



P-ISSN : 2622-1276
E-ISSN: 2622-1284

The 6th Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH)

Website Ciastech 2023 : <https://ciastech.net>

Open Confrence Systems : <https://ocs.ciastech.net>

Proceeding homepage : <https://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/ciastech/issue/view/236>

TELAAH TEORITIS MENGENAI *ANTYNOMY NORMEN* ANTARA PERATURAN PEMERINTAH DENGAN UNDANG-UNDANG TERKAIT PENGATURAN PENGURUSAN PIUTANG NEGARA

Amselnius Siregar^{1*)}, Adithya Tri Firmansyah R²⁾, Muhammad Fergentsyah Adam R³⁾ Syarif Hidayatullah Azhumatkhan⁴⁾

^{1,2)} Program Studi S2 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang

^{3,4)} Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Widyagama, Malang

INFORMASI ARTIKEL

Data Artikel :

Naskah masuk, 29 Oktober 2023

Direvisi, 2 November 2023

Diterima, 4 Desember 2023

Email Korespondensi :

amselniuss@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari persoalan Konflik Norma (*Antynomy Normen*) Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara. Bahwa kenyataan menunjukkan pembentukan PP tersebut *Overlapping* atau tidak sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya. Oleh karena itu penelitian ini hendak melakukan telaah yang mendalam secara teoritis mengenai legalitas tindakan pemerintah dalam menetapkan PP tersebut dan persoalan *Antynomy Normen* yang terjadi. Adapun untuk menjawab persoalan, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian (hukum) normatif/doktrinal. Hasil dan pembahasan dalam penelitian ini menyimpulkan: *Pertama*, asas legalitas adalah rambu-rambu bagi negara untuk bertindak sesuai dengan yang didasarkan oleh hukum. Namun sayangnya hadirnya PP No. 28 Tahun 2022 sebagai peraturan delegasi, ketentuannya melampaui UU Prp Tahun 1960 serta tidak memperhatikan pedoman dalam UUP3. Dengan demikian dalam membentuk PP tersebut, pemerintah menerabas prinsip legalitas dalam negara hukum. *Kedua*, PP menunjukkan *Antynomy Normen* dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis di atasnya yaitu UU Prp Tahun 1960, KUHPer, UU No. 39 Tahun 1999, UUP3, dan bahkan konstitusi UUD NRI 1945. Dengan demikian, untuk mengatasi persoalan tersebut, seyogianya pihak-pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan Uji Materi PP tersebut ke MA untuk mendelegitimasinya.

Kata Kunci: *Antynomy Normen, PP, Pengurusan, Piutang, Negara*

1. PENDAHULUAN

Hadirnya negara sebagai organisasi kekuasaan tentunya dalam rangka menjamin agar tujuan negara seperti mensejahterakan, mengatur, menertibkan, serta mencerdaskan kehidupan bangsa dapat tercapai. Termasuk negara Indonesia, adalah negara yang terbentuk untuk tujuan tersebut. Indonesia sebagai suatu negara yang dibentuk untuk mencapai tujuan tersebut tentunya dalam menjalankan kekuasaan, dipisah secara tegas yaitu adanya: Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif, pembagian kekuasaan ini dicetuskan oleh filsuf politik Perancis yaitu Montesquieu pada Tahun 1689 guna menghindari kekuasaan negara yang tirani atau sewenang-wenang.

Konsekuensi dari pemisahan kekuasaan tersebut menghadirkan kekuasaan negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk hukum seperti eksekutif dan legislatif. Adapun dalam menjalankan kewenangan membentuk hukum, kekuasaan harus memperhatikan tujuan ideal dibentuknya hukum mengingat hukum merupakan instrumen yang digunakan negara untuk mengatur masyarakat agar dapat mencapai tujuan negara sebagaimana yang disebutkan di atas. Berpangkal dari uraian tersebut, maka menjadi suatu hal yang niscaya jika negara Indonesia menempatkan hukum sebagai instrumen penting untuk ditegakkan sebagaimana amanat pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Untuk mewujudkan amanat daripada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, maka negara mempunyai tanggung jawab dalam menggerakkan serta menjalankan pembangunan yang salah satunya merupakan hukum itu sendiri secara nasional yang terpadu, berkelanjutan dan terencana ke dalam suatu sistem hukum berskala nasional yang melindungi kewajiban dan hak seluruh masyarakat dalam bingkai konstitusi UUD NRI 1945.

