

Harmonisasi Pengaturan Pengurusan Piutang Negara : Perspektif Teori Kewenangan dan Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Harmonization of State Receivables Management Arrangements : Perspective of Authority Theory and Hierarchy Theory of Legislative Regulations

Syofina Dwi Putri Aritonang  ^{1*}

¹ Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, Indonesia.

*Corresponding author email: syofinadwiputriaritonang@gmail.com

Paper

Submitted
19-12-2023
Accepted
29-04-2024

Abstrak

PP No. 28 Tahun 2022 dalam pemberlakuannya menimbulkan tumpang tindih norma dengan ketentuan hukum yang berada di atasnya yaitu, dengan beberapa pasal pada UUD NRI Tahun 1945, UU HAM serta KUHPerdara yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Berdasarkan urgensi permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menemukan solusi dari conflict of norm yang terjadi melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Sementara bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder melalui studi kepustakaan yang akan dianalisis dengan menggunakan teknik argumentatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa telah terjadi tumpang tindih norma dari pemberlakuan PP No. 28 Tahun 2022 oleh karena itu perlu untuk segera dilakukan perbaikan terhadap PP oleh pihak yang berwenang. Namun selain melalui cara perubahan PP tersebut, masyarakat dapat pula berperan aktif dengan cara mengajukan uji materiil PP No. 28 Tahun 2022 kepada Mahkamah Agung.

Kata Kunci

Harmonisasi; Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan; Teori Kewenangan Hukum; Tumpang Tindih Norma.

Abstract

PP No. 28 of 2022 in its implementation creates overlapping norms with the legal provisions above, namely, with several articles in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the Human Rights Law and the Civil Code which ultimately creates legal uncertainty. Based on the urgency of the problem, this research aims to find a solution to the conflict of norms that occurs through harmonization of statutory regulations. This research uses normative research methods with a statutory and conceptual approach. Meanwhile, the legal materials used are primary and secondary legal materials through literature study which will be analyzed using argumentative techniques. The results of this research indicate that there has been an overlap in norms from the implementation of PP No. 28 of 2022, therefore it is necessary to immediately carry out improvements to the PP by the competent authorities. However, in addition to amending the PP, the public can also play an active role by submitting a judicial review of PP No. 28 of 2022 to the Supreme Court.

Keywords

Harmonization; Legal Authority Theory; Legislation Hierarchical Theory; Overlapping Norms.



Copyright: © 2024 by the authors. This open-access article is distributed under the terms and conditions of the [Creative Commons Attribution CC-BY 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



1. Pendahuluan

Hukum memiliki peranan penting sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat agar tercipta aktivitas di masyarakat yang terkontrol,[1] sehingga dalam mengimplementasikan peran tersebut, suatu produk hukum harus telah melalui proses pembentukan yang baik sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan kebutuhan yang ada. Hal tersebut bertujuan agar nantinya peraturan tersebut dalam pemberlakuannya tidak menimbulkan permasalahan hukum baru, misalnya saja seperti berbenturan dengan norma-norma yang terdapat pada ketentuan hukum lainnya yang pada akhirnya menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum.

Oleh karena itulah, untuk dapat melihat suatu produk hukum telah berjalan dengan maksimal di masyarakat adalah dengan melihat apakah politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar peraturan tersebut dibentuk telah selaras dengan pelaksanaan serta penegakannya. Argumentasi tersebut didasarkan pada kedudukan politik hukum sebagai kebijakan dasar atau arah hukum suatu negara dalam upayanya mencapai tujuan yang ditentukan.[2] Sehingga, dapat dikatakan apabila terdapat suatu produk hukum yang dalam pelaksanaannya tidak searah dengan tujuan pembentukannya, maka peraturan tersebut belumlah dapat berfungsi sebagaimana mestinya sebagai sarana kontrol di masyarakat.

Berfokus kepada inti pembahasan, pengaturan piutang negara telah diatur pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2022 (yang selanjutnya disingkat PP No. 28 Tahun 2022).[3] Peraturan tersebut ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 31 Agustus tahun 2022 dengan mengingat peraturan sebelumnya yang memiliki substansi pengaturan yang sejalan yaitu Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

PP No. 28 Tahun 2022 sebagai instrumen dasar negara dalam melakukan penagihan terhadap piutang negara sejatinya dibentuk untuk memperkuat wewenang maupun tugas pengelolaan piutang negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara dengan salah satunya melalui dibentuknya ketentuan mengenai perluasan pihak mana saja yang dapat bertanggungjawab terhadap penyelesaian hutang, yang sebelumnya hanya diatur bagi penanggung utang atau penjamin utang saja namun dapat diperluas sampai dengan pihak hak memperoleh hak dari orang yang berhutang tersebut.

