

KETIDAKPATUHAN PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: TERBITNYA PERATURAN PRESIDEN NOMOR 113 TAHUN 2021 TENTANG STRUKTUR DAN PENYELENGGARAAN BADAN BANK TANAH

*(Non-compliance with Lawmakers: Issuance of Presidential Regulation Number 113 of 2021
concerning Structure and Administration of Land Banks)*

Rofi Wahanisa dan Ahmad Habib Al Fikry
Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
Email: rofiwahanisa@mail.unnes.ac.id

Naskah Diterima: 7 maret 2022; direvisi 12 April 2022; disetujui 26 April 2022

Abstrak

Konsep negara hukum, hukum lah yang menjadi panglima dalam penyelenggaraan negara. Oleh karenanya, negara menaruh perhatian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan hingga pelaksanaannya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi landasan pembentuk peraturan perundang-undangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Tujuan penelitian ini adalah: (i) menjelaskan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; dan (ii) menunjukkan ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan: (i) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan atas permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pada amar ke-7 menyatakan menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang *a quo*; dan (ii) ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan ditunjukkan dengan disahkannya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Perlu adanya kepatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan karena selain sebagai refleksi cita negara hukum yang baik juga untuk mencapai hakikat tujuan negara dan hukum.

Kata Kunci: Ketidakpatuhan, Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi.

Abstract

*The concept of state of law, law is commander in administration of state. Therefore, state pays attention from process of forming laws to implementation. Law Number 12 of 2011 serves as basis for lawmakers to form good laws. The aims of research: (i) to explain the decision of Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020; and (ii) showing the disobedience of lawmakers to the decision of Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020 with establishment of Presidential Regulation Number 113 of 2021. The author uses normative juridical research method. The results show: (i) decision of Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020 is decision on application for formal review of Law Number 11 of 2020 against 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which in 7th decree states to suspend all strategic actions or policies that have broad impact and is not justified in issuing new implementing regulations relating to law *a quo*; (ii) non-compliance of lawmakers is shown by existence of Presidential Regulation No. 113 of 2021 which is new implementing regulation related to Law No. 11 of 2020. There needs compliance for lawmakers because apart from being reflection of ideals of good rule of law that also for achieving the truth of goals of state and law.*

Keywords: Non-compliance, Lawmakers, Constitutional Court Decisions.

A. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan mengadili pada upaya pertama (*the first resort*) sekaligus terakhir (*the last resort*).¹ Putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu kewenangannya. Hamdan Zoelva menyatakan bahwa terdapat alasan dibalik perumusan sifat putusan ini dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lain karena Mahkamah Konstitusi dibentuk guna melindungi kemurnian konstitusi yang menempatkannya pada sebuah fungsi yang bernama penjaga dan penafsir akhir konstitusi.²

Konsekuensi yuridis mengenai hal di atas adalah putusan Mahkamah Konstitusi mengikat bagi semua pihak yang tidak hanya untuk para pihak yang berperkara saja atau dikenal dengan *erga omnes*.³ Problematika muncul dalam tataran pragmatik, adalah tidak dilaksanakannya putusan Mahkamah Konstitusi oleh pembentuk peraturan perundang-undangan yang menunjukkan bentuk ketidakpatuhan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan salah satu contohnya. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi

menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang cipta kerja.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan undang-undang yang berlaku pada tanggal 2 November 2020. Undang-undang *a quo* mengusung konsep *omnibus law* mendapatkan reaksi dari masyarakat. Istilah *omnibus law* pun dikenal sebagai hukum yang dipakai untuk memuat banyak hal namun lebih efisien.⁴ Audrey O. Brien berpendapat bahwa *omnibus law* adalah suatu rancangan undang-undang. Adapun menurut Patrick Keyzer, ia berpikiran bahwa *omnibus law is a latin word that means all or for everything, so an omnibus law is a law that covers a number of diverse or unrelated topics*. Terjemahan bebasnya adalah *omnibus law* adalah kata latin yang berarti semua atau untuk segalanya, sehingga *omnibus law* adalah undang-undang yang mencakup sejumlah topik yang beragam atau tidak terkait.⁵

Louis Massicotte menyebutkan terdapat kelemahan *omnibus law* bahwa konsep yang membawa muatan sangat banyak dengan topik beragam akan mengurangi ketelitian dalam penyusunan.⁶ Bayu Dwi Anggoro

¹ Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Cetakan Pertama*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 160.

² Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia: Buku VI, Kekuasaan Kehakiman, Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 484.

³ Fadzlan Budi Sulistyono Nugroho, "Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi" *Gorontalo Law Review* Volume 2 Nomor 2, (2019): 98.

⁴ Sodikin, "Paradigma Undang-Undang dengan Konsep *Omnibus Law* Berkaitan dengan Norma Hukum Yang Berlaku di Indonesia" *Jurnal Rechtsvinding* Volume 9 Nomor 1 (2020): 147.