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut di atas, tentu menjadi keharusan negara melakukan pembentukan dan pengundangan suatu peraturan yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan itu sendiri secara tepat dan baik serta dilakukan dengan teori serta asas hukum yang berhubungan dengan pembentukan peraturan, sehingga standarnya menjadi baik dan hasilnya pun baik. Atas dasar inilah kemudian Undang-undang No. 12 Tahun 2011 jo. Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) hadir dan mengenalkan adanya suatu hierarki Per-UU.

Dianutnya hierarki Per-UU dalam UUP3 tersebut memberikan pengaruh pada konstruksi sistem hukum di Indonesia menjadi bentuk piramida, di mana norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis. Hal ini berarti norma hukum tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi juga, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara Indonesia, yaitu: Pancasila (cita hukum rakyat Indonesia, sebagai dasar dan sumber bagi segala norma hukum di bawahnya. Tentu bangunan piramida hukum ini untuk menentukan derajat norma masing-masing susunan norma hukum yang lebih tinggi dan norma hukum yang lebih rendah.

Konstruksi piramida hukum ini kemudian menghasilkan konsekuensi yaitu jika terdapat konflik norma hukum/peraturan yang saling bertentangan (*Antynomy Normen*), maka yang dinyatakan berlaku adalah derajat norma hukum yang lebih tinggi. Dalam konteks ini berlaku asas hukum *lex superior derogate legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah). Selain itu, konstruksi piramida hukum juga mengharuskan adanya harmonisasi antar berbagai lapisan hukum, dalam arti bahwa antar norma hukum dalam lapisan/jenjang yang sama tidak boleh saling bertentangan.

Namun, meskipun UUP3 telah secara “Ajeg” mengatur sistem serta asas-asas dalam pembentukan Per-UU yang baik, ternyata nampak masih saja ditemukan tindakan kekuasaan pembentuk Per-UU yang menerabas prinsip pembentukan Per-UU sehingga terjadi *Antynomy Normen* dengan peraturan di atasnya. Per-UU itu adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara. Jika melihat konsiderannya, PP ini memiliki tujuan untuk memaksimalkan peran panitia urusan piutang negara lantaran selama ini belum terselesaikannya kewajiban para penanggung utang atau penjamin utang sebagaimana mestinya. Sebagaimana uraian di atas, PP ini menghasilkan persoalan krusial yakni sebagai peraturan yang bertentangan dengan ketentuan yang secara hierarki di atasnya.

Pengaturan PP ini bertentangan dengan UUD NRI 1945, Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHP) dan serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 49 Tahun 1960 (UU Prp Tahun 1960) tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Selain itu dapat dikatakan bahwa PP No. 28 Tahun 2022 ini *Overlapping* dengan berbagai ketentuan yang peneliti sebutkan di atas. Tidak harmonisnya PP tersebut dengan Per-UU yang secara hierarkis di atasnya tentu saja menunjukkan bahwa terbentuknya PP tersebut masih belum konsisten atau sejalan dengan ketentuan UUP3. Sehingga atas dasar tersebut, maka penelitian ini memiliki alasan untuk dikaji dan tentunya peneliti akan melakukan telaah lebih dalam dari sisi teoritis mengenai legalitas tindakan pemerintah dalam membentuk PP No. 28 Tahun 2022 dan serta telaah mengenai *Antynomy Normen* regulasi PP No. 28 Tahun 2022.

2. METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian ini adalah penelitian (hukum) normatif. Alasan digunakannya penelitian hukum normatif adalah sesuai dengan isu hukum penelitian ini yaitu “pertentangan norma”. Tentu dengan basis tersebut, maka penelitian ini dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan pendekatan tersebut, maka peneliti akan melakukan penelusuran dan inventarisasi yang mendalam terhadap bahan-bahan hukum terkait dan relevan, yang selanjutnya dianalisis secara presriptif untuk menelaah semua peraturan perundang-undangan dan dihubungkan dengan kajian teoritis beserta asas-asas yang berkembang dalam ilmu hukum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Legalitas Tindakan Pemerintah dalam Membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022

Sebelum masuk pada pokok pembahasan, peneliti akan terlebih dahulu menggambarkan alur yang menjelaskan sumber kewenangan pemerintah untuk melakukan tindakan, peneliti menggambarkan dalam gambar berikut:



Gambar 1. Alur Kewenangan Pemerintah dalam Melakukan Tindakan Hukum

Berdasarkan gambar alur di atas, dapat dijelaskan bahwa setiap tindakan maupun aktivitas pemerintah harus memiliki kewenangan, dan kewenangan tersebut bersumber dari hukum baik berupa kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sebagaimana hal ini diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun dalam pembahasan ini khusus yang akan dibahas dan dianalisis ialah berkenaan dengan tindakan hukum pemerintah pada sektor publik yang bersegi 1 (satu) yakni dalam pembentukan produk *regeling* (Per-UU).