Namun sayangnya, sebagaimana pandangan pakar hukum administrasi negara yang juga sekaligus seorang dosen pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Dewi Cahyandari dalam pelaksanaannya PP No. 28 Tahun 2022 masih menimbulkan berbagai problematika, terutama dalam hal tumpang tindih dengan aturan-aturan hukum lainnya yang pada akhirnya menimbulkan banyak keresahan di masyarakat.[4] Problematika yang muncul dari penerbitan PP No. 28 Tahun 2022 disebabkan utamanya oleh terdapatnya pertentangan norma dengan aturan hukum lain yang secara hierarki berkedudukan di atas PP tersebut. Ketidakselarasan norma tersebut setidaknya telah berbenturan dengan norma-norma yang diatur pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disingkat KUHPerdata) serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (yang selanjutnya disingkat UU HAM). Adapun benturan norma yang dimaksud adalah terdapat pada pasal-pasal yang mengatur mengenai perluasan subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas piutang negara sampai dengan tindakan pembatasan hak keperdataan masyarakat.[5]

Berbicara lebih lanjut mengenai tumpang tindih norma hukum yang terjadi, sejatinya tidak dapat dilepaskan dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dicetuskan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teorinya berpandangan bahwa suatu sistem hukum adalah susunan dari kaidah-kaidah yang tersusun dari kaidah dasar sampai dengan kaidah umum.[6] Adapun berdasarkan susunan kaidah tersebut maka berlaku ketentuan bahwa setiap kaidah hukum yang kedudukannya lebih rendah adalah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi, sehingga kaidah yang lebih rendah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kaidah yang berada di atasnya.[7] Indonesia sejatinya melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (yang selanjutnya disingkat UUP3) telah mengadopsi doktrin Hans Kelsen mengenai teori hierarki peraturan perundang-undangannya, oleh karena itu seharusnya, setiap aturan

hukum yang dibentuk dalam pemberlakuannya tidak dibenarkan jika bertentangan dengan aturan hukum yang berada di atasnya.

Berkaitan dengan *conflict of norm* yang terjadi pada PP No. 28 Tahun 2022 tersebut, yang menjadi pertanyaan lebih lanjut adalah pihak manakah yang dapat bertanggungjawab untuk memperbaiki ketentuan tersebut? karena pada dasarnya setiap kewenangan yang digunakan oleh pemerintah maka akan secara otomatis menimbulkan tanggung jawab setelahnya.[8] Menjawab pertanyaan tersebut, sejatinya dapat menggunakan analisis teori kewenangan hukum yang dicetuskan oleh Philipus M.Hadjon yang pada intinya menyatakan bahwa setiap tindakan atau aktivitas pemerintah haruslah didasarkan pada kewenangan yang sah di mata hukum.[9]

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, peneliti menganggap telah terdapat urgensi yang jelas untuk dilakukan penelitian lebih lanjut serta sampai dengan saat ini belum terdapat penelitian yang mengangkat topik *conflict of norm* yang terjadi pada PP No. 28 Tahun 2022, oleh karena itu peneliti dalam tulisan ini akan membahas lebih lanjut mengenai penyelesaian dari permasalahan hukum yang terjadi tersebut.

2. Metode

Metode penelitian pada tulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum doktrinal atau penelitian yang seringkali dikonsepsikan sebagai kaidah/norma yang merupakan panduan bagi perilaku seseorang dalam kehidupannya.[10] Penelitian ini berfokus untuk mengkaji mengenai *conflict of norm* yang terjadi pada pemberlakuan PP No. 28 Tahun 2022 yang dihubungkan dengan teori kewenangan dan teori hierarki peraturan perundang-undangan.[11] Pendekatan penelitian akan menggunakan beberapa pendekatan, Pertama, pendekatan peraturan-perundang-undangan dengan menelaah PP No. 28 Tahun 2022 serta UUP3. Kedua, pendekatan konseptual yang dilakukan dengan penelusuran terhadap bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan pengurusan piutang negara serta pembentukan peraturan perundang-undangan.[12]

Karakteristik penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berdasar pada hukum formal, oleh karenanya sumber yang akan digunakan dalam penelitian ini dapat terdiri dari bahan hukum primer, sekunder yang dapat diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*).[9] Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang akan dilakukan dengan teknik penelusuran bahan hukum melalui studi pustaka dengan cara mengumpulkan bahan hukum dari berbagai sumber yang ditelusuri dengan mengidentifikasi, menginventarisasi, mengutip, menganalisis sumber hukum yang diperoleh sesuai dengan rumusan masalah serta tujuan penelitian.[13] Adapun teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik argumentatif, yaitu penulis yang di dalam penelitiannya akan menentukan sikap yang didasarkan pada hasil penelusuran bahan hukum dengan memberikan argumentasi berupa telaah kritis maupun ulasan dari beberapa pandangan dalam menjawab penelitian ini.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Urgensi dilakukannya perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara

Pasal 1 angka 1 PP No. 28 Tahun 2022 memberikan definisi pada Piutang Negara adalah sebagai sejumlah uang yang bersifat wajib untuk dibayarkan kepada negara yang didasarkan pada suatu peraturan, perjanjian maupun pada suatu sebab apapun. Adapun Pasal 1 angka 2 peraturan tersebut kemudian menjelaskan bahwa pihak yang dapat melaksanakan kegiatan penarikan Piutang Negara tersebut adalah Panitia Urusan Piutang Negara (yang selanjutnya disingkat PUPN). PUPN pada PP No. 28 Tahun 2022 ditetapkan sebagai sebuah panitia yang memiliki sifat interdepartemental yang terdiri dari PUPN pusat serta PUPN cabang. Politik hukum yang terdapat dibalik proses pembentukan PP No. 28 Tahun 2022 yang mengatur tentang Pengurusan Piutang Negara sejatinya dapat dilihat dari bagian menimbang pada PP tersebut. Terdapat 4 hal yang dijelaskan pada bagian menimbang PP No. 28 Tahun 2022, namun menurut hemat peneliti sejatinya PP ini dibentuk dengan tujuan utama sebagai salah satu bentuk untuk memperkuat tugas serta wewenang pengurusan piutang negara yang dimiliki oleh PUPN untuk menjalankan

tugasnya, selain itu juga bertujuan agar dapat memperkaya upaya penagihan sampai dengan melakukan tindakan keperdataan dan tindakan layanan publik.

PP No. 28 Tahun 2022 dalam tujuan pembentukannya sejatinya memiliki tujuan yang baik di masyarakat, namun kemudian agar dapat memastikan tujuan tersebut apakah dapat terimplementasi ataukah tidak pada pelaksanaannya dikemudian hari, sebelumnya perlu diketahui terlebih dahulu dalam proses pembentukannya suatu peraturan perundang-undangan apakah sudah memenuhi persyaratan materil dan formil sebagaimana ketentuan yang terdapat pada hukum nasional. Hal tersebut menjadi penting untuk dipertanyakan karena pada dasarnya pemenuhan persyaratan tersebut akan memiliki dampak yang besar bagi suatu peraturan hukum apabila sudah diterapkan di masyarakat. Selain itu pula, pemenuhan persyaratan tersebut bertujuan untuk menjamin agar suatu peraturan hukum tetap dapat sejalan dengan tujuan awal pembentukannya yang mana salah satunya adalah untuk memberikan kepastian hukum di masyarakat.[14]

Berdasarkan hal tersebut, pada bagian ini peneliti akan terlebih dahulu membahas mengenai bagaimana urgensi dilakukannya perubahan pada PP No. 28 Tahun 2022 berdasarkan perspektif ilmu peraturan perundang-undangan yang dianut dalam hukum Indonesia. Pasal 7 ayat (1) menjelaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut : UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (2) UUP3 menjelaskan bahwa setiap peraturan tersebut memiliki kekuatan hukumnya masing-masing sebagaimana yang terdapat pada urutan hierarki yang ada.[15]

Berfokus kepada salah satu jenis peraturan yang terdapat pada hierarki tersebut, terdapat PP yang memiliki definisi sebagai peraturan yang penetapannya dilakukan oleh Presiden serta materi muatannya adalah berisi mengenai pengaturan lebih lanjut dari suatu Undang-Undang. Lebih lanjut, melalui Pasal 7 ayat (1) dan (2) UUP3 tersebut sejatinya dapat diketahui bahwa PP memiliki kekuatan hukum yang tidak lebih tinggi apabila dibandingkan dengan UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Berbicara mengenai teknis pembentukan PP sejatinya hal tersebut telah ditentukan pada Pasal 1 angka 1 UUP3 yang menyatakan bahwa proses pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah yang setidaknya terbagi menjadi 5 tahapan yakni tahap perencanaan, penyusunan, penetapan atau pengesahan serta yang terakhir adalah tahap pengundangan. Masing-masing tahapan tersebut memiliki kedudukan yang penting terhadap pembentukan suatu aturan hukum, oleh karenanya pemenuhan tahap-tahap tersebut haruskan dilaksanakan dengan benar dan maksimal.

