



Editorial Office : Faculty of Law, Universitas Islam Malang.  
Jl. Mayjen Haryono No.193, Dinoyo, Kec. Lowokwaru, Malang,  
Provinsi Jawa Timur, 65144.  
Phone : (0341) 551 932 / 551 822 / (0341) 552 249  
E-mail : [yurispruden@unisma.ac.id](mailto:yurispruden@unisma.ac.id)  
Website : <http://riset.unisma.ac.id/index.php/yur/index>

**Larangan Penyitaan Aset Lembaga Pengelola Investasi  
Dalam Undang-Undang Cipta Kerja**

**Muhammad Aziz Fauzi, Yayuk Whindari**

Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang  
Jl. Gajayana No. 50, Dinoyo, Kec. Lowokwaru, Malang, 65144, +62 (0341) 559399.  
Email: [yayuk.whindari@htn.uin-malang.ac.id](mailto:yayuk.whindari@htn.uin-malang.ac.id)

*Article*

*Article History*

Received: Jan 31, 2022;  
Reviewed: Apr 20, 2022;  
Accepted: Jun 16, 2022;  
Published: Jun 22, 2022;

*DOI:*

10.33474/yur.v5i2.15011

*Abstract*

*The conflict of norms that occurred between of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation and Law Number 1 of 2004 concerning the State Treasury and the settlement mechanism. This study uses a normative juridical research method. The results of the study show that there are several indicators that form the basis for the occurrence of norm conflicts. The source of LPI assets is an inseparable part of state property and the laws and regulations that govern it and there is no antecedent that limits state property as assets that are excluded from being subject to confiscation, as well as the payment mechanism with confiscation of state assets contrary to the ratio decidendi of the judge in Constitutional Court Decision Number 25/PUU-VII/2009.*

**Keywords:** *Conflict of Norm, Foreclosure, Investment Management Agency*

**Abstrak**

Konflik norma yang terjadi antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan mekanisme penyelesaiannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa indikator yang menjadi dasar penyebab terjadinya konflik norma. Sumber aset LPI merupakan bagian yang tak terpisahkan dari barang milik negara beserta peraturan perundang-undangan yang mengaturnya dan tidak terdapatnya anteseden yang membatasi barang milik negara sebagai aset yang dikecualikan untuk dapat dilakukan penyitaan, serta mekanisme pembayaran dengan penyitaan aset negara bertentangan dengan *ratio decidendi* hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2009.

**Kata Kunci:** Konflik Norma, Penyitaan, Lembaga Pengelola Investasi

## PENDAHULUAN

Dinamika pertumbuhan dan persaingan ekonomi global pada dekade terakhir membuat Pemerintah Indonesia semakin agresif dalam mengupayakan pertumbuhan ekonomi bangsa. Melalui sistem ekonomi Pancasila, negara juga berkewajiban untuk menjamin hak segenap bangsa dan jaminan kemajuan kesejahteraan sosial yang sifatnya absolut sebagaimana tertuang dalam alinea ke-4 (empat) pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUU NRI 1945).

Pada awal Tahun 2020 pandemi covid-19 telah menyebar hampir keseluruh wilayah dunia, tidak terkecuali Indonesia. Pandemi yang meluas dengan sangat cepat segera memengaruhi berbagai aspek kehidupan manusia. Penerapan pembatasan kontak fisik dan sosial membuat perekonomian dunia menurun tajam, bahkan beberapa negara mengalami resesi.

Negara-negara di dunia, tak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia berbondong-bondong berupaya mengambil langkah cepat untuk menghadapi pandemi dengan mengeluarkan berbagai kebijakan terutama di bidang ekonomi.

Dalam hal ini Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengesahkan sebuah

regulasi sapu jagat berupa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja) yang sekaligus mengubah beberapa undang-undang. Dimana praktik semacam ini dikenal dengan sebutan *omnibus bill* atau *omnibus law*.<sup>1</sup>

Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dengan metode *omnibus bill* ini tidak lepas dari berbagai macam kecacatan formil maupun materil. Demikian pula kerawanan tumpang tindih dan benturan muatan pada Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana kritik Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa:

“....Sayangnya ide omnibus bills ini dimulai dengan rancangan undang-undang yang sulit, yaitu: (i) menyangkut materi kebijakan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban rakyat banyak, khususnya terkait dengan buruh dalam lalu lintas dunia usaha; (ii) isi yang dirancang sangat banyak dan berkenaan dengan jumlah undang-undang yang banyak sekali yang akan diubah; (iii) ditargetkan harus selesai dalam waktu yang relatif sangat singkat”.<sup>2</sup>

Dengan didasari atas diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja ini lahir Lembaga Pengelola Investasi Pemerintah (LPI) sebagai lembaga pelaksana pengelolaan investasi pemerintah pusat. Adapun pendirian LPI merupakan bagian dari perwujudan konsepsi *sovereign wealth fund* (SWF) di

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, (2020), *Omnibus Law dan Penerapannya Di Indonesia*, Jakarta; Konstitusi Press. Hlm. 8.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Hlm. 18.

