu yang diberikan.

Ketiga, memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk segera melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan.

Keempat, apabila dalam tenggang waktu yang diberikan tersebut atau selama dua tahun masa perbaikan tidak dilakukan perbaikan maka UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara

permanen sehingga undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja berlaku kembali.

Kelima, menyatakan bahwa menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

Putusan MK ini telah berlaku dan dinyatakan *Inkracht* pada saat pembacaannya dalam persidangan. Sebagaimana ditinjau dari sifat dan keberlakuan putusan mahkamah konstitusi dalam berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) salah satu wewenangnya adalah “Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”.

Kewenangan MK dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar juga diterangkan pada UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, *juncto* Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan ini menjadi landasan bagi MK dalam menerima dan mengadili permohonan uji formil maupun materiil suatu undang-undang yang dianggap merugikan masyarakat. Pengujian formil UU Cipta Kerja terhadap UUD 1945 yang menjadi kewenangan MK

merupakan instrumen hukum untuk menjaga agar prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada dan tidak dilakukan dengan kehendak bebas dari pembentuknya.<sup>35</sup>

Pengujian formil yang diajukan oleh pemohon yaitu pengujian formil UU Cipta Kerja Terhadap UUD 1945 Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 22A. Merujuk pada Pasal 22A yang berbunyi “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang” yang merupakan ketentuan yang mendelegasikan pembentukan peraturan perundang-undangan kepada UU P3, sehingga pasal 22A dan UU P3 menjadi dasar batu uji pengujian undang-undang. Maka dari itu secara tidak langsung pengujian undang-undang diuji oleh undang-undang. Hal lain yang menjadi pertanyaan bahwa dalam pasal 22A UUD 1945 menggunakan nomenklatur “ketentuan lebih lanjut” artinya terdapat ketentuan sebelumnya yang mengatur dan menjelaskan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan dalam pasal 22A UUD 1945 hanya terdapat satu pasal dan tidak mengatur ketentuan sebelumnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat menyebabkan ambiguitas dalam penafsirannya.

---

<sup>35</sup> Yosephus Mainake, “Uji Formil UU KPK Oleh Mahkamah Konstitusi”, Isu Sepekan Bidang Hukum, Mei 2021, Hlm. 1

Keberlakuan dari putusan MK memiliki sifat final dan mengikat artinya putusan MK seketika memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht*) pada saat dibacakannya dalam persidangan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh setelahnya, sehingga pada saat pembacaan putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 telah memperoleh kekuatan hukum mengikat dan wajib dipatuhi oleh semua unsur.

Namun pada tanggal 27 Desember presiden menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Sebagai peraturan pelaksana Perpres 113/2021 diterbitkan untuk mengatur lebih lanjut beberapa ketentuan dalam UU Cipta Kerja dan PP 64/2021 karena pada dasarnya dalam implementasinya bank tanah belum sepenuhnya operasional karena terdapat beberapa ketentuan teknis yang perlu diatur lebih lanjut dalam perpres. Ketentuan teknis itu adalah ketentuan mengenai komite, dewan pengawas, serta badan pelaksana Bank Tanah, maka dari itu agar bank tanah dapat operasional diperlukan pengaturan dalam perpres sebagai peraturan pelaksana.

Sebagaimana poin ketujuh amar putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 telah dijelaskan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru



yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Tentu saja hal ini menjadi topik permasalahan yang sangat vital karena hal ini berkaitan dengan kepatuhan terhadap putusan mahkamah konstitusi yang merupakan putusan konstitusional. Dalam putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 terdapat 2 (dua) unsur atau poin utama yang dapat dijabarkan yaitu: 1. Untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan luas; 2. Tidak dibenarkan untuk menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.<sup>36</sup>

Pada unsur yang pertama merujuk pada tindakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Tindakan dalam hukum administrasi negara dibagi menjadi dua yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata adalah segala tindakan atau perbuatan yang tidak berhubungan dengan hukum sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Adapun tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan atau perbuatan yang memiliki relevansi dengan hukum dan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum.

