



Penyelesaian Konflik Norma Berdasarkan Sistem Hukum Indonesia dalam Kaitannya dengan Keuangan Negara BUMN

Anas Puji Istanto¹

¹Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, E-mail: anas.istanto@gmail.com

Info Artikel

Masuk: 8 Februari 2024

Diterima: 29 Juli 2024

Terbit: 30 Juli 2024

Keywords:

Legal Discovery; Legal Systems; Norm Conflicts; Omnibus Law

Kata kunci:

Konflik Norma; Sistem Hukum; Penemuan Hukum; Omnibus Law

Corresponding Author:

Anas Puji Istanto, E-mail: anas.istanto@gmail.com

DOI:

10.24843/JMHU.2024.v13.i02.p11.

Abstract

*This Normative Juridical Research is conducted to understand the dynamics of the relationship between legal norms and conflicts of norms that arise, as well as their resolution according to the legal system of Indonesia. The findings of this research indicate that the relationship between legal norms can be depicted as a relationship of superordination and subordination, with an order of norms from different levels. Meanwhile, norm conflicts can occur vertically, horizontally, and even internally. There are two common mechanisms practiced in resolving norm conflicts: First, legal discovery based on the principles of norm conflict, consisting of *lex superior derogate legi inferior*, *lex posterior derogate legi priori*, and the principle of *lex specialis derogate legi generali*, as well as other legal principles; Second, the application of legal reform through the omnibus law method.*

Abstrak

*Penelitian Yuridis Normatif ini dilakukan untuk mengetahui dinamika hubungan antar norma hukum dan konflik norma yang terjadi serta penyelesaiannya menurut sistem hukum Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antar norma hukum dapat digambarkan sebagai suatu hubungan antara superordinasi dan subornisasi dengan adanya tatanan urutan norma dari tingkatan yang berbeda. Sementara konflik norma dapat terjadi secara vertical, horizontal, bahkan secara internal. Terdapat 2 (dua) mekanisme yang lazim dipraktikkan dalam menyelesaikan persoalan konflik norma yakni: Pertama, penemuan hukum dengan berdasar pada asas hukum konflik norma yang terdiri dari *lex superior derogate legi inferior*, *lex posterior derogate legi priori*, dan asas *lex specialis derogate legi generali* serta asas hukum lain; Kedua, penerapan reformasi hukum dengan metode omnibus law.*

I. Pendahuluan

Sebagai negara yang menganut tradisi sistem hukum Eropa Kontinental, peraturan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) menjadi sumber hukum utama bagi Indonesia. Hal tersebut tidak terlepas dari prinsip tradisi hukum Eropa Kontinental

Tradisi yang dapat dimaknai sebagai suatu sistem hukum yang terpusat pada pendayagunaan suatu aturan dimana sebuah hukum yang berlaku memiliki sifat tertulis atau dapat dikatakan mengedepankan tradisi hukum tertulis.¹ Hal ini berbeda dengan sistem hukum *common law (anglo saxon)* yang lebih menitikberatkan pembangunan hukumnya melalui putusan hakim (yurisprudensi).² Tradisi Eropa Kontinental yang berdasarkan pada hukum tertulis memiliki tekanan pada kepastian hukum, dimana negara hukumnya disebut sebagai *rechtsstaat*. Sementara itu, tradisi *common law* yang menekankan pada yurisprudensi guna mencapai penegakan rasa keadilan, negara hukumnya disebut sebagai *the rule of law*.³ Dalam perkembangannya, tidak lagi ditemukan negara yang benar-benar murni hanya menganut salah satu sistem hukum saja dan masing-masing negara cenderung melakukan pembangunan hukumnya dengan lebih mengkombinasikan antara Eropa Kontinental dengan *common law*.⁴

Namun demikian, sistem hukum yang secara prinsip dianut oleh suatu negara akan lebih mendominasi pembangunan hukumnya. Artinya, negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental, sekalipun putusan hakim turut mewarnai pembangunan hukum di negaranya, tetapi pembentukan peraturan tertulis akan tetap lebih diutamakan, termasuk di Indonesia. Dalam negara Eropa Kontinental, pembangunan hukum yang dilakukan dengan pembaruan hukum, perlu dilakukan penggantian produk-produk hukum lama (undang-undang atau peraturan lain sesuai dengan hierarkinya beserta peraturan pelaksanaannya), yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman.

Pembaruan hukum dilakukan mengingat terdapat undang-undang yang sudah tidak efektif, namun kerap kali masih tetap berlaku karena sistem legislasi Indonesia tidak mengenal adanya analisis dan evaluasi dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵ Hal tersebut dapat terlihat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Undang-Undang P3) dimana dalam suatu siklus dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sementara itu, evaluasi terhadap setiap peraturan perundang-undangan sudah seharusnya dilakukan secara berkala oleh lembaga yang merupakan *leading sector* atas pelaksanaan suatu undang-

¹ Novi Eka Saputri and Eni Kusdarini, "Kontribusi Sistem Hukum Eropa Kontinental Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional Di Indonesia," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (2021).

² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006).

³ *Ibid.* Lihat juga Jamaludin Ghafur, "Urgensi Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Dalam Pembentukan Undang-Undang: Evaluasi Capaian Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009 dan Tahun 2010-2014", *Sipendikum*, 2018, hlm 1.

⁴ E. Allan Farnsworth sebagaimana dikutip Bagir Manan menyatakan bahwa: "Walaupun tradisi hukum kontinental menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya, tetapi tidak berarti mengabaikan yurisprudensi. Yurisprudensi tetap mempunyai peranan penting, baik sebagai pengenalan hukum maupun sebagai sumber hukum. Demikian pula sebaliknya pada negara-negara yang menggunakan tradisi hukum anglo saksis, tidak berarti sama sekali mengabaikan peraturan perundang-undangan. Baik didorong oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maupun kebutuhan bersama dalam pergaulan antar bangsa (pergaulan internasional), berbagai tradisi hukum dan system hukum tersebut berusaha untuk saling mendekatkan da melakukan penyesuaian-penyesuaian satu sama lain (harmonisasi hukum)". Lihat Bagir Manan and Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undang Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987).

⁵ Enny Nurbaningsih, *Dinamika Praktik Perencanaan Legislasi Nasional* (Depok: Rajawali Pers, 2022).

undang bersama dengan kementerian yang menaunginya (*in casu* Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).⁶

Berkaitan dengan terminologi “evaluasi”, pada dasarnya telah digunakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diintegrasikan sebagai bagian dari unsur penyusunan naskah akademik sebagaimana termaktub dalam Bab III mengenai sistematika penyusunan naskah akademik dengan judul *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait*, yang salah satu halnya harus memuat kajian terkait harmonisasi secara vertical dan horizontal serta keterkaitan undang-undang dan Perda dengan peraturan perundang-undangan lain.

Sementara, kajian terhadap peraturan perundang-undangan pada hakikatnya dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi atau materi yang akan diatur. Dengan demikian, analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan (disharmonisasi atau konflik norma) sebagai salah satu persoalan utama negara yang menganut sistem Eropa Kontinental.

Namun demikian dalam praktiknya, analisis dan evaluasi tersebut hampir tidak pernah dilakukan secara tuntas (*indepth analysis*), kecuali hanya sekedar mencantumkan secara hierarkis jenis peraturan perundang-undangan terkait yang dijadikan sebagai syarat formal yang kemudian dituangkan dalam naskah akademis. Padahal, pencantuman jenis dan hierarki tersebut penting artinya karena merupakan bagian dari langkah awal inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada.⁷ Apakah keterkaitan tersebut mengandung keharmonisan atau tidak merupakan satu hal yang penting.

Hal tersebut penting mengingat persoalan konflik norma atau tumpang tindih peraturan dan disharmoni antar peraturan perundang-undang masih menjadi isu yang menarik dan akan selalu berkembang.⁸ Terlebih lagi, jumlah regulasi di Indonesia terdapat sekitar 42 ribu aturan yang mencakup undang-undang peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri hingga peraturan gubernur, wali kota dan bupati di daerah.⁹ Dari 42 ribu aturan tersebut ada yang bertentangan (konflik norma) yang menjadi persoalan mendasar negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental.¹⁰ Persoalan konflik norma dan upaya untuk penyelesaian konflik norma penting karena dapat menjadi instrumen yang mampu menaikkan peringkat kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business*) karena didukung oleh peraturan yang efektif dan berkepastian.