Indonesia yang dilatar belakangi oleh beberapa faktor, yaitu<sup>3</sup>:

- 1) Potensi pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi yang ditandai dengan konsistensi pertumbuhan ekonomi nasional di atas 5% sepanjang tahun 2016-2019;
- 2) Besarnya kebutuhan dan peluang investasi di masa depan; (3) Potensi aset yang besar yang masih membutuhkan investasi tambahan; dan (4) Tingginya minat investor asing untuk mengalirkan dana investasi asing secara langsung (*direct foreign investment*) melalui jalinan kemitraan yang kuat secara hukum dan kelembagaan.

Permasalahan pada akhirnya muncul ketika aset yang berada di LPI dapat dijadikan sebagai jaminan dalam rangka penarikan pinjaman serta dapat disita oleh pihak kreditur. Sebagaimana bunyi Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja, dimana hal ini menimbulkan potensi konfrontasi terhadap larangan penyitaan aset negara sebagaimana tertulis dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perbendaharaan Negara). dalam Pasal 50 dimuat suatu aturan yang melarang penyitaan aset negara.

Sementara itu, Pasal 160 ayat (2) dan (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja yang secara eksplisit menghendaki adanya beban hak tanggungan terhadap barang milik negara dan dapat diajukan gugatan dan eksekusi sita jaminan di hadapan pengadilan, serta dapat dipailitkan apabila LPI berada dalam kondisi insolven sebagaimana disebutkan dalam Pasal 162 ayat (3) undang-undang *a quo*.

Berdasarkan uraian di atas maka akan dibahas dalam penelitian ini permasalahan terkait larangan penyitaan aset lembaga pengelola investasi dalam Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang ditulis dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Lebih lanjut, dalam artikel ini digunakan studi kepustakaan (*library research*) sebagai metode pengumpulan data.

## **PEMBAHASAN**

### **Larangan Penyitaan Aset Negara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara**

Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menegaskan adanya substansi norma

---

<sup>3</sup> Rionald Silabahan, (06 Oktober 2021), *Implementasi Konsep SWF dan Tata Kelola INA dalam Menjalin Keberlangsungan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*. Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional 2021 di Gedung BPHN.

mengenai larangan penyitaan aset negara. Dimana substansi norma sendiri menurut Lawrence M. Friedman disebut sebagai aturan, norma, dan perilaku aktual yang menjadi pola bagi orang-orang di dalam sistem.<sup>4</sup>

Larangan penyitaan tersebut berlaku bagi uang dan barang milik negara dalam bentuk uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga.

Uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah, barang bergerak milik negara/daerah yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga, barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah, barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Adapun larangan penyitaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a dan b Undang-Undang Perbendaharaan Negara, yakni terhadap uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga dan uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah.

Ini merupakan upaya perlindungan hukum terhadap uang negara yang oleh Sahya Anggara disebut sebagai larangan yang tidak bersifat mutlak, karena dapat dikesampingkan atas dasar izin pengadilan untuk dijadikan barang bukti dalam rangka penyelidikan dan penyidikan<sup>5</sup> dan hanya berlaku bagi kekayaan negara yang tidak dipisahkan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 50 huruf e Undang-Undang Perbendaharaan Negara, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah ialah barang yang secara fisik dikuasai atau digunakan atau dimanfaatkan oleh pemerintah berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pemerintah dan pihak ketiga.<sup>6</sup>

Adapun maksud dari larangan penyitaan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini menurut Sahya Anggara merupakan wujud upaya perlindungan hukum negara terhadap barang milik negara ataupun barang milik pihak ketiga sebagai bentuk campur tangan negara terhadap kesejahteraan masyarakat (*welfare state*), karena hal tersebut merupakan kewajiban bagi negara.<sup>7</sup>

Dengan demikian larangan penyitaan aset negara berupa barang milik negara ini berlaku selama aset tersebut masih tercatat sebagai

---

<sup>4</sup> Lawrence M. Friedman, Grant M. Hayden, (2017), *American Law: an Introduction*. New York; Oxford University Press. Hlm. 5.