Merujuk pada kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas. Kebijakan merupakan instrumen hukum yang

---

<sup>36</sup> Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira, "Anomali Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah Ditinjau Dari Putusan Mahkamah Konstitusi NOMOR 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian Formil Uu Cipta Kerja", Jurnal Rechtsvinding Volume 11 Nomor 1, 2022, Hlm. 111

digunakan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan. kebijakan yang dimaksud dapat berupa peraturan ataupun keputusan. Kemudian definisi dari kata strategis dan luas, dalam amar putusan MK hanya menyebutkan kata “strategis” dan “luas” tanpa menjelaskan seperti apa maksud dan batasan dari kedua kata tersebut, sehingga memerlukan pendefinisian lebih lanjut mengenai dua kata tersebut. Jika ditelisik pada Pasal 4 UU Cipta Kerja disebutkan bahwa salah satu kebijakan strategis Cipta Kerja adalah pengadaan tanah. Melihat dari fungsi bank tanah yaitu melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah, maka dapat dikaitkan bahwa yang dimaksud “strategis dan berdampak luas” dalam putusan MK termasuk bank tanah.

Unsur yang kedua adalah tidak diperkenalkannya penerbitan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Peraturan pelaksana yang dimaksud adalah peraturan yang ada di bawah undang-undang yang materi muatannya untuk melaksanakan perintah dari undang-undang antara lain yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, ataupun peraturan dibawah yang terkait dengan UU Cipta Kerja.

Dalam sistem hukum Indonesia, peraturan menurut dasar kewenangannya dapat diklasifikasikan menjadi peraturan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Kewenangan atribusi

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diberikan oleh UUD 1945 dan undang-undang. Adapun kewenangan delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menjalankan perintah peraturan yang lebih tinggi atau untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan delegasi yang disebut dengan peraturan pelaksana.

Peraturan pelaksana merupakan peraturan yang fungsinya untuk melaksanakan perintah atau delegasi dari peraturan lebih tinggi yang mendelegasikannya. Dalam UU P3 peraturan pelaksana untuk mengatur ketentuan lebih lanjut dari undang-undang adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau peraturan lain di bawah undang-undang selama diperintahkan untuk dibentuk oleh undang-undang untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dari undang-undang sebagaimana Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU P3, maka larangan Peraturan pelaksana yang dimaksud dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 adalah larangan pembentukan peraturan pelaksana seperti Peraturan pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan lain di bawah undang-undang yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

Pembentukan Perpres 113/2021 pada 27 Desember 2021 ini membuat banyak pertanyaan publik apakah benar presiden selaku pihak yang memiliki kewenangan membentuk peraturan pelaksana

tidak menyalahi ketentuan dan apakah pada saat itu presiden masih memiliki wewenang untuk menerbitkan perpres 113/2021 padahal Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 telah berlaku.

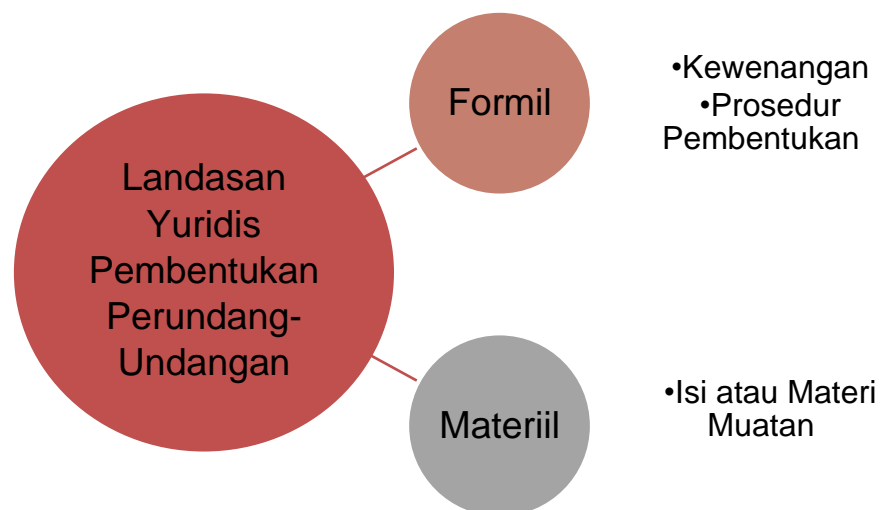
Dalam buku Achmad Ruslan yang berjudul “Teori dan Panduan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia” terdapat landasan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu landasan kewenangan formil dan landasan kewenangan materiil. Landasan kewenangan formil adalah landasan yang mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut, sedangkan landasan kewenangan materiil adalah landasan yang mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan dari sudut materi muatannya.<sup>37</sup>