Salah satu lini yang menjadi diskursus akibat adanya konflik norma adalah hal yang berkaitan dengan BUMN. BUMN dalam menjalankan kegiatan usahanya, selain tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, juga harus mengikuti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, paket undang-undang bidang keuangan Negara (termasuk dalam paket undang-undang keuangan Negara, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

⁶ Ibid.

⁷ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (University of California Press, 1967).

⁸ Ibid.

⁹ Henry Donald Lbn. Toruan Toruan, “Pembentukan Regulasi Badan Usaha Dengan Model Omnibus Law,” *Jurnal Hukum Tô-Râ* 3, no. 1 (April 2017).

¹⁰ Ibid.

Keuangan Negara; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara), paket undang-undang bidang pemeriksaan dan pengawasan (termasuk dalam paket bidang pemeriksaan dan pengawasan, antara lain (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi; (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; dan (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, serta peraturan perundang-undangan sektoral termasuk undang-undang mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan kegiatan operasional BUMN, namun juga belum selaras antara satu sama lain.

Akar penyebab ketidakharmonisan dan ketidakselarasan regulasi yang mengatur BUMN berasal dari kerancuan dalam mengatur ruang lingkup "keuangan Negara". Di satu sisi, Undang-Undang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) mengkategorikan keuangan negara sebagai bagian dari keuangan negara. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf g bahwa bahwa keuangan negara salah satunya meliputi "Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.

Masuknya keuangan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara juga dijabarkan lebih lanjut dalam penjelasan umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keuangan negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul salah satunya karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN. Selain itu, undang-undang ini juga memperluas pengertian Pegawai Negeri, yang adalah orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang mempergunakan modal atau fasilitas dari Negara atau masyarakat.

Sementara di sisi lain, BUMN sebagai sebuah badan hukum privat khususnya sebagai Persero juga tunduk ke dalam sistem hukum privat. Undang-Undang tentang BUMN menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Saat ini, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Secara teoritis dan praktis, badan hukum seperti BUMN khususnya yang berbentuk PT harus memiliki kekayaan terpisah dari pendirinya sebagai persyaratan suatu badan hukum. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa terdapat konflik norma antara hukum publik dan hukum privat utamanya dalam hal ruang lingkup keuangan negara yang berkaitan dengan BUMN.

Terdapat beberapa penelitian yang pernah membahas mengenai permasalahan keuangan negara dalam konteks BUMN. Hendry Julian Noor dalam penelitiannya menyajikan perspektif hukum pidana dan hukum bisnis pada kerugian negara dalam pengelolaan

BUMN yang berbentuk Perseroan terbatas.¹¹ Yonatan menjelaskan dalam penelitiannya mengenai ketidakpastian hukum dalam wujud unsur kerugian keuangan negara pada penerapan *good corporate government*.¹² Pada penelitian ini penulis hendak membahas konflik norma yang terkait dengan keuangan negara BUMN, lebih khusus lagi penulis akan hendak mengidentifikasi dinamika hubungan antar norma hukum dan penyelesaian konflik norma berdasarkan sistem hukum Indonesia. Secara teoritis dan praktis, badan hukum seperti BUMN khususnya yang berbentuk PT harus memiliki kekayaan terpisah dari pendirinya sebagai persyaratan suatu badan hukum. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa terdapat konflik norma antara hukum publik dan hukum privat utamanya dalam hal ruang lingkup keuangan negara yang berkaitan dengan BUMN.

Maka berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Penulis tertarik untuk menyelesaikan persoalan hukum di atas dengan membahas mengenai Sistem Hukum di Indonesia dalam Penyelesaian Konflik Norma dalam Peraturan Perundangan-Undangan melalui beberapa rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana dinamika hubungan antar norma hukum? *Kedua*, bagaimana konflik norma dalam peraturan perundang-undangan dan penyelesaiannya menurut sistem hukum Indonesia? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dinamika hubungan antar norma hukum di suatu negara yang menganut sistem eropa continental dan terkhusus untuk mengetahui konflik norma dalam peraturan perundang-undangan utamanya terkait ruang lingkup keuangan BUMN dan penyelesaiannya. Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian terdahulu yang terletak ruang lingkup konflik norma, analisis yang digunakan dalam melakukan penyelesaian konflik norma, dan mekanisme penyelesaian konflik norma dalam ruang lingkup keuangan BUMN.

2. Metode Penelitian

Penulis dalam tulisan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif (*doctrinal legal research* atau *pure legal research*) yaitu penelitian hukum yang bersandar pada bahan pustaka atau data sekunder yaitu dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan sistem hukum di Indonesia dalam menghadapi persoalan konflik norma, antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
- c) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- d) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- f) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹¹ Hendry Julian Noor. 2018. "Kerugian Keuangan Negara dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas, Perspektif Hukum Bisnis dan Tindak Pidana Korupsi", Universitas Gadjah Mada.

¹² Yonatan. 2021. "Unsur Kerugian Negara sebagai Ketidakpastian Hukum dalam Penerapan Good Corporate Governance Badan Usaha Milik Negara Persero di Indonesia", Universitas Pelita Harapan.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Dinamika Hubungan Antar Norma Hukum

Berbeda dengan sistem hukum *common law* yang menjadikan putusan hakim sebagai sumber hukum utama,¹³ sistem hukum Eropa Kontinental sebagaimana dianut Indonesia dan negara-negara Eropa Barat, lebih mengutamakan '*statutory law*' atau undang-undang tertulis.¹⁴ Hal tersebut tentu membawa konsekuensi bahwa terdapat berbagai macam produk hukum tertulis yang berlaku di Indonesia. Banyaknya produk hukum tertulis yang dihasilkan tentu menimbulkan pertanyaan bagaimanakah hubungan antara norma hukum tertulis yang satu dengan norma hukum tertulis lainnya, dimana merupakan hal penting untuk diketahui mengingat akan menyangkut kekuatan mengikat hukum tertulis sebagai suatu ketentuan hukum yang valid.¹⁵

Hubungan antar norma hukum dapat digambarkan sebagai suatu hubungan antara 'superordinasi' dan 'subordinasi' yang merupakan kiasan keruangan.¹⁶ Tata hukum, utamanya tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara adalah suatu tata urutan norma dari tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini kemudian ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah harus mengacu (ditentukan) oleh norma lain yang lebih tinggi, dimana pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa suatu rangkaian proses pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.¹⁷

Penelusuran alasan keabsahan norma tidak bisa berlangsung tanpa henti seperti halnya pencarian sebab dari suatu akibat yang terjadi.¹⁸ Penelusuran tersebut harus berujung pada sebuah norma yang diandalkan sebagai norma terakhir dan tertinggi karena alasan keabsahannya tidak dapat lagi dipersoalkan.¹⁹ Norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh norma lain yang lebih tinggi disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*).²⁰ *Grundnorm* tersebut bersifat *pre-supposed*, yaitu tidak dapat ditelusuri lebih lanjut terkait dasar berlakunya sehingga perlu diterima sebagai suatu hal yang tidak dapat lagi dipersoalkan atau diperdebatkan, sebagai suatu hipotesa, suatu yang fiktif, atau suatu aksioma (hal yang terbukti dengan sendirinya). Hal ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapisan bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri pada norma dasar tersebut.²¹

¹³ (sesuai dengan doktrin *stare decisis*)

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, cet. 5 (Jakarta: Rajawali Press, 2020).

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja and Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1* (Bandung: PT. Alumni).

¹⁶ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2020): 306.

¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 2008). diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media, hlm. 179.

¹⁸ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm. 307.

¹⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*.

²⁰ *Ibid*

²¹ Maria Farida Indrati S S, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Dalam kajian filsafat hukum dan ilmu perundang-undangan, hubungan antar norma hukum digambarkan dalam suatu piramida tentang jenjang norma hukum. Pemikiran terkait jenjang norma tersebut muncul pada masa positivisme hukum. Hans Kelsen dalam dalam *The Pure Theory of Law*, menjelaskan bahwa penganut mazhab *legal positivisme* secara tegas memahami bahwa perlu memisahkan antara hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) dan hukum yang ada dalam undang-undang (*ius constitutum*). Tegasnya, positivisme memandang hukum sebagai suatu hal yang hanya bersangkutan paut dengan hukum positif atau peraturan perundang-undangan.