<sup>5</sup> Sahya Anggara, (2016), *Administrasi Keuangan Negara*, Bandung; Pustaka Setia. Hlm. 265.

<sup>6</sup> Tim Penyusun, (Agustus 2011), *Bahan Ajar Hukum Keuangan Negara*, Diakses pada 7 Oktober 2021, Dari academia.edu: [https://www.academia.edu/12410523/Bahan\\_Ajar\\_Hukum\\_Keuangan\\_Negara](https://www.academia.edu/12410523/Bahan_Ajar_Hukum_Keuangan_Negara).

<sup>7</sup> Anggara, *Op.Cit.*, Hlm. 276.

daftar barang milik negara. Sehingga, larangan disitanya aset negara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak berlaku terhadap barang milik negara yang sudah mengalami penghapusan.

Lebih lanjut, ketentuan penghapusan aset dari daftar barang milik negara berdasarkan peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 (dua) hal, yakni sebab dan mekanisme. Pertama, sebab-sebab dihapuskannya suatu aset dari daftar barang milik negara berdasarkan Pasal 83 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut dengan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah) adalah:

- a) Adanya peralihan kepemilikan yang dapat terjadi akibat pemindahtanganan yang dapat dilakukan melalui penyertaan modal negara, hibah, jual beli, hingga pertukaran, dan/atau akibat dari putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan final (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh);
- b) Pemusnahan;
- c) Hilang, dicuri, dan kerusakan fisik berupa terbakar, mencair, menyusut, dan menguap.

Kedua, mengenai mekanisme penghapusan aset negara dari daftar barang milik negara/daerah sebagaimana bunyi Pasal 83

angka 2 Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang menyatakan bahwasanya penghapusan barang milik negara dilakukan berdasarkan:

- a) Keputusan dan/atau laporan Penghapusan dari Pengguna Barang, untuk Barang Milik Negara/Daerah yang berada pada Pengguna Barang;
- b) Berdasarkan keputusan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- c) Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah yang berada pada Pengelola Barang.

Larangan penyitaan aset negara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dimaksudkan agar dalam hal adanya tuntutan ganti kerugian dari pihak lain, negara tidak dapat dituntut untuk menyerahkan asetnya sebagai suatu objek sita agar tidak mengganggu jalannya fungsi pemerintahan dikarenakan fungsi pelayanan umum yang melekat pada barang tersebut.

Hal ini sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan majelis hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2009. Menurut Mahkamah Konstitusi, barang milik negara memang harus diperlakukan secara khusus tidak sebagaimana barang-barang yang dimiliki oleh badan hukum perdata yang lain, hal tersebut mengingat fungsi yang melekat pada barang tersebut untuk digunakan dalam pelayanan umum.

Mahkamah berpendapat bahwasanya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara telah terdapat adanya ketentuan yang mewajibkan negara atau Pemerintah untuk melakukan pembayaran terhadap tagihan pihak ketiga meskipun secara rinci tidak diatur dalam kedua undang-undang tersebut.

### **Lembaga Pengelola Investasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja**

Dalam rangka mewujudkan percepatan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan pekerjaan, serta implikasi positif terhadap tujuan fleksibilitas bagi negara dalam melakukan pengelolaan investasi, pemerintah pada akhirnya membentuk sebuah lembaga yang diberikan keleluasaan dalam membentuk skema pelaksanaan investasi yang mempunyai fleksibilitas baik dari sisi tata kelola maupun permodalan berupa LPI.

LPI adalah sebuah lembaga yang diberi kewenangan khusus (*sui generis*) oleh Undang-Undang Cipta Kerja untuk mengelola investasi pemerintah pusat. LPI merupakan badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia dan bertanggung jawab kepada Presiden yang berkedudukan di Jakarta.

Tujuan didirikannya lembaga ini sebagaimana dituangkan dalam Pasal 165 ayat (2) Undang-Undang Cipta dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai aset secara jangka panjang dalam rangka

mendukung pembangunan secara berkelanjutan.