Dalam landasan pembentukan perundang-undangan, terdapat dua landasan yuridis yang menjadi syarat legitimasi terhadap peraturan perundang-undangan yaitu landasan formil dan landasan materiil. Untuk menguraikan secara yuridis pembentukan

---

<sup>37</sup> Achmad Ruslan, 2013, Teori dan Panduan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Rangkang Education, Yogyakarta, Hlm. 67

perpres 113/2021 maka dapat dijabarkan ke dalam dua aspek atau landasan pokok tersebut untuk menjadi alat tolak ukur apakah dalam praktik pembentukan perundang-undangan telah sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Landasan formil merupakan landasan yang bertujuan untuk memberikan legitimasi prosedural dan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun landasan materiil perundang-undangan merupakan landasan yang menandakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk telah menjabarkan nilai dan materi muatan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan jenis dan tingkatannya.<sup>38</sup>



### 1. Landasan Formil

Berbicara tentang legitimasi formil suatu peraturan perundang-undangan tidak lepas dari dua hal yaitu kewenangan

---

<sup>38</sup> Evi Noviawati, "Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Ilmiah Galuh Justisi Volume 6 Nomor 1, 2018, Hlm. 54-55

dari pembentuk undang-undang dan prosedur pembentukan perundang-undangan. Dalam buku Achmad Ruslan landasan kewenangan formil yaitu landasan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat untuk membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup> Maka dari itu secara formil syarat legitimasi peraturan perundang-undangan dinilai berdasarkan kewenangan pembentukan dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbicara tentang kewenangan pembentukan Peraturan Presiden, kewenangan tersebut berdasarkan Pasal 1 angka (6) bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Presiden berada dalam kuasa presiden yang merupakan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menghendaki suatu kebijakan termasuk membentuk suatu produk peraturan maupun keputusan administrasi negara dalam hal menjalankan

---

<sup>39</sup> Achmad Ruslan, *Loc.cit*, Hlm. 67

pemerintahan berdasarkan pada UUD 1945. Namun perlu diketahui bahwa suatu kewenangan juga memiliki batasan dalam pelaksanaannya.

Selaras dengan pilar utama negara hukum yang dianut yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip tersebut wewenang pemerintahan harus berasal dari peraturan perundang-undangan. Pembatasan kewenangan diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) bahwa wewenang badan dan/atau pejabat pemerintahan dibatasi oleh:

1. Masa atau tenggang waktu wewenang;
2. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang;
- dan
3. Cakupan bidang atau materi wewenang.

Berdasarkan masa atau tenggang waktu wewenang, maka hal ini juga merujuk pada keberlakuan suatu undang-undang sebagai peraturan yang mengatur dan melandasi sebuah kewenangan. Kewenangan pembentukan peraturan pelaksana itu ada sejak UU Cipta Kerja berlaku saat diundangkan pada 2 November 2020 hingga terbitnya putusan MK yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Karena pada dasarnya suatu undang-undang masih tetap berlaku sebelum ada putusan

pengadilan MK yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945.<sup>40</sup>

Pada 25 November 2021 amar putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan UU Cipta Kerja adalah inkonstitusional bersyarat sehingga tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam masa tenggang 2 (dua) tahun. Dalam amar putusan ini juga menyatakan UU Cipta Kerja masih berlaku sepanjang dilakukan perbaikan selama tenggang waktu dua tahun. Meskipun dalam amar putusan UU Cipta Kerja masih dinyatakan berlaku namun pada poin ketujuh amar putusan mempertegas untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas dan tidak dibenarkan untuk menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