Salah satu pemikiran yang paling menonjol dalam *legal positivisme* adalah teori norma berjenjang layaknya suatu piramida. Pemikiran yang pertama kali dicetuskan oleh Adolf Julius Merki pada awalnya menyatakan bahwa suatu norma hukum pada satu sisi bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya dan pada sisi lain, norma tersebut menjadi sumber dan dasar bagi norma dibawahnya sehingga suatu norma hukum dapat mempunyai masa berlaku yang bergantung pada norma yang menjadi sumber dan dasar pembentukannya. Apabila norma hukum yang menjadi sumber dan dasar pembentukannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, pada dasarnya hal itu mengakibatkan norma hukum di bawahnya menjadi tidak berlaku pula.²²

Pemikiran tersebut kemudian dikembangkan oleh gurunya yakni Hans Kelsen, dan dirumuskan sebagai suatu teori jenjang norma hukum bahwa hukum merupakan suatu yang berjenjang dan berlapis dalam suatu hirarki norma hukum, layaknya piramida (*Stufentheorie*). Norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi sampai pada satu norma hukum tertinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (*grundnorm*). Teori *stufentheorie* milik Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky melalui bukunya yakni "*Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*".

Hans Nawiasky mengembangkan *Stufentheorie* secara lebih detail yang disebut dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung*, dengan mengelompokkan jenjang atau lapisan norma hukum menjadi empat kelompok yaitu, *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/ aturan pokok negara), *Formel Gesetz* (undang-undang 'formal'), serta *Verordnung* (aturan pelaksana) dan *Autonom Satzung* (aturan otonom).²³ Meskipun sifatnya pengembangan dan secara umum terdapat kesamaan dari konsep pemikiran, terdapat perbedaan mendasar terkait teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Perbedaan tersebut terletak pada norma dasar (*grundnorm* menurut Kelsen dan *staatsfundamentalnorm* menurut Nawiasky), dimana *grundnorm* merupakan suatu norma yang tidak dapat berubah karena merupakan fondasi suatu negara, sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah sesuai dengan kehendak politik penguasa.

Dalam tata hukum Indonesia, teori jenjang hukum layaknya piramida tersebut dalam hukum perundang-undangan. *Stufentheorie* tersebut diadopsi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang P3.

²²Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm 307

²³ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 41-45. Lihat juga Hans Nawiasky, "Positives und uberpositives Rechts", *Juristenzeitung*, Vo. 9 No. 23/24, 10 Desember 1954, hlm. 718.

3.2. Konflik Norma dalam Peraturan Perundang-Undangan dan Penyelesaiannya Menurut Sistem Hukum Indonesia

Dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental di Indonesia dengan berbagai dinamika di atas, adanya konflik antar norma adalah suatu keniscayaan. Konflik norma dalam tata hukum positif merupakan satu persoalan yang selalu menarik untuk dikaji, khususnya di negara yang menjadikan legislasi (*legislation/ law and regulation*) sebagai sumber hukum utama, termasuk Indonesia.²⁴ Legislasi (Perundang-undangan), terdiri atas kumpulan norma hukum yang disusun dan dimuat dalam beberapa jenis peraturan tertulis yang mengikat umum dan tersusun menjadi satu kesatuan hierarki yang menentukan kedudukan dan kekuatan hukumnya, sebagaimana *Stufentheorie* yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, sehingga antar norma terjalin suatu hubungan yang sistematis dan harmonis.

Namun demikian, meskipun bertujuan agar terjalin suatu hubungan yang harmonis, dalam praktiknya, kerap kali terjadi persoalan konflik norma di mana terdapat dua atau lebih norma hukum yang saling bertentangan (*tumpang tindih norma*) untuk suatu objek pengaturan yang sama.²⁵ Adanya pertentangan konflik tersebut merupakan persoalan serius karena keputusan untuk menerapkan salah satu norma, secara *mutatis mutandis* akan berakibat pada pengabaian atau pelanggaran terhadap norma lainnya.

Hans Kelsen, dalam bukunya "*Allgemeine der Normen*" mengkonsepsikan konflik norma sebagai berikut: "Konflik antara dua norma terjadi apabila antara apa yang diperintahkan dalam ketentuan suatu norma dengan apa yang diperintahkan dalam ketentuan norma lainnya tidak kompatibel/tidak cocok sehingga mematuhi atau melaksanakan salah satu norma tersebut akan niscaya atau mungkin menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya.²⁶ Konsepsi konflik norma tersebut menjelaskan bahwa konflik norma terjadi apabila dalam satu objek pengaturan terdapat dua norma yang saling bertentangan sehingga terhadap objek pengaturan tersebut hanya dapat diterapkan salah satu norma saja dan mengakibatkan norma lainnya harus dikesampingkan. Konflik norma tersebut kemudian mengakibatkan *tumpang tindih* pengaturan dimana suatu pengaturan diatur dalam dua atau bahkan lebih peraturan yang berbeda. Kondisi *a quo* kemudian akan menjadi masalah apabila masing-masing pengaturan memberikan pengaturan yang berbeda, tegasnya terdapat hal yang bertentangan di sana. Meskipun *tumpang tindih* pada dasarnya tidak menjadi soal apabila tidak bertentangan, pengaturan yang demikian sedapat mungkin harus dihindari.²⁷ Di samping akan menjadi suatu hal yang mubazir karena daya laku keberlakuannya sama, mengatur kembali hal yang sudah diatur dengan kurang teliti dan hati-hati dapat menimbulkan perbedaan penafsiran dalam praktiknya.²⁸

Hans Kelsen lebih lanjut menjelaskan apabila dilihat dari hubungan atau interaksinya, konflik norma dapat dibedakan menjadi konflik norma bilateral dan unilateral. Konflik

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006).

²⁵ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm. 306.

²⁶ Hans Kelsen, *Allgemeine Der Normen* (Wien: Manz, 1979). Lihat juga Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm 308.

²⁷ I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, 2005. Diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, hlm. 225

²⁸ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm. 308.

norma bilateral terjadi dalam suatu hubungan timbal balik dimana mematuhi salah satu norma mengakibatkan pelanggaran terhadap norma lainnya, begitupun sebaliknya. Sedangkan konflik secara unilateral merupakan konflik norma jika hanya terjadi dalam hubungan yang satu arah dimana mematuhi salah satu norma menyebabkan pelanggaran terhadap norma lain, namun tidak sebaliknya. Di sisi lain, jika dilihat dari sisi substansinya, Kelsen membedakan konflik norma menjadi konflik total dan parsial. Konflik norma total terjadi jika isi pengaturan antara norma satu dan lainnya bertentangan atau berbeda secara keseluruhan (*totally different*). Sementara konflik norma secara parsial terjadi jika isi pengaturan antar norma satu dengan yang lain hanya bertentangan atau berbeda sebagian (*partially different*). Hans Kelsen kemudian memberikan contoh konflik norma tersebut, sebagai berikut:²⁹

- a) Norma 1: Cintai musuh anda. Norma 2: Bencilah musuh anda.
Konsekuensi logis dari contoh di atas adalah mematuhi Norma 1 tidak terhindar dari melanggar Norma 2, demikian pula mematuhi Norma 2 mengakibatkan pelanggaran terhadap Norma 1, maka ini merupakan konflik norma bilateral dan total,
- b) Norma 1: Pembunuhan berencana diancam hukuman mati. Norma 2: Pembunuhan berencana diancam hukuman penjara.
Konsekuensi logis dari contoh di atas adalah menerapkan salah satu dari kedua norma yang ada niscaya melanggar norma lainnya, namun konflik ini hanya bersifat parsial berkaitan dengan perbedaan jenis hukumannya.
- c) Norma 1: Semua dokter dilarang berbohong. Norma 2: Dokter harus berbohong, jika ini akan menolong pasiennya.
Konsekuensi logis dari mematuhi norma 2 tentu akan melanggar norma 1, namun jika mematuhi norma 1 tidak niscaya melanggar norma 2 (jika dokter tidak perlu berbohong). Konflik ini adalah bilateral tetapi hanya parsial. Terdapat suatu keniscayaan konflik pada sisi norma 2, namun hanya satu kemungkinan konflik dari sisi norma 1.
- d) Norma 1: Pembunuhan berencana harus dihukum mati jika pelakunya berusia di atas 20 tahun. Norma 2: Pembunuhan berencana harus dihukum mati jika pelakunya berusia di atas 18 tahun. Penerapan Norma 1 bukan serta merta merupakan pelanggaran terhadap Norma 2. Namun demikian, penerapan Norma 2 memungkinkan pelanggaran terhadap Norma 1 (jika pelakunya berusia di atas 18 tahun sampai dengan 20 tahun). Konflik ini bersifat unilateral dan hanya parsial, yakni pada sisi Norma 2.