Di sisi lain LPI sebagai pelaksana investasi Pemerintah Pusat secara yuridis juga mengemban maksud dan tujuan investasi Pemerintah Pusat yang meliputi:

- a) Memperoleh manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan/atau manfaat lainnya yang ditetapkan sebelumnya;
- b) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- c) Memperoleh keuntungan; dan/atau
- d) Menyelenggarakan kemanfaatan umum, tetapi tidak terbatas pada penciptaan lapangan pekerjaan.

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang LPI disebutkan bahwa tujuan didirikannya LPI adalah sebagai subjek pengelola investasi pemerintah dalam rangka pengelolaan investasi jangka panjang demi mendukung pembangunan secara berkelanjutan melalui peningkatan dan optimalisasi nilai investasi nasional yang secara *sui generis* diberikan kewenangan khusus dalam rangka pengelolaan investasi di samping Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara.

Dalam rangka melaksanakan tujuan dan fungsinya, LPI sebagai pengelola investasi diberi serangkaian wewenang untuk melakukan beberapa tugas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 154 ayat (4) Bagian

Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja yang terdiri atas:

- a) Melakukan penempatan dana dalam bentuk instrumen keuangan;
- b) Melakukan kegiatan pengelolaan aset;
- c) Melakukan kerja sama dengan pihak lain termasuk entitas dana perwalian (*trust fund*);
- d) Menentukan calon mitra investasi;
- e) Memberikan dan menerima pinjaman; dan/atau
- f) Menatausahakan aset yang dimilikinya.

Sedangkan dari sisi aset, sumber aset lembaga sebagaimana disebutkan dalam Pasal 157 ayat (1) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dapat bersumber dari aset negara, aset Badan Usaha Milik Negara, dan/atau sumber lain yang sah. Adapun terhadap aset negara yang berasal dari cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta berkaitan dengan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak dapat dijadikan sebagai aset LPI.

Lebih lanjut, dalam Pasal 160 ayat (1) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja disebutkan mengenai aset lembaga di mana aset lembaga dapat berasal dari:

- a) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 158 ayat (1);
- b) Hasil pengembangan usaha dan pengembangan aset Lembaga;
- c) Pemindahtanganan aset negara atau aset badan usaha milik negara;

- d) Hibah; dan/atau
- e) Sumber lain yang sah.

Adapun yang dimaksud dengan aset yang berasal dari sumber lain yang sah dalam penjelasan Pasal 160 ayat (1) huruf e adalah tiap-tiap aset yang dibeli dari pinjaman atau aset berupa barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang barang milik negara/daerah. Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwasanya barang milik negara/daerah yang dijadikan sebagai aset LPI tetap tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang barang milik negara, dalam hal ini adalah Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan peraturan turunannya.

Selanjutnya dalam hal penambahan nilai aset, Lembaga Pengelola Investasi dapat melakukan penarikan atau pemberian pinjaman dengan menjaminkan asetnya. Yang dapat berupa fasilitas kredit, surat utang, atau instrumen pinjaman lainnya. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja *jo.* Pasal 39 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang LPI.

Dari segi permodalan, modal lembaga sebagaimana termaktub dalam Pasal 158 ayat (1) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja berasal dari penyertaan modal negara dan/atau sumber lainnya. Lebih lanjut Pasal 170 Paragraf 2 Bagian Kesatu Bab X

undang-undang *a quo* dijelaskan bahwa uang, barang milik negara, utang negara pada BUMN, dan saham pemerintah pada BUMN dapat menjadi modal lembaga dengan jumlah minimum modal awal sejumlah Rp. 15.000.000.000.000,00. (Lima Belas Triliun Rupiah) dari dana tunai yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

Di sisi lain, ketika modal lembaga mengalami penurunan yang dalam, pemerintah diperbolehkan untuk melakukan penambahan akumulasi modal kepada LPI berdasarkan undang-undang ini. Sedangkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi disebutkan bahwa modal lembaga dapat berasal dari:

- a) Penyertaan modal negara; dan/atau;
- b) Sumber lainnya, yakni aset yang berasal dari:
  - 1) Kapitalisasi cadangan;
  - 2) Akumulasi laba ditahan; dan
  - 3) Keuntungan revaluasi aset.