⁵ Ali Dahwir, "Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Pemikiran Philippe Nonet and Philip Selznick Mengenai Hukum Konservatif", *Jurnal Justicia* Volume 3 Nomor 2 (2020): 170.

⁶ Louis Massicotte, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, (Canadian Parliamentary Review/Spring, 2013), hlm. 15.

menyampaikan bahwa tantangan besar dalam mengadopsi *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan Indonesia adalah permasalahan regulasi Indonesia yang kompleks bukan hanya mengenai teknik maupun cara penyusunan undang-undang dan dalam pembentukan undang-undang dijaminnya partisipasi publik pada semua tahapannya.⁷ Penyusunan undang-undang merupakan salah satu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁸. Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal 44 dan Pasal 64 undang-undang *a quo* menentukan penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik yang telah ditentukan. Kelemahan yang dikemukakan Massicotte rupanya terbukti bahwa undang-undang cipta kerja berdasarkan pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai tata cara pembentukannya tidak didasarkan cara dan metode pasti, baku, dan standar serta sistematika pembentukan undang-undang karena adanya perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan.⁹ Selain itu, dalam pembentukan undang-undang cipta kerja ini juga tidak menjawab tantangan untuk diadopsi dalam sistem perundang-undangan

di Indonesia sebagaimana disampaikan Bayu Dwi Anggoro. Disebutkan dalam putusan *a quo* bahwa pembentukan undang-undang cipta kerja tidak memberikan ruang partisipasi publik secara maksimal.

Mengusung beragam topik yang diatur dalam satu undang-undang, salah satu muatan yang diatur adalah tentang bank tanah. Menentukan mengenai perlunya peraturan pelaksana di bawahnya, menghadirkan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Eksistensi bank tanah dalam undang-undang cipta kerja hingga peraturan pemerintah *a quo* telah menjadi diskursus kalangan akademisi dan masyarakat. Beberapa hal yang menjadi sorotan mengenai bank tanah adalah: (i) ketidakselarasan tujuan bank tanah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 untuk kepentingan umum¹⁰ akan tetapi apabila ditelisik lebih dalam mengenai kewenangannya, arah tujuannya adalah ekonomi berkeadilan; (ii) Fungsi pemanfaatan preferensinya untuk bisnis akan tetapi sifat bank tanah adalah nonprofit; hingga (iii) tumpang tindih pengaturan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan sosial.¹¹

Pengaturan bank tanah yang kontroversial tidak berhenti di sana saja. Ditentukan

⁷ Bayu Dwi Anggoro, "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", Jurnal Rechtsvinding Volume 9 Nomor 1 (2020): 30.

⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

¹⁰ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6683.

dalam peraturan pemerintah tentang badan bank tanah dalam beberapa pasal yang memerintahkan harus adanya peraturan presiden mengenai bank tanah. Pasal-pasal yang dimaksud seperti Pasal 26 ayat (7), Pasal 32 ayat (3), Pasal 34 ayat (4), Pasal 35, dan Pasal 44 ayat (2).¹² Pasal-pasal tersebut memberikan konklusi bahwa peraturan presiden merupakan kunci untuk dapat dibentuk dan terlaksananya bank tanah. Kunci ini kemudian berada dalam genggamannya pembentuk peraturan perundang-undangan dengan disahkannya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 guna membuka pintu sebuah badan yang bernama bank tanah. Peraturan *a quo* selain melanggar asas keterbukaan dalam pembentukannya karena di awal pengesahannya masyarakat tidak dapat mengaksesnya, juga menuai kritik karena sebagai bentuk ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Metode Penelitian

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam metode ini penulisan adalah peraturan perundang-undangan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum yang menjadi dasar penulisan ini.¹³ Adapun undang-undang yang dimaksud adalah: (i) UUD NRI Tahun 1945; (ii) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (iii) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; (iv) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; (v) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; (vi) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; (vii) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; (viii) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah; (ix) Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah; dan (x) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Adapun jenis dan sumber data, penulis menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan dari berbagai buku, artikel jurnal, peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan halaman *online*. Setelah data diperoleh, penulis mengumpulkan data kemudian dilanjutkan dengan analisis yang menggunakan metode deskriptif kualitatif analitis.

C. Pembahasan

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

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama.¹⁴ Corak sistem hukum ini juga dapat ditemukan di Indonesia. Ajaran

¹² *Ibid.*

¹³ Mahmud Marzuki, P, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 93.