In casu a quo, persoalan konflik norma terkait ruang lingkup keuangan negara dalam kaitannya dengan keuangan BUMN yang berfokus antara Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang BUMN, dan Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a) Norma 1: Keuangan BUMN termasuk dalam rezim keuangan negara. Apabila melihat dari sudut pandang hukum publik (baik pidana maupun administrasi negara), secara *mutatis mutandis* berpendapat bahwa kekayaan BUMN merupakan keuangan negara. Terdapat setidaknya dua peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa keuangan BUMN termasuk dalam rezim keuangan negara. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penjelasan umum undang-undang ini menjelaskan bahwa keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk

²⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991. diterjemahkan oleh Michael Hartney, Oxford, Clarendon Press, hlm. 123- 124

apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN. Selain itu, undang-undang ini juga memperluas pengertian Pegawai Negeri, yang adalah orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang mempergunakan modal atau fasilitas dari Negara atau masyarakat. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini tidak secara eksplisit verbis menyebutkan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Namun demikian, undang-undang ini menggunakan terminologi Perusahaan Negara. Pada pasal 2 ayat (1) huruf g dinyatakan bahwa keuangan negara salah satunya meliputi: "Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah". Konsekuensi logis dari penerapan norma keuangan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara adalah jika terjadi perbuatan yang diduga merugikan BUMN, maka dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

- b) Norma 2: Keuangan BUMN bukan termasuk dalam rezim Keuangan Negara. Apabila ditinjau dari sudut pandang hukum bisnis maupun hukum perdata, keuangan BUMN adalah keuangan yang terpisah dari keuangan negara. Terdapat setidaknya dua peraturan perundang-undangan pula yang mengatur bahwa keuangan BUMN tidak termasuk dalam rezim keuangan negara. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pasal 1 Undang-Undang ini menjelaskan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari **kekayaan negara yang dipisahkan**. Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 10 dijelaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya. Kemudian, khusus untuk Persero, BUMN secara tegas menundukkan dirinya pada segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas menurut UU PT. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 4 ayat (1) undang-undang tersebut menjelaskan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari **kekayaan negara yang dipisahkan**. Lebih lanjut, dalam Pasal 4 ayat (3) menjelaskan bahwa setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Konsekuensi logis dari penerapan norma keuangan BUMN bukan sebagai bagian dari keuangan negara adalah jika terjadi tindak pidana yang diduga merugikan BUMN, maka tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, namun merupakan tindak pidana umum lainnya.³⁰ Di sisi lain, jika ada perbuatan yang merugikan keuangan BUMN namun bukan perbuatan pidana, maka pertanggungjawaban yang terjadi adalah ganti rugi baik yang diberi pelunasan oleh pemegang saham (RUPS), atau pertanggungjawaban secara pribadi dari direksi dan dewan komisaris jika terjadi *miss management* (tidak dapat membuktikan *business judgment rule*).

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa mematuhi Norma-1 tidak terhindar dari melanggar Norma-2, demikian pula mematuhi Norma-2 mengakibatkan pelanggaran

³⁰ Eddy OS Hiariej dalam Hendry Julian Noor, Memahami Kerugian Bumn (Persero) Diskursus Kerugian Keuangan Negara Dan Tipikor (Yogyakarta: Genta Publishing, 2022).

terhadap Norma-1. Untuk itu dapat dipahami bahwa konflik norma yang terjadi dalam ruang lingkup keuangan negara sebagai bagian dari rezim keuangan negara atau bukan bagian dari rezim keuangan negara merupakan konflik norma bilateral dan total.

Maka berdasarkan hal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa Konflik norma dapat terjadi antara peraturan yang lebih rendah dan peraturan yang lebih tinggi (vertikal), antar peraturan yang sederajat (horizontal), atau bahkan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal). Terdapat beberapa mekanisme yang lazim dipraktikkan dalam upaya mengatasi persoalan ini, yakni baik melalui penemuan hukum dan reformasi hukum.

3.2.1 Penemuan Hukum

“Every legal norm needs interpretations”, demikianlah pernyataan yang disampaikan oleh Machteld Bold yang berarti setiap norma hukum membutuhkan interpretasi.³¹ Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum itu adalah suatu permainan bahasa (*language game*), bahasa sebagai alat untuk menyampaikan pesan gagasan banyak mengandung keterbatasan. Itulah mengapa, secara prinsip, peraturan masih membutuhkan komponen penting lainnya berupa penjelasan, sehingga dapatlah dikatakan bahwa semua teks tertulis membutuhkan penafsiran dan akan sangatlah keliru apabila ada yang mengatakan bahwa suatu undang-undang atau bahkan suatu hukum itu sudah jela.³² Penafsiran sebagaimana tersebut di atas merupakan suatu bagian dari penemuan hukum. Hal itu senada dengan apa yang dikatakan Hans Kelsen bahwa penafsiran hukum merupakan suatu aktivitas intelektual yang menyertai dalam proses penciptaan hukum.³³

Mengutip satu postulat yang disampaikan oleh Paul Scholten *“Het recht is er, doch moet worden gevonden”*, hukum itu ada, tetapi masih harus ditemukan³⁴ J.A.Pontier mendefinisikan penemuan hukum sebagai suatu reaksi terhadap situasi-situasi problematis yang dipaparkan orang dalam peristilahan hukum.³⁵ Masih menurut Pontier, dikatakan bahwa penemuan hukum merupakan hal yang diarahkan pada pemberian jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tentang hukum yang ditimbulkan oleh kejadian-kejadian konkret.³⁶ sebagai suatu reaksi terhadap situasi-situasi problematis yang dipaparkan orang dalam peristilahan hukum.

Zainal Arifin Mochtar dan Eddy OS Hiariej kemudian menjelaskan bahwa penemuan hukum dapat dilakukan bilamana terjadi hal berikut:³⁷ *Pertama*, hukumnya ada namun

³¹ Machteld Boot, *Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of The International Criminal Court: Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes, Intersentia*, Antwerpen (New York: Oxford, 2001). Lihat pula Eddy OS Hiariej, 2009, *Asas Legalitas dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm 65.

³² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010).

³³ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2015).

³⁴ Zainal Arifin Mochtar and Eddy OS Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum* (Indonesia: Red&White Publishing, 2021).

³⁵ J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, 2008.

³⁶ Berdasarkan definisi tersebut, problematika terkait konflik norma atau antinomi hukum dapat ditengarai termasuk dalam Pertanyaan-pertanyaan tentang hukum yang ditimbulkan oleh kejadian-kejadian konkret yang kemudian dapat diselesaikan melalui penemuan hukum.

³⁷ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Op.cit.* hlm. 395.

pembentuk undang-undang gagal dalam merumuskan suatu norma, sehingga hukum tersebut tidak jelas, tidak lengkap atau bersifat multitafsir. *Kedua*, terdapat ketidakharmonisan antar aturan (aturan-aturan saling bertentangan atau saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain). Dalam konteks ini, hukumnya harus ditemukan, baik dengan metode interpretasi, argumentasi, penyempitan hukum maupun ekposisi. *Ketiga*, hukumnya sama sekali tidak ada atau peristiwa konkrit yang terjadi belum diatur oleh hukum.

Dengan demikian, dapat dipahami jika ilmu hukum normatif pada hakikatnya telah menyediakan jawaban terhadap konflik norma, yakni melalui penemuan hukum. Hal tersebut dikarenakan dalam penerapan peraturan kongkrit yang satu dengan peraturan konkrit yang lain masih dimungkinkan terjadi penemuan hukum bilamana terdapat suatu persoalan, termasuk jika terjadi konflik norma atau yang dikenal dengan istilah antinomi hukum. Hal tersebut senada dengan apa yang dikatakan oleh Fockema, bahwa antinomi merupakan pertentangan antara dua aturan atau lebih yang pemecahannya harus dicari dengan jalan tafsir.³⁸

Penemuan hukum dalam upaya melakukan penyelesaian antinomi hukum hanya dapat diselesaikan dengan teori hukum. Teori hukum merupakan ilmu yang bersifat teoretis yang menjawab persoalan-persoalan hukum yang tidak dapat dijawab oleh ilmu hukum dogmatik yang bersifat praktis dan filsafat hukum yang sifatnya abstrak.³⁹ Mengenai teori hukum yang dapat digunakan dalam penemuan hukum guna memecahkan persoalan konflik norma (antinomi hukum), akan dapat diselesaikan dengan asas-asas hukum umum dalam kaitannya dengan penerapan peraturan konkrit.