### **Konflik Norma Penyitaan Aset Lembaga Pengelola Investasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara**

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat diketahui bahwasanya muatan norma dalam Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja yang memperbolehkan disitanya aset LPI untuk dijadikan jaminan dan disita oleh pihak kreditur bertentangan dengan muatan larangan penyitaan aset negara berupa barang

milik negara/daerah dalam Pasal 50 huruf (c), (d), dan (e) Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Yakni terhadap:

- 1) Barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pihak ketiga
- 2) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- 3) Barang milik pihak ketiga yang dikuasi oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Dengan catatan kesemuanya belum mengalami penghapusan dari daftar barang milik negara sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Dengan demikian ditemukan beberapa indikator terjadinya konflik norma antara muatan norma Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara didasarkan atas:

Pertama, sumber aset LPI berdasarkan penjelasan Pasal 160 angka 1 huruf e Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja merupakan bagian yang tak terpisahkan dari barang milik negara beserta peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, dalam hal ini ialah Undang-Undang Perbendaharaan Negara beserta peraturan pelaksanaannya. Sehingga pergesekan dan konflik antar norma, dalam hal ini Pasal 160

ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak dapat dihindarkan.

Kedua, larangan disitanya aset negara dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara dimaksudkan agar setiap bentuk pembayaran utang dilakukan melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Perbendaharaan Negara melalui pembayaran utang negara yang dibebankan kepada APBN/APBD.

Hal ini sebagaimana pendapat majelis hakim bahwa dalam hal terjadi kerugian, tidak serta merta dapat dilakukan penyitaan terhadap aset negara yang dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara disebut dengan barang milik negara.

Hal tersebut karena dalam hukum keuangan negara disebutkan bahwasanya negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk membayar utang negara/daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dianggarkan melalui APBN bagi barang milik negara dan APBD bagi barang milik daerah tanpa melalui mekanisme pembayaran melalui penyitaan aset.

Ketiga, tidak terdapatnya anteseden berupa muatan dalam Pasal 160 ayat (2) Jo. ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-

undang Cipta Kerja beserta penjelasannya *jis*. Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi, mengenai aset-aset LPI apa saja yang dapat dijamin dalam rangka penarikan pinjaman yang mengecualikan barang milik negara yang berada dalam penguasaan LPI.

### **Penyelesaian Konflik Norma Penyitaan Aset Lembaga Pengelola Investasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara**

Konflik norma yang terjadi harus segera diatasi, karena akan menimbulkan kekacauan dalam pelaksanaannya. Bagi pihak yang berhubungan langsung dengan norma tersebut akan kesusahan menemukan petunjuk yang mana seharusnya diikuti. Dalam hal upaya penyelesaian yang dapat dilakukan dalam menyelesaikan konflik norma demi kepastian hukum, Gert Frederick Malt mengatakan bahwa:

*“Traditionally, three general principles of preference, to be used in solving some hard conflicts between rules, are presented. They are, in their most Common formulations,*

- a) The lex posterior principle: lex posterior derogate legi priori, i.e.: a later provision overrules an earlier one;*
- b) The lex specialis principles: lex specialis derogate legi generali, i.e.: a more special provision overrules a general one;*
- c) The lex superior principle: lex superior derogat legi inferior, i.e.: provision with higher rank overrules a provision with lower rank.”<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Slamet Suhartono, (Januari, 2020), Hukum Positif Problematik Penerapan Dan Solusi Teoritiknya, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 15, Nomor 2. Hlm. 209.

Dengan demikian berdasarkan pendapat Gert Frederick Malt, penyelesaian konflik norma antara Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara dapat dilakukan melalui 3 (tiga) metode:

Pertama, penyelesaian dengan *asas lex posterior derogat legi priori*. Asas ini sangatlah berkaitan dengan adanya pencabutan ataupun perubahan atas suatu muatan undang-undang. Hal ini sebagaimana disebutkan oleh Nurfaqih<sup>9</sup>:

- a) Jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan/ penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lama, maka dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh/ sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama, hal ini agar memudahkan dan memberi petunjuk bagi pihak yang terlibat;
- b) Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Dengan demikian penerapan penggunaan asas *lex posterior derogat legi priori* harus memuat mengenai suatu perubahan atau pencabutan mengenai suatu peraturan sehingga penerapannya dalam menyelesaikan konflik norma dapat dilakukan.

Adapun penyelesaian konflik antara Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara melalui asas *lex posterior derogat legi priori* merupakan hal yang mustahil. Karena muatan pasal-pasal dalam bagian kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja adalah norma baru sebagaimana disebutkan dalam naskah akademik penyusunannya.<sup>10</sup>

Kedua, penyelesaian dengan menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas *lex specialis derogat legi generali* dalam penerapannya menurut Bagir Manan dalam bukunya “Hukum Positif Indonesia” sebagaimana dikutip oleh Nurfaqih Irfani dalam jurnalnya yang berjudul “*Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum*” mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman dalam menerapkan *asas lex*

<sup>9</sup> Nurfaqih Irfani, (September, 2020), Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 17, Nomor 3. Hlm. 312.