Selain teknis pembentukan PP terdapat pula hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan substansi suatu PP agar sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Misalnya saja seperti terdapat beberapa asas yang perlu untuk dipenuhi dalam pembentukan PP, hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 5 dan 6 ayat (1) UUP3. Pasal 5 UUP3 menjelaskan setidaknya terdapat 7 asas pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang baik sebagaimana berikut :[15]

- 1) Asas kejelasan tujuan : Asas ini memiliki makna bahwa setiap proses pembentukan suatu aturan hukum haruslah memiliki tujuan yang jelas serta hendak untuk dicapai.
- 2) Asas pejabat pembentuk yang tepat atau asas kelembagaan : Asas ini menjelaskan bahwa dalam setiap peraturan hukum haruslah dibentuk oleh pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undang atau lembaga negara yang berwenang akan hal tersebut. Asas ini menjadi penting untuk diperhatikan karena sejatinya suatu aturan hukum dapat dibatalkan demi hukum apabila dibentuk oleh pihak yang tidak memiliki kewenangan yang tepat sebagaimana seharusnya.
- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan : Asas ini menjelaskan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undang haruslah diperhatikan apakah materi muatan yang terdapat pada suatu aturan hukum yang sedang dibentuk sudah sejalan dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang yang ada ataukah belum. Hal tersebut menjadi penting karena sejatinya apabila asas ini dilanggar maka kemungkinan besar dalam pelaksanaannya di masyarakat

ketentuan hukum tersebut akan dikhawatirkan menimbulkan terjadinya pertentangan norma dengan peraturan lainnya.

- 4) Asas dapat dilaksanakan : Asas ini menentukan bahwa pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan haruslah memperhatikan adanya efektivitas dari peraturan tersebut di masyarakat dari beberapa perspektif, yaitu dari segi yuridis, sosiologis sampai dengan aspek yuridis.
- 5) Asas kehasilgunaan dan asas kedayagunaan : Asas ini menentukan bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk haruslah benar-benar dibutuhkan serta dapat bermanfaat bagi masyarakat dengan tujuan untuk dapat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa serta bernegara.
- 6) Asas kejelasan rumusan : Asas ini menentukan bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi syarat teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, misalnya saja mengenai bagaimana pemenuhan sistematika penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana ketentuan yang berlaku, pemilihan istilah atau kaya yang tepat, pemilihan bahasa hukum yang tepat sehingga dapat mudah dimengerti oleh pembaca dan tidak menimbulkan interpretasi lain.
- 7) Asas keterbukaan : Asas ini menentukan bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari tahapan perencanaan penyusunan pembahasan penetapan atau pengesahan sampai dengan tahap pengundangan, termasuk didamnya Peninjauan ataupun Pemantauan dalam pemberian akses kepada publik yang memiliki kepentingan karena akan terdampak secara langsung akibat aturan yang dibentuk, harus dijamin untuk mendapatkan informasi dan/atau pemberian kesempatan dalam memberikan masukan pada setiap tahap dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dapat diberikan secara tertulis dan/atau lisan melalui beberapa median secara daring maupun luring.

Selain beberapa asas tersebut, terdapat pula asas yang harus dapat terimplementasikan dalam sebuah materi muatan PP sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (1) UUP3 diantaranya adalah asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kesusantaraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum serta asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Berdasarkan penjelasan beberapa asas yang terdapat pada ketentuan UUP3 tersebut apabila dikaitkan dengan permasalahan yang sedang terjadi pada beberapa ketentuan yang terdapat pada PP No. 28 Tahun 2022 yakni mengenai adanya permasalahan pertentangan norma dengan beberapa Peraturan Perundang-Undangan yang sejatinya telah jelas dalam hierarki memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi yakni UUD NRI Tahun 1945, KUHPdata serta UU HAM, peneliti dalam merespons hal tersebut berkesimpulan bahwa sejatinya telah terdapat pelanggaran terhadap asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pembentukan PP No. 28 Tahun 2022.

Sehingga berdasarkan argumentasi tersebut nampak jelas telah terdapatnya urgensi untuk dilakukannya perubahan beberapa pasal bermasalah yang terdapat pada PP No. 28 Tahun 2022, yang mana hal tersebut akan dibahas secara lebih detail dan mendalam pada bagian pembahasan 3.2 dan 3.3 jurnal ini. Urgensi tersebut menurut hemat peneliti penting untuk diketahui, hal tersebut dikarenakan apabila pertentangan norma yang terjadi tidak segera dicarikan solusi hukumnya dikhawatirkan akan menimbulkan dampak buruk yang berkelanjutan di masyarakat sampai dengan kualitas dari materi muatan yang terdapat pada PP No. 28 Tahun 2022 itu sendiri yang sejatinya telah menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum

3.2 Conflict of norm pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara

PP No. 28 Tahun 2022 dalam pemberlakuannya menimbulkan beberapa permasalahan berupa tumpang tindih dengan norma hukum yang tertera pada peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya sebagai berikut :