1) Asas Hukum dalam Konflik Norma

Metode penyelesaian konflik norma hukum yang lazim dilakukan dengan penemuan hukum, didasarkan pada asas-asas hukum umum dalam penyelesaian konflik norma atau disebut dengan asas konflik norma. Asas konflik norma yang dikenal pula dengan sebutan *the conflict rules*⁴⁰, *the rules of collision*⁴¹, atau *the principle of derogation*⁴² merupakan satu kajian diskusi yang cukup populer dalam dunia hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional.⁴³

Asas konflik norma digunakan sebagai dasar pengutamaan suatu aturan hukum terhadap aturan hukum lainnya dengan mendasarkan pada tiga kriteria, yaitu: hirarki (*hierarchy*), kronologi (*chronology*), dan kekhususan (*specialization*).⁴⁴ Senada dengan Sudikno Mertokusumo terkait asas dalam konflik norma sebagai berikut:

³⁸ Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum, Belanda-Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Binacipta, 1983).

³⁹ E. Nurhaini Butarbutar, "Antinomi Dalam Penerapan Asas Legalitas Dalam Proses Penemuan Hukum," *Yustisia* 1, no. 1 (2012): 148.

⁴⁰ Jaap C. Hage, *Loc.Cit.*

⁴¹ Andrzej Malec, "Legal Reasoning and Logic," *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 4, no. 17 (2001): 97.

⁴² Henry Prakken and Giovanni Sartor, *Logical Models of Legal Argumentation* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997).

⁴³ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm 310.

⁴⁴ François Ost, *Legal System between Order and Disorder* (Oxford: Clarendon Press oxford, 2002).

“sistem adalah suatu kesatuan yang di dalamnya telah tersedia jawaban atau pemecahannya atas segala persoalan yang timbul di dalam sistem, di mana apabila terjadi konflik antara undang-undang dengan undang-undang maka tersedia asas *lex posterior derogat legi priori* (kalau terjadi konflik antara undang-undang yang lama dengan yang baru, maka yang berlaku adalah undang-undang yang baru) atau *lex superior derogat legi inferiori* (kalau terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatnya yang berlaku adalah perundang-undangan yang tertinggi tingkatnya)”.⁴⁵

Dengan demikian, persoalan konflik norma hukum dapat diselesaikan dengan, namun tidak terbatas pada tiga asas hukum konflik norma yakni “*lex superior derogat legi inferiori*” (*the higher rule prevails over the lower*), “*lex posterior derogat legi priori*” (*the later rule prevails over the earlier*), dan “*lex specialis derogat legi generali*” (*the more specific rule prevails over the less specific*).⁴⁶

Sebelum menuju kepada pembahasan terkait masing-masing asas, terdapat satu frasa yang terlihat selalu digunakan dalam ketiga asas konflik norma di atas, yakni frasa *derogate*. Kata ‘*derogat*’ berasal dari kata kerja dasar yaitu ‘*derogate*’. Kata tersebut berubah menjadi ‘*derogat*’ karena mengikuti subjek yang berupa orang ketiga tunggal, dalam hal ini adalah ‘*lex*’ (undang-undang).⁴⁷

Penggunaan kata *derogate* dalam konteks hukum, *Macmillan Dictionary* mengartikan sebagai “*to state officially that a part of a law no longer has legal authority and has ended*” yang berarti pula ‘*to annul*’, ‘*to revoke*’, dan sebagainya. Dengan demikian, kata Latin ‘*derogare*’ dalam konteks hukum bermakna “menghilangkan nilai, keberlakuan, atau keefektifan dari ...”.⁴⁸ Kemudian dalam konteks konflik norma, derogasi dapat diartikan sebagai peniadaan validitas suatu norma terhadap norma yang lainnya (*the repeal of the validity of another norm*), dimana memiliki fungsi yang sangat penting dalam suatu tatanan hukum positif yang kompleks, yaitu untuk menentukan norma mana yang harus diutamakan atau diberlakukan apabila terdapat norma yang saling bertentangan.⁴⁹

(a) *Lex Superior Derogat Legi Inferior*

Asas *lex superior derogat legi inferiori* merupakan salah satu asas preferensi yang berarti hukum yang hirarkinya lebih tinggi menggantikan hukum yang hirarkinya lebih rendah. Artinya, jika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan, maka yang digunakan adalah hukum (peraturan perundang-undangan) yang lebih tinggi derajatnya.

Penerapan asas ini tentu tidak terlepas dari *stoffentheorie* atau *stoffbau* teori atau tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Hans Kelsen yang telah dijelaskan pada bagian terdahulu. Menentukan apakah suatu norma memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma lain tentu bukanlah merupakan satu persoalan, mengingat dalam sistem hukum Indonesia jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang P3.

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, 2nd ed. (yogyakarta: Liberty, 2007).

⁴⁶ Jerzy Stelmach and Bartosz Brozek, *Methods of Legal Reasoning* (Dordrecht: Springer, 2006).

⁴⁷ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm, 311.

⁴⁸ Shidarta and Petrus Lakonawa, “*Lex Specialis Derogat Legi Generali: Makna Dan Penggunaannya*,” <https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/>, January 8, 2024.

⁴⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, *Op. Cit.*, hlm. 106.

(b) *Lex Posterior Derogate Legi Priori*

Asas *lex posterior derogat legi priori* secara harfiah berarti hukum yang baru menggantikan hukum lama. Asas preferensi ini hanya dapat diterapkan dalam kondisi terdapat konflik antar norma, dimana hukum yang baru memiliki kedudukan sederajat atau lebih tinggi dari norma hukum yang lama. Terdapat postulat latin yang berbunyi *Leges posteriores priores contrarias abrogant*: hukum baru mengalahkan hukum sebelumnya yang bertentangan dan *quod populus postremum jussit, id nunc ratum est*: hukum yang berlaku, adalah hukum terakhir yang dibuat.⁵⁰

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, penerapan asas ini sudah lazim dipraktikkan dengan mencantumkan suatu norma derogasi dalam ketentuan penutup peraturan yang dibentuk. Pada suatu ketentuan penutup, norma tersebut biasanya menyatakan bahwa: "dengan berlakunya peraturan yang baru maka peraturan yang lama dinyatakan dicabut dan tidak berlaku". Dalam konteks hukum Indonesia, asas ini telah diadopsi sebagai ketentuan normatif sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011. Nurfaqih lebih lanjut menjelaskan beberapa ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penerapan asas ini antara lain sebagai berikut:⁵¹

Pertama, Jika materi muatan dalam Peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian muatan Peraturan Perundang-undangan yang lama. *Kedua*, demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

(c) *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Asas *lex specialis derogat legi generali* yang secara harfiah berarti hukum khusus mengganti hukum umum. Artinya, jika substansi suatu aturan diatur dalam undang-undang yang bersifat khusus, maka yang digunakan adalah undang-undang yang bersifat khusus. Prinsip pengutamaan norma hukum yang lebih khusus sebagaimana terkandung dalam asas ini pada hakikatnya sudah dikenal dan dipraktikkan sejak dulu, jauh sebelum terbentuknya negara hukum modern dewasa ini. Prinsip *lex specialis* berkembang pesat pada negara dengan sistem eropa continental, termasuk Indonesia, dimana salah satu ciri tradisi *a quo* adalah kodifikasi kitab undang-undang seperti KUHP. Namun demikian, dalam perkembangannya, terdapat penyimpangan berbagai ketentuan baik formil maupun materiil yang dimuat sebagai hukum khusus.

Bagir Manan mengemukakan bahwa terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali* sebagai berikut:⁵² *Pertama*, ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut. *Kedua*, ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang). *Ketiga*, ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (tingkatan/hierarki) hukum yang sama dengan *lex generalis*, sebagai contoh Kitab Undang-Undang Hukum

⁵⁰ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Op.Cit*, hlm. 144.

⁵¹ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm 309.

⁵² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta, 2004).

Dagang merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.