Bahwa dalam hal pembentukan PP sebagai produk Per-UU, Presiden diberikan kewenangan atribusi langsung oleh konstitusi UUD NRI 1945 yang secara *expressis verbis* dalam pasal 5 ayat (2), yaitu berbunyi: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya”. Artinya tentu PP dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden dalam rangka menjalankan UU. Namun sayangnya menjadi hal yang ironi, bahwa keberlakuan PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara tidak harmonis dengan UU yang dimaksud untuk dijalankan yakni UU Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. PP tersebut sebagai peraturan delegasi secara substansi justru *overlapping*/melampaui ketentuan UU Prp Tahun 1960, bahkan permasalahan dari sisi lainnya, PP tersebut sebagai peraturan pelaksana baru ditetapkan pada tahun 2022.

Selanjutnya, PP tentang pengurusan piutang negara tersebut juga tidak memiliki landasan filosofis dan sosiologis dalam konsiderannya. Hal yang tentu tidak sesuai hakikat setiap pembentukan Per-UU harus memperhitungkan efektivitasnya dalam masyarakat yang jantungnya ada pada landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Pandangan secara filosofis ialah mengarahkan pada cita hukum, falsafah bangsa yaitu *weltanschauung* negara (Pancasila), sedangkan pandangan sosiologis adalah alasan yang menggambarkan peraturan dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat dari berbagai aspek untuk menjawab masalah. Tidak terpenuhinya 2 (dua) landasan krusial yakni filosofis dan sosiologis dalam PP tersebut, maka secara terang menghadirkan persoalan, yaitu PP tersebut ditetapkan oleh pemerintah secara serampangan, hal ini berarti pemerintah tidak memperhatikan hukum dalam pembentukan Per-UU dalam UUP3.

Atas dasar uraian di atas, dapat dikatakan titik krusial masalahnya adalah mengenai legalitas tindakan pemerintah dalam menetapkan PP tersebut. Bahwa legalitas adalah asas dalam Hukum Administrasi Negara disamping asas-asas lain seperti *Exces De Pouvoir/Abuse of Power* (melampaui batas kewenangan), *Detournement de Pouvoir/Abuse of Power* (penyalahgunaan kewenangan), Non Diskriminatif/*Equality* (Tidak membedakan perlakuan). Namun, pada sub bab ini, fokus persoalan akan dibahas ialah telaah pada **asas legalitas** (tindakan sesuai hukum) terkait penggunaan kewenangan pemerintah melalui PP No. 28 Tahun 2022.

Dalam berbagai literatur, inti dari asas legalitas adalah *wetmatigheid van het berstuur*, yaitu berarti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tegasnya asas (prinsip) ini juga termaktub dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Asas legalitas tentunya menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan, utamanya sebagai konsekuensi negara hukum.

Hal ini sebagaimana disampaikan juga oleh Julius Stahl dalam optik teori negara hukum, menurutnya, negara harus memenuhi 4 (empat) elemen penting, yaitu:

- a. Perlindungan HAM;

- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan UU;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Khusus dalam salah satu komponen dalam pemikiran negara hukum Stahl tersebut, hal yang peneliti garisbawahi mengenai asas legalitas, yakni setiap pemerintahan dalam menjalankan aktivitasnya harus sesuai dengan hukum (Per-UU). Tentu menjawab persoalan yang telah diuraikan di atas, Hadirnya PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara sebagai peraturan delegasi yang dibentuk oleh pemerintah dan ketentuannya yang melampaui UU Prp Tahun 1960 serta dalam pembentukannya tidak memperhatikan pedoman dalam UUP3 dan bahkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945, maka dapat disimpulkan PP tersebut yang dibentuk pemerintah, tidak mencerminkan asas legalitas dalam negara hukum, karena tindakan pemerintah dalam menetapkan PP, tidak didasarkan pada Per-UU yang berlaku.