¹⁴ Al-Habsy Ahmad, "Analisis Pengaruh Penerapan Sistem Hukum Eropa Kontinental dan Anglo Saxon dalam Sistem Peradilan di Negara Republik Indonesia", *Jurnal Petikum* Volume 9 Nomor 1, (2021): 53.

positivisme menjadi hal yang cenderung diimplementasikan Indonesia sebagai negara hukum. Hal ini membawa pada pemaknaan bahwa hukum merupakan peraturan tertulis yang mengandung ketentuan dan dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga dalam pembentukannya harus sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain sebagai sumber hukum utama, peraturan perundang-undangan juga memiliki peran dan fungsi yang vital dalam kehidupan negara. Menjadi rujukan dan pedoman masyarakat sehingga membentuk tatanan sosial yang sejalan dengan hakikat tujuan hukum itu sendiri. Muaranya tidak lain adalah terwujudnya negara hukum Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam konstitusi. Pertimbangan inilah yang menjadikan diaturnya pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Peraturan perundang-undangan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarki di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹⁵, dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disahkan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.¹⁶

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan salah satu produk hukum yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan undang-undang ini mengalami polemik karena mendapatkan penolakan masif dari masyarakat. Kesejahteraan rakyat dinilai dapat terenggut melalui keberlakuan undang-undang *a quo* yang preferensinya adalah untuk iklim investasi yang dapat dilihat dalam konsideran menimbang. Dalam kacamata publik, hal ini justru tidak sejalan dengan tujuan negara yakni kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.¹⁷

Selain itu, dalam proses pembentukan undang-undang *a quo* juga menjadi sorotan semua lapisan masyarakat karena terdapat beberapa hal yang dinilai cacat prosedur. Hal ini membawa masyarakat melakukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga kekuasaan kehakiman yang disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).¹⁸

Secara normatif, pengujian undang-undang diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021. Menarik salah satu jenis pengujian undang-undang, Pasal 2 ayat (3) peraturan *a quo* menjelaskan pengujian formil merupakan pengujian

¹⁵ *Op.Cit.*

¹⁶ UUD NRI Tahun 1945.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

terhadap proses pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁹ Artinya, permohonan yang diajukan masyarakat tersebut di atas adalah untuk dilakukan uji formil undang-undang cipta kerja terhadap UUD NRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.

Para pemohon yang mengajukan permohonan uji formil undang-undang cipta kerja adalah: (i) Hakiimi Irawan Bangkid Pamungkas; (ii) Ali Sujito; (iii) Muhtar Said; (iv) Migrant CARE; (v) Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat; dan (vi) Mahkamah Adat Alam Minangkabau yang memberikan kuasa kepada Advokat dan Konsultan Tim Hukum Gerakan Masyarakat Pejuang Hak Konstitusi. Para pemohon mengajukan pengujian ini karena menurut mereka, proses pembentukan undang-undang cipta kerja bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Dapat diuraikan mengenai alasan permohonan tersebut sebagai berikut:²⁰ (i) pembentukan undang-undang cipta kerja menggunakan metode *omnibus law* menyebabkan ketidakjelasan jenis undang-undang yang dibentuk, apakah sebagai undang-undang baru; undang-undang perubahan; atau undang-undang pencabutan. Hal ini bertentangan dengan teknik pembentukan undang-undang dalam lampiran II Undang-Undang 12 Tahun 2011; (ii) metode *omnibus law* tidak dikenal dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 maupun perubahannya sehingga menyebabkan ketidakjelasan metode yang tidak pasti dan tidak baku yang bertentangan

dengan konsideran menimbang huruf b Undang-Undang 12 Tahun 2011; (iii) terdapat perubahan materi muatan undang-undang cipta kerja pasca persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam teknik penulisan, perubahan yang memiliki sifat substansial, dan kesalahan pengutipan; (iv) bertentangan dengan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tepatnya Pasal 5 huruf a (asas kejelasan tujuan), huruf e (asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan), huruf f asas kejelasan rumusan), dan huruf g (asas keterbukaan) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011; dan (v) memohon supaya Mahkamah Konstitusi menyatakan undang-undang cipta kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan ketentuan norma dalam undang-undang yang telah diubah, dihapus dan/atau yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam undang-undang *a quo* berlaku kembali.

Dalam pertimbangan hukum putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menguraikan bahwa:²¹

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan pendelegasian UUD NRI Tahun 1945 maka dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan pengujian formil dan pengambilan putusannya harus mendasarkan pada tata cara pembentukan undang-undang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini juga sejalan dengan

¹⁹ Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*

²¹ *Ibid.*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009. Dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan standar baku perumusan judul peraturan perundang-undangan. Penamaan undang-undang yang diuji menggunakan nama baru undang-undang tentang cipta kerja. Adanya penamaan baru undang-undang cipta kerja tidak sejalan dengan rumusan baku pembentukan peraturan perundang-undangan karena seolah-olah sebagai undang-undang baru akan tetapi substansi terbesar dalam undang-undang cipta kerja ternyata merupakan perubahan sejumlah undang-undang. Dengan dirumuskannya asas-asas dan tujuan dalam undang-undang cipta kerja untuk dijabarkan dalam sejumlah undang-undang yang dilakukan perubahan akan menimbulkan ketidakpastian asas-asas dan tujuan undang-undang yang pada akhirnya harus diberlakukan asas dan tujuan undang-undang lama. Selain itu, apabila undang-undang cipta kerja dimaksudkan sebagai pembentukan undang-undang baru, maka format dan sistematika pembentukannya harus disesuaikan dengan format pembentukan undang-undang baru sebagaimana termaktub dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

2. Undang-undang cipta kerja yang menggunakan metode *omnibus law* dengan melakukan penyederhanaan 78 undang-undang dengan materi muatan saling berbeda dan seluruh undang-undang yang digabungkan masih berlaku kecuali pasal-pasal yang diubah dalam undang-undang cipta kerja. Penyederhanaan ini berbeda dengan yang dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Perbedaan yang ada dalam undang-undang cipta kerja ini menjadi sulit dipahami untuk dapat dikatakan sebagai undang-undang baru, perubahan, atau pencabutan.