Namun demikian, penerapan asas *lex specialis* bukanlah suatu hal yang mudah, karena sudah barang tentu tidak akan terlepas dari permasalahan dalam implementasinya. Permasalahan yang timbul, jika suatu pengaturan yang sama diatur dalam dua atau lebih aturan yang bersifat khusus. Hal yang kerap dijadikan contoh adalah apabila suatu yang diduga sebagai suatu tindak pidana diatur oleh lebih dari satu undang-undang yang bersifat *lex specialis*, manakah aturan hukum yang harus digunakan, mengingat kedua norma tersebut sama-sama merupakan *bijzonder delict* atau tindak pidana khusus. Kompleksitas permasalahan tersebut kemudian membuat asas *lex specialis derogate legi generali* mengalami perkembangan:

(1) Asas Lex Specialis Sistematis

Asas *lex specialis sistematica* menurut Remmelink merupakan suatu derivat atau turunan dari asas *lex specialis derogate legi generali*, yang mana di Belanda. Asas ini dikenal dengan istilah *specialitas juridical* atau *specialitas sistematica*⁵³, di samping *logische specialiteit*.⁵⁴ Asas *lex specialis sistematica* memiliki kriteria bahwa yang termasuk dalam asas ini adalah objek dari definisi umum diatur lebih lengkap dalam kerangka ketentuan khusus. Sementara, *logische specialiteit* memiliki kriteria definisi rinci dari kejahatan dalam batas-batas definisi umum.⁵⁵

Sebagai contoh, seseorang menebang kayu secara ilegal di kawasan hutan lindung yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup. Dalam konteks *a quo* dapat diketahui bahwa perbuatan tersebut di satu sisi telah memenuhi ketentuan dalam undang-undang kehutanan, namun di sisi lain juga melanggar undang-undang lingkungan hidup. Lebih lanjut apabila ditelaah lebih lanjut yang harus digunakan adalah undang-undang kehutanan karena diatur lebih lengkap dan rinci dalam kerangka ketentuan pidana khusus, sehingga UU kehutanan adalah *lex specialis sistematica*.

(2) Asas Lex Consumen Derogate Legi Consumpte

Lex consumen derogate legi consumpte merupakan perkembangan lebih lanjut daripada *lex specialis sistematica*. Asas *lex consumen derogate legi consumpte* yang berarti ketentuan yang lebih khusus memakan ketentuan yang lainnya.

Jan Remmelink sebagaimana dikutip Zainal Arifin Mochtar dan Eddy OS Hiariej, dalam konteks hukum Jerman, istilah ini menunjukkan pada suatu keadaan yang diputuskan berdasarkan suatu situasi konkret. Semisal terdapat dua ketentuan pidana yang sama sifatnya, misalnya sama-sama sebagai *lex specialis*, maka yang dijadikan pedoman adalah ketentuan pidana yang paling mendominasi terhadap perbuatan melanggar ketentuan pidana tersebut. Dalam Asas ini, yang diterapkan bukanlah sanksi pidana yang terberat, melainkan ancaman pidana yang berkaitan dengan perbuatan yang secara nyata atau konkret diejawantahkan oleh pelanggar ketentuan tersebut.⁵⁶

⁵³ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Gramedia pustaka utama, 2003).

⁵⁴ Ch.J Enschede, *Beginselen Van Strafrecht* (Deventer: Kluwer, 2002).

⁵⁵ D Schaffmeister, N Keijzer, and Ph Sutorius, *Hukum Pidana* (Yogyakarta: Liberty, 1995).

⁵⁶ Jan Remmelink, *Loc.Cit.*

Sebagai contoh adalah, dalam kasus korupsi yang ditangani KPK, seperti dalam suap di Bakamla dengan terdakwa yang berasal dari sipil dan militer, KPK dan Puspom TNI berjalan terpisah menyidik perkara yang sama dengan subyek yang berbeda-beda. Selain prajurit diperiksa oleh KPK dan diadili di Pengadilan Tipikor, prajurit juga disidik Puspom TNI dan dituntut oditurat di pengadilan militer.⁵⁷ Padahal, dalam ketentuan norma hukum sebagaimana dimuat dalam KUHAP dan Undang-Undang Peradilan Militer harus dilaksanakan secara bersama melalui acara pemeriksaan koneksitas.

Namun demikian, tidak dilaksanakannya prinsip koneksitas yang diamanahkan UU Peradilan Militer, KUHAP, dan UU KPK, menunjukkan penerapan dari *lex consumer derogate legi consumpte*. Dimana dalam konteks ini, tindak pidana korupsi mengakibatkan UU KPK dan UU Pengadilan Tipikor bersifat lebih dominan dari UU Peradilan Militer yang sejatinya juga mewajibkan adanya koneksitas.⁵⁸

(d) Asas Hukum Lain

Pada bagian terdahulu, Penulis menyebutkan bahwa penyelesaian persoalan konflik norma dapat menggunakan, namun tidak terbatas pada 3 asas hukum umum terkait konflik norma. Hal tersebut dikarenakan terdapat asas lain yang dapat diterapkan apabila ditemukan persoalan konflik norma.

Sudikno Mertokusumo menjelaskan, jika terjadi konflik antara undang-undang dengan putusan pengadilan maka putusan pengadilan lah yang harus dianggap benar. Hal tersebut sesuai dengan asas *res judicata pro veritate habetur* (putusan hakim harus dianggap benar). Lebih lanjut adalah jika terjadi konflik antara undang-undang mengenai materi yang bersifat pelengkap dengan hukum kebiasaan, maka hukum kebiasaanlah yang didahulukan.⁵⁹

2) Hubungan Penerapan Antar Asas Konflik Norma

Penggunaan asas konflik norma, yaitu asas *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior* perlu memperhatikan hubungan antara ketiga asas tersebut. Alexander Boer, Tom van Engers, dan Radboud Winkels menjelaskan hubungan antar ketiga norma sebagai berikut:⁶⁰

"The logic legal system dictates that lex superior must normally take precedence over lex specialis and lex posterior. The relative priority of the lex posterior and lex specialis principles is however in principle unsettled. The reason for this is that they are implicitly assumed to reinforce each other: assuming that the legislator refines his expressed preferences over time, is aware of his own acts in the past, and intends it's new provisions to be compatible with the existing corpus, it is only reasonable to expect that new preference statements refine the existing system."

⁵⁷ Muhammad Fatahillah Akbar, "Koneksitas Dalam Tindak Pidana Korupsi," <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/08/13/koneksitas-dalam-tindak-pidana-korupsi>, January 11, 2024.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*

⁶⁰ alexander boer, tom van engers, and radboud winkels, "Mixing Legal and Non-Legal Norms," in *Legal Knowledge and Information Systems: JURIX (the Dutch Foundation for Legal Knowledge Based Systems) 2005: The Eighteenth Annual Conference*, ed. Marie-Francine Moens and Peter Spyns (Amsterdam: IOS Press, 2005), 33-34. Lihat juga, Alf Ross. 2007, *On Law and Justice*, New Jersey, The Law Book Exchange Ltd., hlm. 131-132.

Logika hukum kemudian menjelaskan bahwa di antara asas *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior*, maka asas *lex superior* lah yang lebih diutamakan. Baik ketentuan hukum khusus (*lex specialis*) maupun ketentuan hukum yang lebih baru (*lex posterior*), tidak dapat mengesampingkan ketentuan hukum yang secara hierarki dalam piramida jenjang norma berada pada kedudukan yang lebih tinggi (*lex superior*).

Pertanyaan lebih lanjut akan timbul, bagaimana jika terjadi konflik norma yang melibatkan dua peraturan yang secara hierarkis sederajat. I.C. van der Vlies menjelaskan bahwa jika terdapat dua peraturan yang secara hierarki setingkat namun memuat norma yang saling bertentangan, maka peraturan yang lahir kemudianlah yang akan berlaku. Sehingga norma yang harus diterapkan adalah peraturan yang baru. Ketentuan ini mempunyai alasan yang logis karena tentunya pernyataan kehendak terakhir lah yang akan berlaku. Namun demikian, ketentuan ini pada dasarnya hanya diterapkan antara dua peraturan umum atau antara dua peraturan khusus yang saling bertentangan dan lahir pada masa yang berbeda. Jika tidak, maka berlaku asas *lex specialis*. Dengan demikian, dalam kasus konflik norma antara dua peraturan yang sederajat, asas *lex specialis* yang harus didahulukan daripada *asas lex posterior*.⁶¹

Dengan demikian penemuan hukum atas suatu kasus konflik norma yang melibatkan asas konflik norma dapat diselesaikan dengan langkah-langkah sebagai berikut: *Pertama*, dengan melihat kedudukan norma yang saling berkonflik. Jika salah satu norma memiliki hierarki yang lebih tinggi maka persoalan tersebut secara *mutatis mutandis* terjawab bahwa norma yang lebih tinggilah yang harus diutamakan. *Kedua*, jika antara norma yang bertentangan tersebut berada pada hierarki yang sederajat, maka hal yang harus ditinjau adalah apakah terdapat hubungan umum dan khusus dari dua norma yang bertentangan tersebut. Jika salah satu norma bersifat khusus, maka norma khusus tersebut lah yang digunakan dan mengesampingkan norma umum. *Ketiga*, jika tidak ada hubungan antara norma umum-khusus maka yang berlaku adalah norma yang baru diutamakan, diberlakukan dengan mengesampingkan keberlakuan norma yang lama. *Keempat*, apabila terdapat pertentangan antara norma hukum khusus-khusus maka menggunakan asas *lex specialis sistematicis* maupun *lex consumen derogate lex consumpte*.