3.2. Analisis Antynomy Normen Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 dengan Undang-Undang dan Mekanisme Penyelesaiannya

Hukum selalu memiliki celah untuk diperdebatkan dan dipermasalahakan, permasalahan pun terjadi pasca ditetapkannya PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara, yang mana Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi: *“Dalam hal Penanggung Utang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau Penjamin Utang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak memenuhi kewajiban atau tidak diketahui lagi keberadaannya, utang dapat ditagihkan kepada Pihak yang Memperoleh Hak, termasuk kepada: a) keluarga dalam hubungan darah ke atas, ke bawah, atau ke samping sampai derajat kedua; dan/atau b) suami/istri.”* Ketentuan Pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1315 KUHPer yang berbunyi: *“Pada umumnya seseorang tidak dapat mengadakan pengikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri”*.

Selanjutnya ketentuan Pasal 4 ayat (3) PP bertentangan dengan Pasal 1340 KUHPer, yaitu: *“Persetujuan hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya. Persetujuan tidak dapat merugikan pihak ketiga, persetujuan tidak dapat memberi keuntungan kepada pihak ketiga selain dalam hal yang ditentukan dalam Pasal 1317”*. Meskipun KUHPer tidak tegas tertulis dalam hierarki Per-UU sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUP3, akan tetapi KUHPer merupakan jenis UU yang dikodifikasikan, artinya KUHPer juga memiliki legitimasi dalam sistem hukum Indonesia sebagai warisan sejarah kolonial yang masih berlaku hingga saat ini.

Pada intinya ketentuan dalam Pasal 1315 dan 1340 KUHPer menegaskan bahwa seseorang tidak dapat mengadakan perjanjian selain untuk dirinya sendiri, artinya perjanjian itu hanya dapat mengikat pada pihak-pihak yang melakukan perjanjian serta perjanjian tidak dapat merugikan pihak ketiga. Ketentuan tersebut menunjukkan *Antynomy Normen* dengan ketentuan PP No. 28 Tahun 2022 karena memberikan perluasan pada pihak yang harus bertanggungjawab terhadap penyelesaian utang yang tidak hanya ditanggung oleh penanggung utang/penjamin utang saja, melainkan dapat dialihkan kepada pihak yang memperoleh hak dari mereka.

Suatu perikatan atau perjanjian tidak dapat memberi keuntungan maupun berdampak kerugian kepada pihak ketiga yang tidak ikut dalam membuat perikatan atau perjanjian tersebut. Selain itu, dalam hukum perdata, tidak dikenal adanya pertanggungjawaban utang sampai keluarga derajat kedua. Dalam hukum perdata utang hanya dapat diwariskan, akan tetapi PP No. 28 Tahun 2022 telah mengabaikan hukum waris karena pewaris belum meninggal pun utang bisa ditagihkan ke ahli warisnya. Tentu hal ini meresahkan masyarakat.

Ketentuan PP No. 28 Tahun 2022 pada Pasal 77 juga selanjutnya bertentangan dengan Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 77 PP berbunyi: “Upaya hukum oleh Penanggung Utang, Penjamin Utang, Pihak yang Memperoleh Hak atau pihak ketiga lainnya tidak dapat diajukan terhadap sahnya atau kebenaran Piutang Negara, baik di pengadilan maupun di luar pengadilan”. Adapun Pasal 17 UU HAM berbunyi: “Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar”. Tentu Pasal 77 PP 28 dengan Pasal 17 UU HAM menunjukkan *Antynomy Normen* karena ketentuan Pasal 77 PP 28 tersebut menutup rapat peluang pihak penanggung utang, penjamin utang, serta pihak yang memperoleh hak (pihak ketiga) untuk mencari akses keadilannya melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, sedangkan Pasal 17 UU HAM dengan tegas menyatakan bahwa setiap orang tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dalam mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi dalam proses peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Selanjutnya, selain uraian *Antynomy Normen* dari berbagai peraturan di atas, terdapat hal yang lebih krusial lagi bahwa pada aspek metode pembentukan Per-UU, PP No. 28 Tahun 2022 tidak memiliki konstruksi hukum yang memadai, terlihat bahwa PP No. 28 Tahun 2022 menunjukkan *Antynomy Normen* dan pengaturannya *Overlapping* terhadap UU Prp Tahun 1960. Tentu jika berpedoman pada UUP3, sebagai peraturan delegasi seharusnya PP tidak boleh mengatur melampaui UU yang mendelegasikannya, karena sesungguhnya PP itu merupakan aturan pelaksana dari UU. Kenyataan yang menunjukkan hadirnya PP adalah bertentangan dengan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI NRI 1945 yang menyatakan “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Pembentukan Per-UU hendaknya berpegang pada asas hukum, mengingat asas-asas hukum merupakan pondasi dari kokohnya bangunan norma hukum yang terbangun. Asas hukum disebut juga sebagai bintang pemandu yang memberikan arah, ke mana norma hukum itu akan bergerak. Sebagai asas, tentu asas tersebut akan membentuk pola arah tertentu, yang tentu tidak bertentangan antara satu asas hukum dengan asas hukum lainnya, serta tidak bertentangan antara asas hukum dengan norma hukum. Jika asas hukum dicermati benar-benar, diamalkan dengan penuh keyakinan, niscaya apa pun visi baik akan tercapai. Jika merujuk pada rumpun Ilmu Per-UU (*legislative drafting*), sebenarnya telah jelas dan terang memandu bagaimana idealnya proses pembentukan Per-UU yang baik dengan memberikan ketentuan mengenai asas-asas dalam membentuk Per-UU. Konsep *legislative drafting* prinsipnya adalah pedoman yang mengharuskan pembentukan Per-UU sinkron dan harmonis. Sinkron berarti ketentuan yang diatur tidak tumpang tindih secara horizontal (sesama UU atau norma yang sejajar), dan harmonis berarti tidak bertentangan secara vertikal (norma yang rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi). Dengan dasar inilah, setiap Per-UU harus mendasarkan pada aspek yuridis (salah satunya), yang hal ini harus dimuat dalam landasan formal pembentukan Per-UU, misalnya dalam suatu Naskah Akademik.