- 1) Pertentangan norma terjadi di antara Pasal 4 ayat (1) huruf g, Pasal 4 ayat (3) PP No. 28 Tahun 2022 dengan Pasal 1315, 1338 serta 1340 KUHPdata. Sebelum menganalisis pertentangan norma tersebut, perlu diketahui bahwa dalam hal ini

walaupun KUHPerdato tidak tercantum di dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UUP3, KUHPerdato merupakan aturan hukum berupa jenis undang-undang yang dikodifikasikan. Hal tersebut tidak terlepas dari sejarah hukum Indonesia yang dahulu adalah jajahan dari negara Belanda, yang mana pada saat itu hukum perdata Indonesia menganut konsep *code civil* Prancis. Adapun kemudian KUHPerdato untuk Hindia Belanda (Indonesia) pada saat itu disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 16 Mei 1846 melalui *staatsblad* 1847 Nomor 23 serta mulai berlaku tertanggal 1 Mei 1848.^[16] Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa apabila terdapat aturan hukum yang bertentangan dengan KUHPerdato maka hal tersebut tidak dapat dibenarkan. Pasal 1315, 1338 dan 1340 KUHPerdato pada intinya menyatakan bahwa seseorang tidak dapat mengadakan perjanjian untuk selain dirinya sendiri, oleh karena itu pula perjanjian hanya dapat bersifat mengikat bagi para pihak yang terkait saja. Ketentuan tersebut tentu saja bertolak belakang dengan Pasal 4 ayat (1) huruf g dan Pasal 4 ayat (3) PP No. 28 Tahun 2022 yang pada intinya telah melakukan perluasan terhadap pihak-pihak yang dapat bertanggung jawab atas penyelesaian utang seseorang terhadap negara yang tidak lagi terbatas pada seseorang yang langsung melakukan perjanjian namun diperluas dengan cara mengalihkan kewajiban tersebut kepada pihak yang memperoleh hak dari subjek hukum yang langsung melakukan perjanjian.

- 2) Pertentangan antara Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 51 PP No. 28 Tahun 2022 dengan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 70 dan 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (yang selanjutnya disingkat UU HAM) mengenai pembatasan hak dan kewajiban seseorang dalam berkehidupan di masyarakat. Pasal 49 Ayat (1) PP No. 28 Tahun 2022 menyatakan pada intinya bahwa penanggung utang dan/atau penjamin utang apabila tidak melakukan pembayaran utang kepada negara sebagaimana mestinya dapat dijatuhi sanksi berupa tindakan pembatasan terhadap hak secara keperdataan, misalnya saja seperti dalam hal memperoleh kredit, pembiayaan, membuka rekening tabungan, deposito, giro, mendirikan perusahaan di sektor lembaga jasa keuangan, melakukan transaksi efek, menjadi pengurus, pengawas, direksi, komisaris dan beberapa bagian lainnya pada lembaga jasa keuangan. Sementara itu terdapat pula penjatuhan sanksi berupa tindakan pembatasan hak dalam bidang perizinan misalnya seperti dalam hal untuk mendapatkan layanan keimigrasian, kependudukan dan layanan masyarakat, perpajakan, kekayaan negara, barang milik negara, penerimaan negara bukan pajak, cukai, kepabean, bidang keagrariaan dan tata ruang. Seluruh pembatasan hak tersebut baru akan dicabut apabila si penanggung utang telah melunasi piutang negara sampai lunas, selesai maupun sampai utang tersebut tidak lagi diurus oleh Panitia Urusan Piutang Negara (yang selanjutnya disingkat PUPN). Ketentuan pada PP No. 28 Tahun 2022 tersebut berseberangan dengan Pasal 28J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 70 dan 73 UU HAM yang menyatakan bahwa hak dan kebebasan seseorang apabila pembatasan tersebut telah diatur melalui undang-undang, bukan aturan selain undang-undang, namun dalam hal ini, telah terjadi pembatasan hak seseorang yang diatur melalui peraturan pemerintah (yang selanjutnya disingkat PP).
- 3) Pertentangan antara Pasal 77 PP No. 28 Tahun 2022 dengan Pasal 17 UU HAM mengenai kebebasan seseorang untuk bebas mengajukan permohonan dalam proses penyelesaian perkara di pengadilan. Pasal 77 PP No. 28 Tahun 2022 menentukan bahwa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh penanggung utang, penjamin utang maupun pihak yang memperoleh hak atau pihak ketiga lainnya tidak dapat diajukan baik melalui pengadilan maupun luar pengadilan. Ketentuan tersebut berseberangan dengan aturan hukum yang berada di atasnya, yaitu Pasal 17 UU HAM yang mengatur bahwa setiap orang tanpa dibeda-bedakan memiliki hak untuk memperoleh keadilan dalam mengajukan permohonan, pengaduan maupun gugatan dalam perkara perdata, pidana sampai dengan administrasi dalam proses pengadilan yang tidak memihak dan bebas.