3) Penerapan Asas Konflik Norma dalam Penyelesaian Pertentangan antara UU Tindak Pidana Korupsi, UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari Kekayaan Negara. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN tunduk pada beberapa undang-undang yakni pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, paket undang-undang bidang keuangan Negara, paket undang-undang bidang pemeriksaan dan pengawasan, undang-undang pasar modal, serta peraturan perundang-undangan sektoral termasuk undang-undang mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan lainnya

⁶¹ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm 320.

yang terkait dengan kegiatan operasional BUMN, namun juga belum selaras antara satu sama lain.

Akar penyebab ketidakharmonisan dan ketidakselarasan regulasi yang mengatur BUMN bermula dari kerancuan pengaturan terkait ruang lingkup “Keuangan Negara”, dimana terdapat 2 sudut pandang dalam memahami ruang lingkup Keuangan Negara yang berkaitan dengan BUMN, sebagai berikut:

(a) Keuangan BUMN termasuk dalam rezim keuangan negara.

Apabila melihat dari sudut pandang hukum pidana, secara *mutatis mutandis* berpendapat bahwa kekayaan BUMN merupakan keuangan negara. Terdapat setidaknya dua peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa keuangan BUMN termasuk dalam rezim keuangan negara. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

(b) Keuangan BUMN bukan termasuk dalam rezim Keuangan Negara

Sementara itu, apabila ditinjau dari sudut pandang hukum bisnis maupun hukum perdata, keuangan BUMN adalah keuangan yang terpisah dari keuangan negara. Terdapat setidaknya dua peraturan perundang-undangan pula yang mengatur bahwa keuangan BUMN tidak termasuk dalam rezim keuangan negara. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Diskursus konflik norma terkait ruang lingkup keuangan negara akan menjadi diskusi menarik mengingat kedua sudut pandang sama-sama merupakan aturan khusus (*lex specialis*). Perdebatan ini kemudian membawa konsekuensi pada, jika kekayaan BUMN merupakan keuangan terpisah dari keuangan negara, maka bila ada tindak pidana yang merugikan keuangan BUMN tidaklah dapat dikatakan sebagai tindak pidana korupsi. Sedangkan, jika keuangan BUMN merupakan keuangan negara, jika terjadi tindak pidana yang merugikan BUMN, maka dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Pertanyaan lebih lanjut kemudian adalah, bagaimana mekanisme sistem hukum Indonesia dalam menyelesaikan persoalan konflik norma *a quo*?

Dalam melakukan analisis penyelesaian persoalan *a quo*, Penulis akan menggunakan pendekatan asas hukum terkait konflik norma sebagaimana telah disebutkan pada bagian terdahulu. Bahwa dalam melakukan analisis persoalan *a quo*, Penulis lebih cenderung berpendapat bahwa keuangan BUMN **tidaklah termasuk** dalam rezim keuangan negara, dengan argumentasi sebagai berikut.

Pertama, jika terdapat hubungan antar dua atau lebih norma yang sederajat, maka dilakukan identifikasi apakah terdapat hubungan yang bersifat umum-khusus dari dua atau lebih peraturan tersebut. Argumen tersebut tentu akan berkaitan dengan salah satu asas konflik norma yakni *lex specialis derogate legi generali*. Jika mendasarkan argument pada asas tersebut sudah barang tentu keuangan BUMN termasuk keuangan negara, mengingat Undang-Undang Keuangan Negara merupakan *lex specialis* dari segala hal yang berkaitan dengan Keuangan Negara. Namun demikian, argument yang demikian tentu dapat dengan mudah dibantah karena jika melihat dari kacamata hukum bisnis, Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT seharusnya merupakan *lex specialis derogate legi generali* pula jika berkaitan dengan BUMN dalam statusnya sebagai badan hukum.

Dasar argumentasi sebagaimana tersebut di atas memang mungkin saja untuk dibantah, misalnya jika hendak berargumentasi bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang PTPK) juga merupakan suatu undang-undang yang mengatur tindak pidana korupsi secara khusus, sehingga seharusnya diberlakukan pula sebagai *lex specialis* jika berhadapan dengan tindak pidana korupsi.⁶² Dengan demikian, timbul pertanyaan lantas *lex specialis* mana yang digunakan?

Berdasarkan perkembangan dari asas *lex specialis derogate legi generali* yakni asas *lex specialis sistematicis* dan *lex consumer derogate legi consume* sebagai derivat dari asas umum konflik norma *lex specialis*, Penulis berpendapat bahwa permasalahan tersebut dapat dengan tegas dijawab menggunakan asas *lex consumer derogate legi consume* yang berarti hukum yang satu memakan ketentuan hukum yang lain. Berdasarkan asas *a quo*, jika terdapat suatu undang-undang yang sama-sama bersifat *lex specialis*, maka ketentuan yang paling mendominasi lah yang dijadikan pedoman dalam suatu persoalan. *In casu a quo*, jika Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas dihadapkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, maka Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas memiliki posisi yang lebih dominan. Senada dengan Hendry Julian Noor, ketentuan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas akan lebih dominan apabila melihat unsur-unsur baik perihal bentuk perusahaan dan teori lain yang melingkupinya.⁶³ Dengan demikian, berdasarkan asas *a quo* (*lex consumer derogate legi consume*), Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas harus lebih diutamakan termasuk perihal lingkup **keuangan negara**.

Kedua, Hendry Julian Noor lebih lanjut menjelaskan bahwa penerapan asas tersebut berkesesuaian dengan asas hukum lain yakni asas *titulis est lex*, bahwa judul perundang-undangan menentukan ketentuan undang-undang mana yang harus digunakan.⁶⁴ Hal tersebut kemudian berkaitan erat pula dengan asas *ejusdem generis* menurut McLeod, bahwa makna suatu kata tersebut adalah sesuai-*genus*-nya atau dibatasi makna secara khusus dalam kelompoknya.⁶⁵ Penjelasan lebih lanjut perihal kedua asas tersebut adalah, jika mendasarkan pada tindak pidana korupsi yang kerap kali disangkakan kepada direksi BUMN, dari sisi hukum pidana, pemberlakuan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas juga dapat dibenarkan.

Terlebih lagi, direksi BUMN dalam hal ini dalam konteks badan hukum pada dasarnya telah dilindungi oleh doktrin *business judgement rule* (BJR) yang dalam konteks hukum Indonesia bahkan telah dinormatiskan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas. Di mana doktrin tersebut bermakna jika suatu aktifitas bisnis tidak mencapai keuntungan, misal justru mengalami kerugian, para direksi perusahaan dalam hal ini BUMN dilindungi secara hukum jika aktifitas bisnis BUMN tersebut telah melalui prosedur yang didasarkan pada keahlian sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, peluang yang tersedia, kelaziman dalam dunia usaha yang sama, dan tidak

⁶² Noor, *Memahami Kerugian Bumn (Persero) Diskursus Kerugian Keuangan Negara Dan Tipikor*.

⁶³ Hendry Julian Noor, *Op.Cit*, hlm 124.

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ Philipus M. Hadjon and Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (yogyakarta: gadjah mada university press, 2017).

memiliki benturan kepentingan, serta telah mengambil Tindakan untuk mencegah timbulnya kerugian.