3. Dalam rancangan undang-undang cipta kerja yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, terdapat perubahan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019. Tidak hanya itu, kesalahan pengutipan juga ditemukan dalam Pasal 6. Kemudian terdapat kesalahan rujukan pasal dalam Pasal 5 undang-undang cipta kerja yang tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan.
4. Undang-undang cipta kerja tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan. Undang-undang *a quo* yang dibentuk tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal karena dalam pertemuan belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *a quo* serta masyarakat tidak dapat mengakses secara mudah naskah akademiknya. Hal tersebut tidak sesuai dengan asas keterbukaan.
5. Mahkamah berpendapat bahwa proses pembentukan undang-undang cipta kerja tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dinyatakan cacat formil.

Atas pertimbangan di atas, Mahkamah Konstitusi menyatakan amar putusan *a quo* yang menjadi perhatian masyarakat. Adapun

amar yang dimaksud adalah amar *poin 3* menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini diucapkan. *Poin 4* menyatakan undang-undang cipta kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu dalam putusan ini. *Poin 5* memerintahkan pembentuk undang-undang melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka undang-undang *a quo* menjadi inkonstitusional secara permanen. *Poin 7* menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang *a quo*.²²

2. Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021: Bentuk Ketidapatuhan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

a. Bank Tanah dan Pengaturannya di Indonesia

Di Indonesia, bank tanah merupakan bukan suatu hal baru. Gagasan pembentukan

bank tanah ini menurut Maria Sumardjono telah muncul pada tahun 1980-an. Embrio bank tanah ini adalah Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung (JIEP) dan Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER). Lebih lanjut menurutnya, bank tanah merupakan kegiatan pemerintah dalam penyediaan tanah yang akan digunakan dikemudian hari. Menurut fungsinya, bank tanah terbagi menjadi bank tanah umum (*general land banking*) dan bank tanah khusus (*special land banking*).²³

Bank tanah kembali mengemuka ketika diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Pengaturan ini oleh pemerintah didasarkan pada latar belakang permasalahan pertanahan yang saat ini masih menjadi penghambat pembangunan nasional. Permasalahan tersebut diantaranya: (i) ketersediaan tanah untuk pembangunan sangat terbatas; (ii) terjadi ketimpangan kepemilikan tanah atau dalam hal ini antara *supply* dengan *demand* tidak sebanding; (iii) tanah menjadi objek spekulen sehingga harga tanah tidak terkendali; dan (iv) banyaknya tanah terlantar yang belum dioptimalkan. Oleh karenanya, menurut pemerintah perlu adanya maksimalisasi peran pemerintah untuk menguasai, mengendalikan, dan menyediakan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional dan pemerataan ekonomi di Indonesia.²⁴

Secara yuridis, bank tanah berpijak pada: (i) Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan adanya penguasaan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya

²² *Ibid.*

²³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008).

²⁴ Wahyu Utomo, "Konsep Bank Tanah dan Pengaturannya dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah" (Disampaikan pada Webinar Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan Universitas Gadjarda Mada Yogyakarta pada 21 Oktober 2021).

kemakmuran rakyat²⁵; (ii) Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) mengenai hak menguasai dari negara; dan (iii) Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria mengenai pelaksanaan hak menguasai negara yang dapat dikuasakan kepada daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.²⁶

Keberadaan bank tanah di beberapa negara lain mendukung untuk dapat direalisasikan di Indonesia. Berikut adalah penjelasan bank tanah di beberapa negara:

bank tanah secara kelembagaan memiliki struktur yang terdiri atas komite, dewan pengawas, dan badan pelaksana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 130 undang-undang cipta kerja. Mengenai struktur kelembagaan ini, dijelaskan dalam Pasal 134 akan diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden. Adapun pembentukan badan bank tanah ini lebih lanjut juga akan diatur dalam peraturan pemerintah (Pasal 135 undang-undang cipta kerja).²⁷

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

Tabel 1. Bank Tanah di Beberapa Negara.