Hal yang lazim diketahui dalam Ilmu Hukum, bahwa pedoman *legislative drafting* telah termuat dalam UUP3 yang materi muatannya telah mengatur kriteria pembentukan Per-UU yang baik dari segi proses perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam UUP3, yang dijadikan rujukan formal dalam proses pembentukan Per-UU dilandasi asas yang termuat di dalam Pasal 5, yaitu, *pertama*, asas kejelasan

tujuan. *Kedua*, asas kelembagaan atau organ pembentuk. *Ketiga*, asas kesesuaian antara jenis dan materi. *Keempat*, asas dapat dilaksanakan. *Kelima*, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. *Keenam*, asas kejelasan rumusan, dan *Ketujuh*, asas keterbukaan.

Khusus terkait persoalan *Antynomy Normen* dalam PP No. 28 Tahun 2022 dengan Per-UU yang telah peneliti uraikan di atas, maka dapat disimpulkan dari sisi *legislative drafting*, pembentukan PP tersebut tidak dilandasi kecermatan oleh pembentuk yang dalam hal ini adalah pemerintah untuk mematuhi asas-asas dalam pembentukan Per-UU, utamanya pada **asas kesesuaian antara jenis dan materi**, yaitu asas yang mengharuskan pembentukan Per-UU memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Per-UU. Dengan demikian PP 28 menghasilkan *Antynomy Normen* lantaran asas ini tidak benar-benar dicermati. Selanjutnya, dalam kerangka teoritik terkait segala pembentukan Per-UU harus harmonis merupakan pemikiran Hans Kelsen tentang *stufen theory*, dimana Kelsen mengatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis pada suatu hierarki tata susunan, yaitu suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar di atas sering disebut dengan "*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*". Dengan demikian teori *stufen* menuntut adanya harmonisasi antar berbagai lapisan hukum, dalam arti bahwa antar norma hukum dalam lapisan/jenjang yang rendah tidak boleh bertentangan dengan kaidah norma di atasnya. Berdasarkan uraian pembahasan dari persoalan maupun justifikasi teori yang telah peneliti elaborasi di atas, tentu hadirnya setiap persoalan akan selalu diiringi juga oleh sarana penyelesaian sebagai solusi. Oleh karena itu pada akhir pembahasan ini, peneliti merekomendasikan upaya solutif yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan persoalan *Antynomy Normen* PP No. 28 Tahun 2022 tersebut, yaitu pihak-pihak sebagaimana ditentukan dalam UU apabila merasa dirugikan dapat mengajukan permohonan Uji Materi PP 28 tersebut ke Mahkamah Agung (MA). Tentu penyelesaian *Antynomy Normen* PP sebagai Per-UU di bawah UU ini didasari bahwa MA diberikan kewenangan secara konstitusional dalam Pasal 24A UUD NRI 1945 dan Pasal 9 UU tentang MA yaitu MA hanya berwenang menguji apabila Per-UU di bawah UU bertentangan dengan UU. Sedangkan, yang dimaksud dengan Per-UU di bawah UU yaitu merujuk pada hierarki yang ditentukan pada Pasal 7 dan 8 UUP3 yaitu PP, Perpres, dan Perda.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian yang telah diuraikan, maka simpulan penelitian ini memetakan dua hal: *Pertama*, bahwa dasar dari penyelenggaraan negara adalah asas legalitas, asas ini memberikan keharusan bagi pemerintah untuk bertindak sesuai dengan yang didasarkan oleh peraturan perundang-undangan (hukum). Adapun kewenangan pembentukan PP sebagai produk Peraturan perundang-undangan ialah merupakan kewenangan atribusi yang artinya kewenangan pemerintah tersebut diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan yakni konstitusi UUD NRI 1945. Namun, hadirnya PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara sebagai peraturan delegasi yang dibentuk oleh pemerintah dalam rangka menjalankan UU, justru ketentuannya melampaui/ bertentangan (tidak sesuai) dengan UU Prp Tahun 1960 yang seyogianya sebagai regulasi yang dilaksanakan semestinya oleh regulasi jenis PP. Tentu tidak sesuai materi muatan PP 28 dengan UU Prp Tahun 1960 menunjukkan pemerintah sebagai pembentuk, tidak memperhatikan pedoman pembentukan Per-UU dalam UUP3 terkait harmonisasi