<sup>10</sup> \_\_\_\_\_, (20 November 2020), *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Cipta Kerja*, Diakses pada 27 November 2021, Dari \_\_\_\_: <https://uu-ciptakerja.go.id/naskah-akademis-ruu-tentang-cipta-kerja/>.

*specialis derogat legi generali*, yaitu sebagai berikut:

- a) Ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
- b) Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang);
- c) Antara *lex specialis* dan *lex generalis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama, misalnya: Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang) merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.<sup>11</sup>

Adapun Michal Araszkievicz dan Krzysztof Pleszka sebagaimana telah dikutip oleh Nurfaqih Irfani mengatakan bahwa model penentuan *lex specialis* dapat dilakukan dengan melihat anteseden (yang disebut terdahulu) dari aturan tersebut. Dalam kasus ini, asas *lex specialis derogat legi generali* digunakan sebagai alat argumentasi yang seolah menata ulang pemaknaan secara sistematis terhadap norma umum dengan sedemikian rupa agar norma umum tersebut tidak bertentangan dengan norma khusus.

Implikasi atas pemaknaan tersebut menyebabkan suatu norma dapat berkedudukan sebagai norma yang khusus apabila terdapat anteseden yang setidaknya terdiri dari satu faktor kunci (*key factor*) yang tidak dimaksudkan oleh norma yang umum. Misalnya, norma-1 yang mewajibkan warga negara untuk membayar pajak merupakan norma yang umum dibandingkan dengan norma-2 yang membolehkan warga negara yang menganggur untuk tidak membayar pajak. Sehingga berdasarkan asas *lex specialis*, norma-2 dapat dimaknai sebagai norma khusus karena antesedennya memiliki faktor kunci yang tidak terdapat dalam norma-1, yakni frasa “yang menganggur”.<sup>12</sup>

Dengan demikian berdasarkan indikator penerapan asas *lex specialis derogat legi generali* di atas dapat disimpulkan bahwasanya keseluruhan muatan dalam Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja dalam kedudukannya merupakan *lex specialis*, hal ini dikarenakan adanya suatu ketentuan yang menyatakan kekhususan pengaturan mengenai LPI sebagai suatu *derogating norm*. Yang mana menurut Hans Kelsen, *derogating norm* merupakan norma yang mencabut atau membatasi validitas suatu norma yang lain.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Bagir Manan, (2004), *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta; FH UII Press. Hlm. 56.

<sup>12</sup> Michal Araszkievicz and Krzysztof Pleszka, (2015), *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking, Legisprudence Library, Cham: Springer International Publishing, Volume 2, Nomor \_\_\_\_*. Hlm. 149.

<sup>13</sup> Hans Kelsen, (1991), *General Theory of Norms*, ed. Hartney Michael, Oxford; Clarendon Press. Hlm. 3.

Adapun bunyi Pasal 164 angka 2 adalah sebagai berikut:

*“Sepanjang diatur dalam undang-undang ini, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara, kekayaan negara, dan/atau badan usaha milik negara tidak berlaku bagi lembaga”.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa karena kedudukannya sebagai *lex specialis* seluruh muatan dalam Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja telah mengesampingkan muatan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang kedudukannya sebagai *lex generalis* sehingga kehilangan validitasnya, terkecuali terhadap barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan LPI.

Hal ini karena dalam Undang-Undang Cipta Kerja tidak tercantum suatu muatan norma yang mengatur ulang mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan LPI, sehingga pengaturan umum mengenai barang milik negara/daerah tetap berlaku.

Ketiga, penyelesaian dengan menggunakan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Adapun dalam penerapannya asas ini merupakan asas utama yang harus didahulukan dalam menyelesaikan sebuah konflik norma. Mengutip pendapat dari Jörg Kammerhofer:

*“The idea of a lex superior could be called the basis of all attempts at resolving*

*conflict, because it is superiority that ‘privileges’ one claim over another.”<sup>14</sup>*

Dengan didasari pada uraian di atas untuk menyelesaikan konflik norma yang terjadi antara Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja dengan Pasal 50 Undang-undang Perbendaharaan Negara harus dapat dipastikan terlebih dahulu muatan norma mana yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dan norma mana yang lebih rendah kedudukannya.