No.	Negara	Keterangan
1	Amerika Serikat	Badan yang dibentuk pemerintah atau organisasi non-profit guna membantu pengelolaan dan pengaturan properti dan tanah terlantar atau properti yang disita karena tunggakan pajak supaya dapat dikembangkan kembali untuk penggunaan lebih produktif.
2	Belanda	Badan yang mengakuisisi dan mengelola sementara tanah yang terdapat di pedesaan yang memiliki tujuan untuk redistribusi, sewa guna membantu meningkatkan kemampuan bertani, dan merelokasi tanah untuk pengguna lain.
3	China	Bank tanah sebagai badan untuk memperoleh tanah guna pengembangan kota secara komprehensif dan memasok penggunaan lahan dengan harga pasar kompetitif.

Sumber: Wahyu Utomo, "Konsep Bank Tanah dan Pengaturannya dalam UU No, 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah." (Dalam *Webinar* Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 21 Oktober 2021).

Mengacu dalam Pasal 125 undang-undang cipta kerja, bank tanah sebagai badan khusus yang mengelola tanah merupakan badan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya,

yang ditetapkan presiden, hadir untuk menjalankan undang-undang cipta kerja. Penulis akan menguraikan lebih lanjut mengenai pengaturan bank tanah dalam peraturan pemerintah *a quo* sebagai berikut:²⁸

²⁵ *Op.Cit.*

²⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

²⁷ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

²⁸ Peraturan Pemerintah, *Op.Cit.*

1. Fungsi Bank Tanah (Pasal 3 sampai dengan Pasal 15)

a. Perencanaan

Fungsi perencanaan terdiri atas; (i) rencana jangka panjang (jangka waktu 25 tahun); (ii) rencana jangka menengah (jangka waktu 5 tahun); dan (iii) rencana tahunan (jangka waktu 1 tahun).

b. Perolehan tanah

Perolehan tanah yang dimaksud dalam hal ini berasal dari: (i) tanah hasil penetapan hasil penetapan pemerintah yang meliputi tanah bekas hak, Kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan Kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang, dan tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya; dan (ii) tanah dari pihak lain yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha, badan hukum, dan masyarakat yang melalui proses pembelian, penerimaan hibah atau sumbangan, tukar menukar, pelepasan hak, dan perolehan bentuk lain yang sah.

c. Pengadaan tanah

Fungsi ini dilaksanakan oleh bank tanah melalui mekanisme tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung.

d. Pengelolaan tanah

Pengelolaan tanah terdiri atas kegiatan: (i) pengembangan tanah meliputi

penyiapan tanah untuk perumahan dan kawasan pemukiman, peremajaan kota, pengembangan kawasan terpadu, konsolidasi lahan, pembangunan infrastruktur, pembangunan sarana dan prasarana lain, pematangan tanah untuk mempersiapkan tanah bagi tata kelola usaha bank tanah, dan proyek strategis nasional.

e. Pemanfaatan tanah

Pemanfaatan tanah dilakukan melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain yang dapat berbentuk jual beli, sewa, kerja sama usaha, hibah, tukar menukar, dan bentuk lain yang disepakati dengan pihak lain yang memperhatikan asas kemanfaatan dan prioritas.

f. Pendistribusian tanah

Bentuk kegiatan yang dilakukan dalam menjalankan fungsi ini adalah penyediaan dan pembagian tanah yang ditujukan paling sedikit untuk kementerian atau lembaga, pemerintah daerah, organisasi sosial dan keagamaan, dan masyarakat yang ditetapkan pemerintah pusat.

2. Jaminan ketersediaan tanah (Pasal 16 sampai dengan Pasal 22)

Selain diatur dalam Pasal 126 ayat (1) undang-undang cipta kerja, jaminan ketersediaan tanah diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah *a quo* yang memuat ketentuan bahwa dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk:²⁹ (i) kepentingan umum; (ii) kepentingan sosial; (iii) kepentingan pembangunan nasional yang mendukung peningkatan ekonomi dan investasi; (iv)

²⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

pemerataan ekonomi; (v) konsolidasi lahan; dan (vi) reforma agraria. Bahwa ketersediaan tanah untuk kepentingan umum dan sosial ditemukan adanya tumpang tindih ketentuan di antara keduanya yakni untuk fasilitas sosial, ruang terbuka, budaya, pendidikan, dan olahraga.

3. Kewenangan bank tanah (Pasal 23 sampai dengan Pasal 26)

Dijelaskan dalam peraturan pemerintah *a quo* bahwa bank tanah memiliki kewenangan: (i) melakukan penyusunan rencana induk yang merupakan perencanaan Kawasan bank tanah sebagai dasar pemanfaatan Kawasan bank tanah yang ditetapkan kepala badan pelaksana; (ii) membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha atau persetujuan di bidang pertanahan dan tata ruang; (iii) melakukan pengadaan tanah; dan (iv) menentukan tarif pelayanan yang merupakan tarif pemanfaatan tanah dalam bentuk sewa, sewa beli, jual beli, dan bentuk lain yang formulasinya ditetapkan komite berdasarkan usulan kepala badan pelaksana. Kepala badan pelaksana dapat memberikan besaran tarif, jangka waktu, dan tata cara pembayaran yang kompetitif. Lebih lanjut ditegaskan bahwa untuk kepentingan sosial dan reforma agraria ditetapkan Rp 0,00 serta kepentingan lain juga dapat ditetapkan dalam nominal tersebut sesuai dengan kebijakan komite.³⁰