Kemudian diperintahkan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbaikan selama tenggat waktu 2 (dua) tahun, apabila tidak dilakukan perbaikan pembentukan oleh pembentuk undang-undang maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional permanen atau tidak lagi berlaku. Pada saat pembacaan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada 25 November 2021, UU Cipta Kerja tidak lagi

---

<sup>40</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 58



memiliki kekuatan hukum mengikat dan telah menangguhkan sementara wewenang presiden untuk membentuk peraturan pelaksana yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

Berdasarkan penjelasan di atas maka wewenang presiden dalam membentuk peraturan pelaksana atas pendelegasian dari UU Cipta Kerja berlaku pada saat UU Cipta diberlakukan saat pertama kali menjadi undang-undang yaitu pada 2 November 2020 sampai dibacakannya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada 25 November 2021. Kemudian untuk Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang isinya adalah menangguhkan UU Cipta Kerja sampai dilakukan perbaikan selama tenggat waktu 2 (dua) tahun, maka juga menangguhkan wewenang presiden membentuk peraturan pelaksana yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja selama 2 tahun sejak dibacakannya.

Selanjutnya yaitu prosedur pembentukan peraturan presiden, dalam UU P3 telah diatur ketentuan dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Presiden. Tahapan pembentukan Peraturan Presiden dimulai dari perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Tahapan pertama, perencanaan Peraturan Presiden terlebih dahulu diawali dengan perencanaan penyusunan dalam

program penyusunan Peraturan Presiden. Dalam hal tata cara perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah pada Pasal 24 hingga Pasal 29 dalam UU P3 berlaku mutatis mutandis terhadap perencanaan Peraturan Presiden sehingga dalam proses perencanaan penyusunan Peraturan Presiden kurang lebih sama dengan proses perencanaan penyusunan peraturan pemerintah.

Tahap kedua adalah tahap penyusunan, di dalam tahap ini secara garis besar dapat dimulai dari pemrakarsa menyusun dan mempersiapkan rancangan Peraturan Presiden; membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian; melakukan rapat panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian; dan pengharmonisasian, pembulatan dan penetapan konsepsi rancangan Peraturan Presiden.<sup>41</sup>

Tahap ketiga adalah pengesahan rancangan Peraturan Presiden berdasarkan Pasal 114 Perpres 87/2014 yaitu:

- a. Presiden menetapkan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. Naskah rancangan peraturan presiden ditetapkan menjadi peraturan presiden dengan membubuhkan tanda tangan
- c. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesekretariatan negara atau

---

<sup>41</sup> Hukum Online, Begini Proses Penyusunan Peraturan Presiden, 12 Juli 2022, <http://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-proses-penyusunan-peraturan-presiden-lt62cd5771568b4>

sekretaris kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah peraturan presiden yang telah ditetapkan oleh presiden

- d. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau sekretaris kabinet menyampaikan naskah peraturan presiden yang telah dibubuhi nomor dan tahun kepada menteri Hukum dan HAM untuk diundangkan.

Tahap terakhir adalah pengundangan, dalam tahapan ini

berdasarkan Pasal 114 Perpres 87/2014 adalah

- a. Menteri Hukum dan HAM mengundangan peraturan presiden dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dan penjelasannya ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Permohonan pengundangan peraturan presiden ditujukan kepada Menteri Hukum dan HAM secara tertulis yang ditandatangani pejabat yang berwenang dari instansi bersangkutan dan disampaikan langsung kepada petugas disertai dengan 2 naskah asli dan 1 softcopy naskah asli;
- c. Menteri Hukum dan HAM menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Presiden dalam waktu paling lama 1x24 jam terhitung sejak Peraturan Presiden ditetapkan/disahkan presiden;
- d. Menteri Hukum dan HAM menyampaikan naskah Peraturan Presiden yang telah diundangkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau sekretaris kabinet;
- e. Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan dalam jangka waktu 14 hari terhitung sejak tanggal Peraturan Presiden diundangkan.

Dari beberapa tahapan di atas dapat dijelaskan bahwa pembentukan Peraturan Presiden mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangannya melibatkan beberapa peran penting seperti panitia antar kementerian dan/atau

panitia antar non kementerian yang dibentuk oleh pemrakarsa yaitu menteri-menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen serta presiden.