jenis materi muatan. Dengan demikian PP tersebut dapat dikatakan cacat yuridis dan pemerintah menerabas asas legalitas. Selanjutnya *Kedua*, dalam *legislative drafting* salah satu asas penting dalam pembentukan Per-UU adalah asas kesesuaian antara jenis dan materi, yaitu asas yang mengharuskan pembentukan Per-UU memperhatikan harmonisasi materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Per-UU. Namun kenyataan hadirnya PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara Oleh Panitia Urusan Piutang Negara menghasilkan disharmonisasi/konflik norma (*Antynomy Normen*) dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis di atasnya yaitu UU Prp Tahun 1960, KUHPer, UU No. 39 Tahun 1999, UUP3, dan bahkan konstitusi UUD NRI 1945. Dari optik teoritis, seharusnya PP No. 28 Tahun 2022 tidak dibenarkan melampaui dan/atau tidak harmonis dengan jenjang norma di atasnya, adapun jika hal ini terjadi, maka konsekuensinya secara asas hukum ialah *lex superiori derogate legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah). Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan, seyogianya pihak-pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan permohonan Uji Materi PP 28 tersebut ke MA untuk mendelegitimasi.

5. REFERENSI

- [1] Tjandra, W. R. (2021). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- [2] Anggono, Bayu Dwi. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1–9.
- [3] Bachtiar. (2016). Urgensi Politik Hukum Keuangan Negara yang Sesuai Isi Jiwa UUD NKRI Tahun 1945. *EDUKA: Jurnal Pendidikan, Hukum dan Bisnis*, 1(1), 38–56.
- [4] Firmansyah, Adithya Tri, Ema Sarila Sinaga dan Fenia Aurully Aisyah. (2020). Hilangnya Sendi Demokrasi dan Otonomi Daerah Melalui Korporatokrasi RUU Omnibus Law. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 3(2), 131–140.
- [5] Hanafi, Muhammad Fikri dan Sunny Ummul Firdaus. (2022). Implementasi Teori Hans Nawiasy dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Journal Sovereignty*, 1(1), 79–83.
- [6] Mahfud, Moh. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Depok: PT. Rajawali Pers.
- [7] Muhlizi, A. F. (2012). Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 93–111.
- [8] Ridwan, H. R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Depok: PT. Rajagrafindo Persada.
- [9] Satya, Venti Eka. (2016). Analisis Kebijakan Pengelolaan Utang Negara: Manajemen Utang Pemerintah Dan Permasalahannya. *Jurnal Kajian*, 20(1), 59–74.
- [10] Simanjuntak, E. (2018). Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2(3), 337–356.
- [11] Sukardja, A. (2012). *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- [12] Vinx, Lars. (2007). *Hans Kelsen's pure theory of law: legality and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- [13] Benny Hermawan. (2023). *Akdemisi Sarankan Uji Materi PP 28 Tahun 2022 PUPN [Online]*. Tersedia di https://www.rri.co.id/surabaya/hukum/320525/akdemisi-sarankan-uji-materi-pp-28-tahun-2022-pupn?utm_source=news_main&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General%20Campaign