Secara keseluruhan, PP No. 28 Tahun 2022 melanggar prinsip-prinsip hukum yang lebih tinggi, menciptakan ketidakpastian dan potensi masalah hukum dalam implementasinya. Berdasarkan beberapa pertentangan norma yang terjadi pada PP No.

28 Tahun 2022 dengan aturan hukum yang berada di atasnya tersebut sejatinya telah menunjukkan urgensi yang jelas untuk mencari solusi hukum dari permasalahan yang terjadi.

3.2 Kajian yuridis harmonisasi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Perspektif Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Kewenangan Hukum

Melihat permasalahan tumpang tindih aturan sebagaimana yang telah diuraikan, perlu untuk segera dilakukan harmonisasi peraturan, karena apabila tidak, dikhawatirkan permasalahan tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dimasyarakat. Berbicara lebih lanjut mengenai kepastian hukum dalam tindakan pemerintah, sejatinya hal tersebut telah diatur sebagai salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik (yang selanjutnya disingkat AUPB) pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disingkat UU AP) sebagaimana yang terakhir kali telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (yang selanjutnya disingkat UU Ciptaker). Pasal 10 ayat (1) huruf a menjelaskan bahwa asas kepastian hukum merupakan salah satu bagian dari AUPB yang harus terimplementasi pada tindakan pemerintah. Asas tersebut dimaknai bahwa Indonesia sebagai negara hukum wajib untuk mengutamakan dasar ketentuan peraturan perundang-undangan, keajegan, kepatutan serta keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.[17, 18]

Asas kepastian hukum tersebut apabila dijakaji dari segi filosofis sejatinya bertujuan salah satunya sebagai landasan pokok, pola pikir, budaya bagi pola tindak administrasi agar dapat mewujudkan negara yang demokratis, profesional, adil dan menjunjung kepastian hukum salah satunya melalui tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintahnya. Mengenai upaya penyelesaiannya, penulis akan berfokus dengan menggunakan pisau analisis yang terdiri dari teori hierarki peraturan perundang-undangan milik Hans Kelsen untuk mengetahui kedudukan PP dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia serta teori kewenangan hukum memilih Philipus M.Hadjon guna mengetahui sumber kewenangan yang melandasi pembentukan PP tersebut yang nantinya akan menunjukkan pihak mana yang dapat bertanggungjawab untuk memperbaiki PP No. 28 Tahun 2022 tersebut. Sebelum menganalisis upaya harmonisasi, terlebih dahulu akan penulis uraikan definisi dari kedua teori tersebut.

Hans Kelsen dalam teori hierarki peraturan perundang-undangannya berpandangan bahwa sistem hukum adalah sama dengan sebuah sistem yang menyerupai anak tangga dengan sifat yang berjenjang-jejang.[19] Lebih lanjut, dalam teori ini dijelaskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma dan norma lain lainnya adalah seperti hubungan super dan subordinasi dalam suatu konteks yang spasial. Norma yang mengatur mengenai pembuatan norma lain adalah *superior*, sementara norma yang melakukan pembuatan disebut norma *inferior*. Oleh karena itulah, apabila terdapat pembuatan yang dilakukan oleh norma yang kedudukannya lebih tinggi secara otomatis norma tersebut akan menjadi dasar bagi norma-norma lain yang kedudukannya berada dibawahnya.[20]

Teori tersebut kemudian disempurnakan dan dikembangkan kembali oleh murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengklasifikasikan norma-norma hukum dalam Tata Susunan Norma Hukum Negara menjadi setidaknya empat tingkatan, dimulai dari norma fundamental negara, aturan dasar atau pokok negara, undang-undang serta diakhiri dengan peraturan pelaksana dan aturan otonomi.[21] Berkaitan dengan teori tersebut, Indonesia pada dasarnya telah menganut doktrin tersebut melalui pembentukan UUP3. Adapun di Indonesia sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUP3 menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah tersusun atas UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. PP pada Pasal 1 angka 5 UUP3 didefinisikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden sebagai upaya melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Berdasarkan urutan hierarki dan definisi PP tersebut sejatinya jelas dapat disimpulkan bahwa PP merupakan produk hukum yang kedudukan berapa di bawah