Dalam hal ini, secara legal formil kedua muatan norma tersebut memiliki kedudukan yang sama dikarenakan dalam pembentukannya kedua norma tersebut berupa undang-undang dan memiliki kedudukan yang sejajar sebagaimana ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan nasional yakni dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga penerapan asas *lex superior* tidak dapat dilakukan.

Sedangkan dari aspek materiil, perlu diperhatikan bahwa *rechtsidee* atau politik hukum diberlakukannya Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2009 dimaksudkan agar dalam hal terjadi

---

<sup>14</sup> Jörg Kammerhofer, (2011), *Uncertainty in International Law: A Kelsenian Perspective*, New York; Routledge. Hlm. 176.

kerugian, pihak ketiga tidak serta merta dapat melakukan penyitaan terhadap aset negara, karena dalam hukum keuangan negara disebutkan bahwasanya negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk membayar utang negara/daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dianggarkan melalui APBN bagi barang milik negara dan APBD bagi barang milik daerah tanpa melalui mekanisme pembayaran melalui penyitaan aset.

Dengan demikian secara materiil, validitas muatan Pasal 160 ayat (3) Bab X Undang-Undang Cipta Kerja kehilangan validitasnya oleh karena tidak sesuai dengan isi dari Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*. Hal ini disebabkan oleh adanya sifat final dan mengikatnya kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dimana mengenai hal ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa:

*“Karena sifatnya yang final dan mengikat secara langsung memiliki kekuatan hukum dan mengikat para pihak, sehingga dalam pembuatan undang-undang DPR dan pemerintah benar-benar harus memperhatikan dan mencermati setiap putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan rancangan undang-undang (RUU) yang tengah disusun, oleh karenanya tidak dibenarkan apabila dalam RUU terdapat muatan yang tidak sesuai dengan Putusan Mahkamah Konsitusi”*.<sup>15</sup>

Adapun di sisi lain, pelaksanaan atau kepatuhan terhadap amanat putusan

Mahkamah Konstitusi merupakan kewajiban yang seharusnya melekat sebagai bentuk kesadaran pribadi lembaga negara, sebagaimana pendapat para pemohon uji materiil undang-undang dalam perkara nomor 79/PUU-XII/2014 yang diwakili oleh Irman Gusman, Laode Ida, dan GKR Hemas sebagaimana telah dikutip oleh M. Husnu Abadi dan Wira Atma Hajri dengan berpendapat bahwasanya:

*“MK yang diberi mandat UUD 1945 sebagai lembaga penafsir konstitusi (interpreter of constitution) dan penjaga konstitusi (guardian of constitution), hakikat putusannya adalah berisi jiwa konstitusi (the soul of constitution). Tidak menghormati, mematuhi dan melaksanakan putusan MK yang bersifat orga omnes berarti menunjukkan pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Seharusnya pembentuk UU (DPR dan Presiden) memegang teguh asas self respect atau self obidence”*.<sup>16</sup>

## KESIMPULAN

Indikator-indikator yang menjadi dasar penyebab adanya konflik norma. Pertama, sumber aset LPI berdasarkan penjelasan Pasal 160 angka 1 huruf e Bagian Kesatu Bab X Undang-Undang Cipta Kerja merupakan bagian yang tak terpisahkan dari barang milik negara. Kedua, tidak terdapatnya anteseden yang membatasi barang milik negara sebagai aset yang dikecualikan untuk dapat dilakukan penyitaan. Ketiga, larangan disitanya aset negara dalam Undang-Undang Perbendahara-

<sup>15</sup> M. Husnu Abadi and Wira Atma Hajri, (2017), *Pemuatan Norma Hukum Yang Telah Dibatalkan Oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta; Deepublish. Hlm. 70.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Hlm. 69.

an Negara dimaksudkan agar setiap bentuk pembayaran utang dilakukan melalui mekanisme yang berlaku.

Sebagai upaya menyelesaikan konflik norma digunakan asas-asas derogasi atau asas preferensi yang menghasilkan resolusi yang beragam.

Pertama, penyelesaian dengan *asas lex posterior derogat legi priori*. Dimana upaya penyelesaian dengan *asas lex posteriori derogat legi priori* adalah hal yang mustahil karena muatan pasal-pasal dalam Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja adalah norma baru sebagaimana disebutkan dalam naskah akademik penyusunannya.