Indonesia sebagai negara dengan sistem pemerintahan presidensial menunjukkan penyelenggaraan negara berada di tangan presiden. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, presiden selain memiliki fungsi eksekutif juga menjalankan fungsi legislatif. Sehubungan dengan hal tersebut, presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Menarik salah satunya, Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan.³¹ Bahwa presiden dapat menetapkan peraturan presiden untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.³²

Pada 30 Desember 2021, presiden mengesahkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Peraturan presiden *a quo* merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Peraturan presiden *a quo* mengatur beberapa ketentuan sebagai berikut:³³

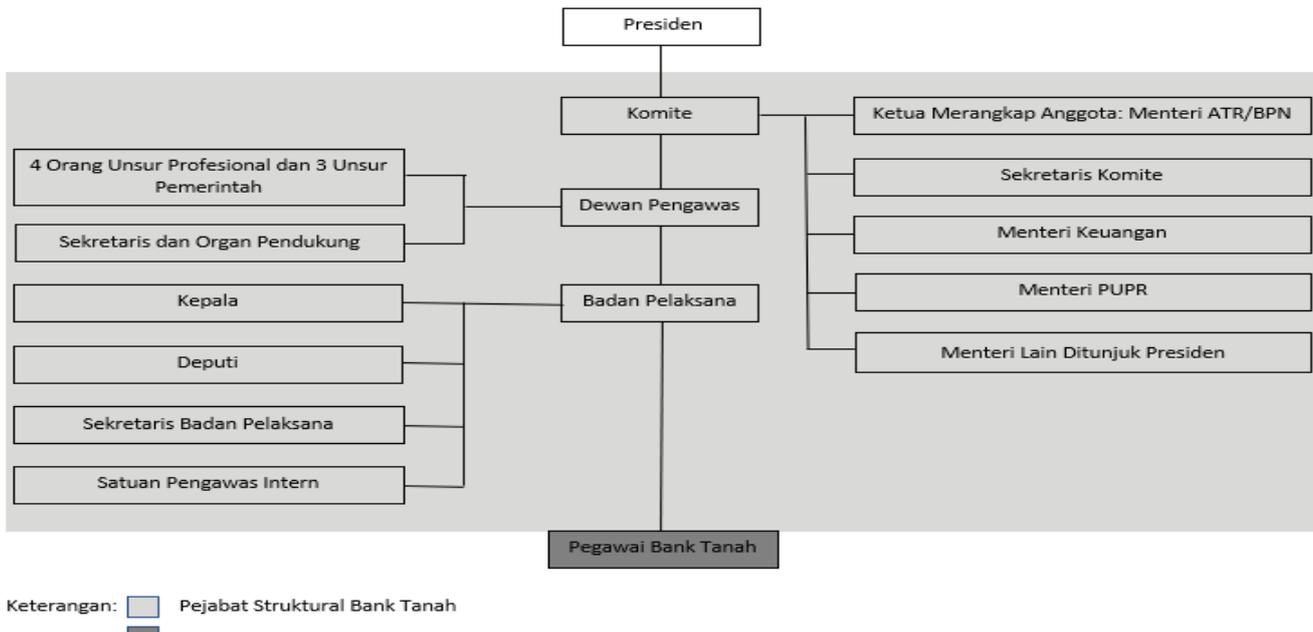
³⁰ Peraturan Pemerintah, *Op.Cit.*

³¹ UUD NRI Tahun 1945.

³² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

³³ Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 279.

1. Struktur Bank Tanah



Gambar 1. Struktur Bank Tanah

Sumber: Penulis Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.

2. Penyelenggaraan Bank Tanah

Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam penyelenggaraan bank tanah adalah mengenai: (i) modal bank tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 54 ayat (1) peraturan *a quo* bahwa: "Modal Bank Tanah ditetapkan sebesar Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) yang penyetorannya dilakukan secara bertahap." Adapun pendapatan bank tanah berasal dari aktivitas usaha seperti: (a) hasil pemanfaatan tanah; (b) hasil pemanfaatan asset non tanah; (c) pendapatan investasi; (d) pendapatan dari pengelolaan tanah titipan; (e) pendapatan jasa manajemen dan konsultasi; (f) hasil sewa, sewa beli, dan jasa lain; (g) hasil penjualan asset; (h) hasil kerja sama pengembangan usaha dengan pihak lain; (i) hasil perolehan hibah dan tukar menukar; (j) hasil pengelolaan; (k) hasil pelepasan aset; (l) hasil imbal hasil surat berharga yang diterbitkan negara; (m)

hasil bunga atau imbalan bank; (n) hasil usaha; atau (o) hasil lain yang sah yang ditetapkan dengan keputusan kepala badan pelaksana.