undang-undang, dan adapun landasan pembentukan PP adalah suatu undang-undang sebagai peraturan pelaksanaannya, oleh karena itulah pembentukan PP harus terlebih dahulu sejalan dengan ketentuan yang ada pada undang-undang lainnya. Argumentasi tersebut juga sejalan dengan salah satu asas fundamental dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianut oleh hukum nasional Indonesia,[22] yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan serta asas kejelasan rumusan.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan merupakan asas yang menentukan bahwasanya dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan haruslah diperhatikan secara benar dan tepat apakah proses tersebut telah sejalan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan yang ada. Sementara asas kejelasan rumusan memiliki definisi bahwa setiap peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya harus telah sesuai dengan persyaratan teknis penyusunan sebagaimana ketentuan yang ada, misalnya saja mengenai istilah atau pilihan kata, sistematika penyusunan kalimat, pemilihan bahasa hukum yang harus dapat dimengerti serta jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat di minimalisir macam-macam interpretasi yang kemungkinan timbul. Berdasarkan pengertian dari kedua asas yang terdapat pada UUP3 tersebut sejatinya apabila dikaitkan dengan permasalahan yang sedang dikaji, peneliti dapat menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya harus disusun berdasarkan persyaratan secara materiil maupun formil sebagaimana yang telah ditentukan.[23]

Berdasarkan permasalahan tumpang tindih sebagaimana telah dijelaskan pada bagian pembahasan sebelumnya, melalui analisis menggunakan teori hierarki peraturan perundang-undangan maka solusi hukum yang dapat peneliti srankan adalah dengan dilakukannya perbaikan berupa perubahan pada pasal-pasal yang dinilai bermasalah pada PP No. 28 Tahun 2022. Selanjutnya, berkaitan dengan perubahan PP pertanyaan yang muncul setelahnya adalah pihak mana yang berwenang untuk melakukan perubahan tersebut? karena pada dasarnya dalam melakukan perubahan suatu produk hukum harus terlebih dahulu diketahui mengenai dari sama sumber kewenangan PP tersebut berasal.

Philipus M.Hadjon dalam teori kewenangan hukum berpandangan bahwa setiap aktivitas pemerintah haruslah didasari oleh validitas hukum yang sah, adapun 3 sumber kewenangan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, serta mandat.[24] Berfokus kepada sumber kewenangan PP No. 28 Tahun 2022 berdasarkan teori tersebut, PP sejatinya dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Atribusi sejatinya merupakan bentuk pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ maupun badan atau pejabat pemerintah. Lebih lanjut, Philipus M.Hadjon menjelaskan mengenai atribusi sebagai berikut :

- 1) Sebagai cara yang norma untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- 2) Atribusi juga dapat dimaknai sebagai bentuk wewenang untuk membuat keputusan yang bersumber pada undang-undang dalam artian materiil;
- 3) Pembentukan wewenang pada atribusi utamanya ditetapkan dalam UUD NRI tahun 1945, sementara pembentukan wewenangnya dapat dilandasi dengan wewenang yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.[25]

Adapun dalam sistem hukum nasional Indonesia, definisi atribusi diatur pada Pasal 1 angka 22 UU AP yang terakhir kali telah diubah dengan Pasal 175 angka 1 UU Ciptaker. PP yang merupakan salah satu implementasi dari pemberian kewenangan melalui atribusi sejatinya telah diatur pada Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa Presiden dapat menetapkan PP dengan tujuan untuk melaksanakan undang-undang. PP sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 14, Pasal 114 ayat (1) serta Pasal 148 ayat (1) huruf b Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana yang terakhir kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ditentukan bahwa dalam pembentukannya dilakukan oleh Pemrakarsa, yaitu Menteri maupun pimpinan dari lembaga pemerintahan yang bukan berasal dari kementerian. Setelah rancangan PP diajukan oleh Pemrakarsa PP akan diundangkan oleh Menteri dan ditetapkan oleh

Presiden. Sehingga, berdasarkan penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa apabila terdapat PP yang perlu dilakukan perubahan maka perubahan tersebut dapat dilakukan oleh pihak yang juga membentuk PP sebelumnya.

Selain melakukan perubahan pada PP No. 28 Tahun 2022 upaya harmonisasi dalam mengatasi tumpang tindih yang terjadi sejatinya dapat dilakukan melalui cara lain, misalnya saja dari segi peran masyarakat yang dapat melakukan uji materiil ke Mahkamah Agung (yang selanjutnya disingkat MA) dengan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Sehingga, melalui jalur pengujian tersebut nantinya MA lah yang akan menentukan apakah PP tersebut telah menyalahi aturan-aturan hukum di atasnya atautkah tidak.