Kedua, penyelesaian dengan menggunakan *asas lex specialis derogat legi generali*, karena kedudukannya sebagai *lex specialis* seluruh muatan dalam Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja dapat dikatakan mengesampingkan muatan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang kedudukannya sebagai *lex generalis* sehingga kehilangan validitasnya.

Hal tersebut terkecuali terhadap barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan lembaga, dikarenakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja tidak diatur kembali muatan norma mengenai pengaturan barang milik negara/daerah, sehingga pengaturan umum mengenai barang milik negara/daerah tetap berlaku.

Ketiga, dari sudut pandang *lex superior derogat legi inferiori*, muatan Pasal 160 ayat

(3) Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja kehilangan validitasnya oleh karena tidak sesuai dengan isi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2009.

## SARAN

Bagi pemerintah dan DPR RI dalam melakukan penyusunan undang-undang agar lebih berhati-hati dan lebih memperhatikan lagi adanya petunjuk-petunjuk hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi agar tidak terjadi permasalahan hukum terutama mengenai tata kelola aset negara dan aset LPI.

Bagi pihak cabang kekuasaan legislatif untuk melakukan perubahan atau penambahan muatan norma, baik berupa pasal maupun penjelasan mengenai batasan-batasan atas aset LPI mana saja yang diperbolehkan untuk dijamin dan disita dengan mengecualikan barang milik negara/daerah yang sedang berada dalam penguasaan lembaga melalui usulan perubahan Undang Undang Cipta Kerja.

Bagi akademisi, pemerhati hukum, serta masyarakat untuk menempuh upaya pengajuan permohonan *judicial review* atas Pasal 160 ayat (3) Bagian Kesatu Bab X Undang-undang Cipta Kerja dengan mengajukan suatu norma atau frasa yang mengatur mengenai mekanisme pembayaran utang sebagaimana dijelaskan oleh Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2009 atas beban tagihan yang harus dibayarkan kepada pihak ketiga

sebagai ganti barang milik negara yang berada dalam penguasaan LPI, sehingga tidak ada lagi mekanisme pembayaran melalui penyitaan aset negara, dalam hal ini adalah barang milik negara/daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

Slamet Suhartono, (Januari, 2020), Hukum Positif Problematik Penerapan Dan Solusi Teoritiknya, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 15, Nomor 2.

Michal Araszkiwicz and Krzysztof Pleszka, (2015), Logic in the Theory and Practice of Lawmaking, *Legisprudence Library, Cham: Springer International Publishing*, Volume 2, Nomor \_\_\_\_.

Nurfaqih Irfani, (September, 2020), Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 17, Nomor 3.

### Makalah

Rionald Silabahan, (06 Oktober 2021), *Implementasi Konsep SWF dan Tata Kelola INA dalam Menjalin Keberlangsungan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*. Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional 2021 di Gedung BPHN.

### Internet

Tim Penyusun, (Agustus 2011), *Bahan Ajar Hukum Keuangan Negara*, Diakses pada 7 Oktober 2021, Dari academia.edu:

[https://www.academia.edu/12410523/Bahan\\_Ajar\\_Hukum\\_Keuangan\\_Negara](https://www.academia.edu/12410523/Bahan_Ajar_Hukum_Keuangan_Negara).

\_\_\_\_\_, (20 November 2020), *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Cipta Kerja*, Diakses pada 27 November 2021, Dari \_\_\_\_: <https://uu-ciptakerja.go.id/naskah-akademis-ruu-tentang-cipta-kerja/>.

### Buku

Jimly Asshiddiqie, (2020), *Omnibus Law dan Penerapannya Di Indonesia*, Jakarta; Konstitusi Press.

Lawrence M. Friedman, Grant M. Hayden, (2017), *American Law: an Introduction*. New York; Oxford University Press.

Sahya Anggara, (2016), *Administrasi Keuangan Negara*, Bandung; Pustaka Setia.

Bagir Manan, (2004), *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta; FH UII Press.

Hans Kelsen, (1991), *General Theory of Norms*, ed. Hartney Michael, Oxford; Clarendon Press.

Jörg Kammerhofer, (2011), *Uncertainty in International Law: A Kelsenian Perspective*, New York; Routledge.

M. Husnu Abadi and Wira Atma Hajri, (2017), *Pemuatan Norma Hukum Yang Telah Dibatalkan Oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta; Deepublish..