3. Laporan Tahunan serta Pertanggungjawaban Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas

Ketentuan ini diatur dalam Bab IV peraturan *a quo*. Dalam hal ini, kepala badan pelaksana menyampaikan laporan tahunan bank tanah kepada komite setelah mendapatkan pertimbangan dari dewan pengawas. Laporan tahunan ini meliputi: (i) laporan keuangan yang disusun oleh kepala badan pelaksana dengan berpedoman pada standar akuntansi keuangan dan di audit oleh akuntan publik yang terdaftar di Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); (ii) laporan manajemen yang memuat pelaksanaan rencana kerja dan anggaran tahunan bank tanah; dan (iii) laporan pengawasan yang disusun oleh dewan pengawas.

b. Analisis Bentuk Ketidapatuhan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan Adanya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021

Sekilas tidak ada permasalahan mengenai disahkannya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Hal tersebut karena dibentuknya peraturan *a quo* sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yakni sebagai peraturan pelaksana undang-undang cipta kerja dan peraturan pemerintah tentang badan bank tanah. Akan tetapi, terdapat beberapa hal yang tidak dapat dilupakan, yakni mengenai ketentuan-ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Penjelasan panjang di atas, tidak lain adalah untuk masuk ke dalam ruang pembahasan mengenai analisis bentuk ketidapatuhan pembentuk perundang-undangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Penulis menempatkan sebuah pemahaman yang digunakan dalam analisis ini berdasarkan pada sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat dalam aspek filosofis dan yuridis.

Secara filosofis, Mahkamah Konstitusi tidak menganut peradilan berjenjang selain

fungsinya sebagai penafsir akhir konstitusi, juga karena putusannya mewakili nilai keadilan. Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai penjaga dan penafsir akhir konstitusi, dalam hal menjalankan kewenangannya, Mahkamah berpegang teguh pada konstitusi sehingga putusan ditafsirkan sesuai dengan hukum tertinggi negara yakni konstitusi. Kemudian, sifat putusan ini akan mencapai kepastian hukum dengan tidak dibukanya ruang untuk melakukan upaya hukum sehingga pemohon akan mendapatkan keadilan. Kedua hal tersebut menunjukkan kelayakan bagi Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan pengadil dengan putusan yang bersifat final.³⁴

Berdasarkan aspek yuridis, Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa dalam menjalankan kewenangannya untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final.³⁵ Hal tersebut juga dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi³⁶ dan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Penjelasan Pasal 10 ayat (1) diubah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menjelaskan "*Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang*

³⁴ Johansyah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding)" Jurnal Solusi Volume 19 Nomor 2 Bulan Mei (2021): 168-172.

³⁵ UUD NRI Tahun 1945.

³⁶ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).³⁷ Penjelasan pasal *a quo* memberikan pemahaman bahwa putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht*) sejak diucapkan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, keberlakuan dan pelaksanaan putusan yang harus dilakukan secara segera sejak putusan keluar.

Poin 7 amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa menanggulangi segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang cipta kerja.³⁸ Sementara itu, Pasal 4 undang-undang cipta kerja memuat ketentuan bahwa ruang lingkup Undang-Undang ini mengatur kebijakan strategis Cipta Kerja seperti peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, kemudahan berusaha, pengadaan tanah, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.³⁹

Lebih lanjut bahwa meskipun poin 4 amar putusan *a quo* menyatakan undang-undang cipta kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu dalam putusan ini, akan tetapi tidaklah dapat melupakan poin 7 amar putusan *a quo*. Hal tersebut karena pengadaan tanah merupakan salah satu ruang lingkup kebijakan strategis cipta kerja sebagaimana disebutkan dalam

Pasal 4 undang-undang cipta kerja. Adapun bank tanah menjadi salah satu hal yang diatur dalam undang-undang cipta kerja yang masuk ke dalam bagian pengaturan tentang pengadaan tanah. Dengan demikian, pengaturan mengenai bank tanah merupakan kebijakan strategis yang harus ditanggulangi keberlakuannya. Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan dalam Pasal 10 peraturan pemerintah tentang badan bank tanah yang menentukan salah satu kegiatan pengelolaan tanah adalah pengembangan tanah. Selanjutnya dalam Pasal 11 peraturan *a quo* mengatur pengembangan tanah tersebut meliputi penyiapan tanah guna menjalankan kegiatan proyek strategis nasional. Dalam penjelasan umum peraturan *a quo* menerangkan tanah memiliki fungsi strategis baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Dipertegas dalam penjelasan Pasal 11 ayat (5) mengenai arti bersifat strategis adalah kegiatan yang memiliki pengaruh sangat penting terhadap pertahanan, keamanan, pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan sosial budaya secara nasional. Sehingga sifat strategis ini akan secara otomatis berkenaan dengan berdampak luas.