4. Kesimpulan

Pembentukan PP No. 28 Tahun 2022 sejatinya memiliki tujuan positif, yaitu memperkuat wewenang serta tugas dari pengurusan piutang negara oleh PUPN yang sebelumnya diatur pada Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960. Pembentukan suatu PP perlu diperhatikan apa saja yang menjadi pedoman, menggunakan analisis teori hierarki peraturan perundang-undangan diketahui bahwa dalam sistem hukum Indonesia sebagaimana Pasal 7 ayat (1) UUP3, materi muatan pada PP tidaklah dibenarkan jika bertentangan dengan undang-undang sebagai produk hukum yang kedudukannya berada di atas PP. Dengan demikian PP No. 28 Tahun 2022 yang bertentangan dengan Pasal 1315, 1338, 1340 KUHPdata, Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 70, 73 UU HAM serta Pasal 17 UU HAM haruslah segera dilakukan perbaikan melalui revisi PP. Adapun sebagaimana analisis menggunakan teori kewenangan hukum, pihak yang berwenang untuk merubah PP tersebut adalah Pemrakarsa. Selain itu, dari segi masyarakat juga dapat berperan dalam upaya harmonisasi tumpang tindih aturan yang terjadi yaitu melalui uji materiil PP No. 28 Tahun 2022 kepada Mahkamah Agung.

Daftar Pustaka

1. Sudjana, S. (2021). Perlindungan Paten Dalam Perspektif Fungsi Hukum Sebagai Kontrol Sosial Dan Rekamaya Sosial. *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, 13(1), 61–78. <https://doi.org/10.28932/di.v13i1.3757>
2. Febriani, N. A., & Wasti, R. M. (2023). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 35–58. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>
3. Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara.
4. Humas. (2023). Dinilai Cacat Formil, Pengamat dan Akademisi : PP Nomor 28 Tahun 2022 Layak untuk Uji Materi. *Malang Times*. Diambil dari <https://www.umm.ac.id/id/arsip-koran/malang-times/dinilai-cacat-formil-pengamat-dan-akademisi-pp-nomor-28-tahun-2022-layak-untuk-uji-materi.html>
5. A. Sadat. (2023). Hamdan Zoelva Kritik PP Nomor 28/2022 : Ada Banyak Masalah yang Harus Diperbaiki. *Viva id*. Diambil dari <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1629803-hamdan-zoelva-kritik-pp-nomor-28-2022-ada-banyak-masalah-yang-harus-diperbaiki>
6. Ahmad, A. S. (2019). Tinjauan Yuridis Kebijakan Pemerintah Dalam Penanggulangan Dampak Lumpur Sidoarjo Berdasarkan Ilmu Perundang-Undangan. *Lex Jurnalica*, 16(2), 163–175. Diambil dari <https://ejurnal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/view/2898>
7. Prianto, W. (2023). Analisis Hierarki Perundang-Undangan. *Jisdik*, 2(1), 15–16. Diambil dari <https://jurnal.unsultra.ac.id/index.php/jisdik/article/view/52>
8. Aritonang, S. D. P., & Ayodya Maheswara, I. B. (2023). Tinjauan Yuridis Konflik Relokasi Warga di Pulau Rempang Berdasarkan Perspektif Teori Kewenangan Hukum. *IBLAM LAW REVIEW*, 3(3), 472–483. <https://doi.org/10.52249/ilr.v3i3.228>
9. Suhaila, R., & Alqarni, W. (2022). Analisis Kewenangan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam Bidang Pertanian. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, 7(4). Diambil dari <https://jim.usk.ac.id/FISIP/article/view/22288/10492>
10. Efendi, J., & Ibrahim, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana.
11. Ishaq. (2017). *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Hukum Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.
12. Bachtiar. (2018). *Metode Penelitian Hukum*. Banten: UNPAM Press.
13. Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>
14. Aritonang, S. D. P., Nugroho, A., Syahrani, N., & Susmayanti, R. (2024). Penyelesaian Peraturan Daerah Bermasalah Berdasarkan Asas Peraturan Perundang-Undangan. *Interdisciplinary Journal*, 5(1), 16–35. <https://doi.org/10.19184/idj.v5i1.43679>
15. Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
16. Shoim, M. (2022). *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*. Semarang: Rafi Sarana Perkasa.
17. Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

18. Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
19. Apendi, S. (2021). Ketiadaan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi dalam Sistem Hukum Nasional. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 7(1). <https://doi.org/10.33751/palar.v7i1.3076>
20. Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1). <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>
21. Antariksa, B. (2017). Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Deliberatif*, 1(1), 24–41.
22. Qamar, N., & Rezah, F. S. (2020). *Ilmu dan Teknis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makassar: Social Politic Genius (SIGn).
23. Putri, Z. A. (2022). Teori Legislasi dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. *Sovereignty Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, 1(1). <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i1.200>
24. Hadi, S., & Michael, T. (2017). Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration. *JURNAL CITA HUKUM*, 5(2). <https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.8727>
25. Atmadja, I. D. G. (2018). *Teori-Teori Hukum*. Malang: Setara Press.