Dalam proses penyusunannya juga dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi artinya dalam proses pembentukannya sejatinya telah komprehensif dan prosedural sehingga mestinya jauh dari ketidaksempurnaan. Namun kenyataannya adalah dalam pembentukan perpres 113/2021 bertentangan dengan putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang pada amar putusannya telah menyatakan untuk tidak memperkenankan untuk menerbitkan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Hal yang menjadi aneh adalah presiden sebagai lembaga yang berwenang tetap menerbitkan peraturan ini sebagai peraturan perundang-undangan yang sah.

Hal ini sangat disayangkan karena melihat keberlakuan dari putusan MK yang merupakan putusan konstitusional mengikat dan final serta putusan ini juga dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia maka tentu saja keberlakuannya diketahui oleh berbagai kalangan khususnya pemerintah sebagai unsur pembentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat uraikan bahwa pembentukan Perpres 113/2021 yang diterbitkan oleh pemerintah meskipun secara prosedur pembentukannya dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ditentukan pada UU P3, namun berdasarkan kewenangan pembentukan perpres pada oleh presiden adalah tidak berwenang membentuk peraturan pelaksana berkaitan dengan UU Cipta Kerja sejak berlakunya Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020. Untuk menilai pembentukan perpres 113/2021 secara formil, maka dapat disimpulkan perpres 113/2021 tidak memenuhi syarat atau landasan formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Landasan Materiil

Landasan materiil merupakan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada ketentuan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dari segi isi atau materi muatannya.

Berdasarkan Pasal 13 UU P3 bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Perpres 113/2021 merupakan

peraturan pelaksana yang lahir atas perintah pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi yaitu UU Cipta Kerja dan PP 64/2021. Hal ini dapat dilihat pada konsideran yang menyatakan bahwa perpres 113/2021 lahir atas perintah:

1. Pasal 134 UU Cipta Kerja. (Perintah ketentuan mengenai Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana)
2. Pasal 26 ayat (7) PP 64/2021 (Perintah ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan modal sementara)
3. Pasal 32 ayat (3) PP 64/2021. (Perintah ketentuan mengenai tugas dan tata cara penetapan Komite)
4. Pasal 33 PP 64/2021(Perintah Ketentuan mengenai pemilihan, penetapan, pengangkatan dan pemberhentian, tugas, wewenang, kewajiban, masa tugas, dan tata cara pengambilan keputusan Dewan Pengawas)
5. Pasal 34 PP 64/2021 (Perintah ketentuan mengenai penetapan, pengangkatan dan pemberhentian, masa tugas, struktur organisasi, tugas, wewenang, dan kewajiban Badan Pelaksana)

6. Pasal 44 ayat (2), PP 64/2021 (Perintah Ketentuan bahwa pelaksanaan pinjaman harus mendapatkan persetujuan dari Komite dan/atau Dewan Pengawas)
7. Pasal 48 ayat (2) PP 64/2021 (Ketentuan mengenai tata cara penyusunan laporan tahunan Bank Tanah, pertanggungjawaban Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas, serta pengesahan laporan tahunan Bank Tanah.

Berdasarkan konsiderannya dapat disimpulkan bahwa perpres 113/2021 telah dibentuk sesuai atau memenuhi ketentuan materi muatan Peraturan Presiden yaitu atas perintah UU Cipta Kerja dan PP 64/2021, sehingga memenuhi syarat atau landasan materiil pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan 2 (dua) penjelasan mengenai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa secara materiil pembentukan perpres 113/2021 telah sesuai dengan materi muatan pendelegasian dari UU Cipta Kerja dan PP 64/2021, namun secara formil pembentukan Perpres 113/2021 meskipun prosedur pembentukannya telah sesuai namun tidak memenuhi unsur kewenangan landasan formil pembentukan perundang-undangan. Hal ini karena pemerintah tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksana sejak berlakunya Putusan MK No.

91/PUU-XVIII/2020, sehingga pembentukan Perpres 113/2021 bertentangan dengan Putusan MK dan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa Perpres 113/2021 adalah tidak memenuhi landasan formil pembentukan peraturan perundang-undangan.