Disahkannya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah merupakan bentuk ketidakpatuhan pembentuk perundang-undangan terhadap putusan *a quo*. Pembentuk perundang-undangan melanggar poin 7 amar putusan

³⁷ Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

³⁸ Putusan Mahkamah, *Op.Cit.*

³⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

a quo yang menyatakan tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang cipta kerja. Sebagaimana disinggung di muka bahwa peraturan presiden *a quo* merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang cipta kerja yang mengatur mengenai bank tanah. Hal ini akan menjadi terang apabila menyorot pada Pasal 134 undang-undang cipta kerja yang menentukan: "*Ketentuan lebih lanjut mengenai Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana diatur dalam Peraturan Presiden.*"⁴⁰ Pembentuk perundang-undangan seharusnya memahami secara penuh mengenai sifat putusan Mahkamah Konstitusi. Pemahaman tersebut akan memberikan fokus bagi pembentuk perundang-undangan untuk melaksanakan putusan *a quo* dengan melakukan perbaikan undang-undang cipta kerja terlebih dahulu supaya tidak inkonstitusional sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan dalam putusan. Hal tersebut bukan tanpa alasan, mengingat putusan *a quo* berkekuatan hukum tetap dan mengikat untuk dilaksanakan.

Ketidakpatuhan pembentuk perundang-undangan ini memperpanjang daftar permasalahan hukum khususnya yang berkenaan dengan undang-undang cipta kerja. Bagaimana tidak, ketidakpatuhan ini juga akan berimplikasi pada pemaknaan hakikat konsep negara hukum Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkekuatan hukum tetap seharusnya menjadi landasan hukum bagi pembentuk perundang-undangan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Pengesampingan penafsiran

Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dituangkan dalam putusan *a quo*, selain mencederai nilai kepastian hukum dan keadilan, juga melanggar sifat putusan Mahkamah Konstitusi yakni mengikat. Perlu diingat bahwa sifat ini berlaku bagi seluruh masyarakat termasuk pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini sekaligus memberikan penilaian bahwa buruknya ketaatan hukum yang ditunjukkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Ketidakpatuhan seharusnya tidak dilakukan oleh pembentuk hukum dalam sebuah negara hukum karena berpengaruh besar terhadap pelaksanaan dan tercapainya tri tunggal tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia.

D. Penutup

Kesimpulan

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan atas permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang pada amar ke-7 menyatakan menengguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang cipta kerja; dan
2. Pengaturan bank tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Peraturan presiden *a*

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

quo merupakan bentuk ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 karena melanggar amar poin 7 dan sebagai peraturan pelaksana baru undang-undang cipta kerja.

Rekomendasi

1. Pembentuk peraturan perundang-undangan perlu melaksanakan perbaikan undang-undang cipta kerja dengan segera supaya tidak melebihi tenggang waktu yang ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sehingga undang-undang *a quo* nantinya tidak inkonstitusional; dan
2. Perlu adanya kepatuhan pembentuk hukum dalam sebuah negara hukum karena hal ini akan menentukan hakikat dari negara hukum dan untuk mencapai tujuan negara dan hukum itu sendiri.

Daftar Pustaka

Buku

- Mahmud Marzuki, P, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011).
- Massicotte, Louis, *Omnibus Bills in Theory and Practice*, (Canadian Parliamentary Review/Spring, 2013).
- Sumardjono, Maria S.W, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008).
- Sutiyoso, Bambang, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Cetakan Pertama*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006).
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia: Buku VI, Kekuasaan Kehakiman, Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

Artikel dalam Jurnal

- Ahmad, Al-Habsy, "Analisis Pengaruh Penerapan Sistem Hukum Eropa Kontinental dan Anglo Saxon dalam Sistem Peradilan di Negara Republik Indonesia", *Jurnal Petitum* Volume 9 Nomor 1, (2021): 53.
- Budi Sulisty Nugroho, Fadzlun, "Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi" *Gorontalo Law Review* Volume 2 Nomor 2, (2019): 98.
- Dahwir, Ali, "Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Pemikiran Philippe Nonet and Philip Selznick Mengenai Hukum Konservatif", *Jurnal Justicia* Volume 3 Nomor 2 (2020): 170.
- Dwi Anggoro, Bayu, "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding* Volume 9 Nomor 1 (2020): 30.
- Johansyah, "Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding)" *Jurnal Solusi* Volume 19 Nomor 2 Bulan Mei (2021): 168-172.
- Sodikin, "Paradigma Undang-Undang dengan Konsep *Omnibus Law* Berkaitan dengan Norma Hukum Yang Berlaku di Indonesia" *Jurnal Rechtsvinding* Volume 9 Nomor 1 (2020): 147.
- Tulisan dalam Webinar
- Utomo, Wahyu, "Konsep Bank Tanah dan Pengaturannya dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah" (Disampaikan pada Webinar Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan Universitas Gadjadara Yogyakarta pada 21 Oktober 2021).

Peraturan Perundang-Undangan

- UUD NRI Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6683.

Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 279.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi

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