Dengan diadopsinya BJR dalam ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas, sehingga demi hukum pula pemidanaan tidak akan dapat menyentuh terhadap apa yang dilakukan dalam jabatan direksinya tersebut, atau ketika BUMN mengalami kerugian, tidak secara *mutatis mutandis* membuat direksi tersebut dapat diduga melakukan tindak pidana korupsi. Konsep pemikiran yang demikian ini sekaligus menutup peluang atau setidaknya memperkecil peluang adanya *abuse of power* atau bahkan pemaksaan suatu perkara masuk pada ranah pidana.⁶⁶

Ketiga, jika mendasarkan pada asas *lex posterior derogate legi priori*, secara *mutatis mutandis* dapat diketahui bahwa keuangan BUMN tidak termasuk rezim keuangan negara karena diatur dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT di mana Undang-Undang BUMN terlebih Undang-Undang PT adalah 2 (dua) undang-undang yang lahir setelah diundangkannya Undang-Undang Undang-Undang PTPK dan Undang-Undang Keuangan Negara. Penerapan asas *a quo* tentu tepat karena apabila melihat kedudukan antara Undang-Undang BUMN, Undang-Undang PT, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Keuangan Negara berada dalam satu hierarki peraturan perundang-undangan yang sama yakni undang-undang. Mengingat berdasarkan asas hukum umum yakni *in dubio pro reo* bahwa jika terdapat keragu-raguan maka harus dipilih ketentuan atau penjelasan yang paling meringankan terdakwa.⁶⁷ Dengan demikian, ketentuan yang dimaksud adalah ketentuan yang menguntungkan bagi direksi BUMN sebagai pihak yang terdampak oleh ketentuan terkait keuangan negara tersebut.

Penerapan asas *lex posterior derogate legi priori* dengan menempatkan Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai ketentuan yang digunakan, sehingga keuangan BUMN tidak termasuk dalam rezim Keuangan Negara, merupakan argument yang tepat jika mendasarkan pada hubungan antara asas konflik norma. Dimana asas *lex posterior* pada dasarnya akan diterapkan jika terjadi konflik norma antara dua peraturan umum atau antara dua peraturan khusus yang saling bertentangan dan lahir pada masa yang berbeda. Dengan demikian dapat diketahui bahwa antara Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, maka Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas, memiliki kedudukan yang sama yakni sebagai *lex specialis*, sehingga penerapan asas *lex posterior derogate legi priori* dapat dibenarkan.⁶⁸

Argumentasi lain yang kiranya mampu untuk mendukung pendapat Penulis di atas adalah jika melihat menggunakan kacamata hukum bisnis terkait teori badan hukum yang melingkupi Persero sebagai suatu korporasi, maka secara *mutatis mutandis*

⁶⁶ Hendry Julian Noor, *Op.Cit*, hlm. 118.

⁶⁷ Otto Triffterer, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court* (Baden-Baden: Nomos, 1999).

⁶⁸ Nurfaqih Irfani, *Op.Cit*, hlm. 324.

kekayaan Persero adalah terlepas dari kekayaan para pendirinya,⁶⁹ yang dalam hal ini termasuk negara.

Argumentasi Penulis yang menempatkan keuangan BUMN tidak sebagai bagian dari keuangan negara kiranya telah diperkuat dengan salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tentang uji materi Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara, khususnya pada kalimat "*harta kekayaan yang dipisahkan*", di mana Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa piutang BUMN bukan termasuk piutang negara. Dengan menempatkan keuangan BUMN tidak termasuk rezim keuangan negara tentu dapat mempermudah Langkah BUMN dalam menjalankan aktifitasnya sebagai suatu perusahaan yang berorientasi profit yang secara tidak langsung memberikan keleluasaan bagi organ BUMN sebagai suatu perusahaan untuk mengambil segala kebijakan yang dibutuhkan (tentu dengan itikad baik).⁷⁰

Sebagaimana melakukan analisis suatu hukum dan peraturan, penilaian umum yang sering digunakan adalah apakah hukum dan peraturan tersebut sesuai dengan asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas kemanfaatan social.⁷¹ Dengan demikian, Paripurna lebih lanjut menjelaskan bahwa klaim terhadap kekayaan Perseroan sebagai keuangan atau kekayaan negara tidaklah sesuai dengan ketiga asas tersebut.⁷² *Pertama*, asas kepastian hukum mengalami distorsi terhadap eksistensi dari doktrin *business judgement rule* (BJR) yang telah dinormatiskan dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT. Dengan adanya klaim terhadap kekayaan negara yang dipisahkan termasuk bagian dari keuangan atau kekayaan negara, maka direksi dan/atau komisaris tidak sepenuhnya dapat mendasarkan pada doktrin BJR⁷³ sebagai perisai dalam pengambilan keputusan Persero yang dipimpinnya. Terlebih lagi, persepsi tentang harapan keuntungan dan risiko yang terukur dari perspektif bisnis tidak selalu sama dengan perspektif kerugian keuangan negara.

Kedua, penempatan kekayaan Perseroan merupakan keuangan atau kekayaan negara, juga tidak selaras dengan asas keadilan.⁷⁴ Keputusan bisnis yang diyakini telah diambil dengan itikad baik, memperhatikan prinsip kehati-hatian, tidak ada konflik kepentingan, namun tetap "*terancam masuk dalam jeratan tipikor*" jika terjadi perbedaan pandangan tentang konsep kerugian. Perlakuan Perseroan (BUMN) jika dibandingkan dengan PT swasta dengan adanya klaim kekayaan Perseroan dianggap sebagai keuangan atau kekayaan negara dapat pula disebut sebagai tidak selaras dengan asas keadilan,⁷⁵ dimana seharusnya memberikan perlakuan yang sama

⁶⁹ Nindyo Pramono, *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN*, dalam Hendry Julian Noor, *Op.Cit*, hlm. 123.

⁷⁰ Hendry Julian Noor, *Loc., Cit*,

⁷¹ Yundini Husni Djamiludin, "The Concept of the Principles of Legal Certainty, Benefet and Justice in Environmental Management," *International Journal of Research and Inovation in Social Science (IJRISS)* V, no. II (February 2021): 362.

⁷² Paripurna P. Sugarda, "Meninjau Kembali Anggapan Yuridis Kekayaan Perseroan Merupakan Bagian Dari Keuangan Atau Kekayaan Negara Dan Perlakuannya Di Masa Yang Akan Datang," in *Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada*, 2023.

⁷³ Robert Charles Clark, *Corporate Law* (Boston: Little, Brown and Company, 1986).

⁷⁴ Paripurna P. Sugarda, *Op.Cit*, hlm. 16

⁷⁵ Arifin Soeria Atmadja and Darminto Hartono, *Reformasi Hukum Indonesia Financial Law Perspective Terhadap Penyelesaian Utang-Piutang* (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011).

terhadap para professional BUMN dan swasta dalam menjalankan tugas mereka berdasarkan kemampuan bisnis yang mereka miliki.

Ketiga, ketidaknyamanan atau ketidakberanian direksi Perseroan dalam mengambil keputusan bisnis harus dibayar dengan hilangnya peluang terhadap keuntungan yang dapat diraih karena adanya terobosan terhadap BJR.⁷⁶ Dengan demikian, klaim kekayaan Perseroan sebagai bagian dari keuangan atau kekayaan negara dapat dianggap bertentangan dengan asas kemanfaatan social, mengingat bahwa tujuan dari BUMN adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3.2.2 Penerapan Reformasi Hukum dengan Metode Omnibus Law

Persoalan dasar pada negara hukum adalah ketidakharmonisan antar norma hukum yang disebabkan oleh terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk atau dikenal pula dikenal istilah obesitas hukum (*hyper regulations*).⁷⁷ Terdapat berbagai hal yang menyebabkan konflik norma kerap kali terjadi, antara lain eksistensi peraturan perundang-undangan dituntut untuk selalu dinamis yang mengikuti kebutuhan masyarakat (*het recht hink achter de feiten aan*), peraturan perundang-undangan terbagi menjadi tingkatan dalam suatu hierarki (*stoffentheorie*), dan substansi hukumnya yang mencakup aspek kehidupan masyarakat yang begitu kompleks.⁷⁸

Nurfaqih menjelaskan bahwa potensi disharmoni regulasi, baik secara langsung maupun tidak disebabkan pula oleh beberapa hal berikut:⁷⁹ kurang kuatnya kedudukan dan wibawa lembaga yang diberikan wewenang untuk melakukan pengharmonisasian; pengetahuan dan kompetensi sumber daya manusia para pembentuk hukum yang masih perlu ditingkatkan, termasuk perancang peraturan perundang-undangan; kurangnya ketelitian dan kehati-hatian dalam melakukan pencermatan hukum (*legal scrutinizing*); analisis dampak kebijakan yang tidak dilakukan secara mendalam dan komprehensif; silih bergantinya pejabat yang berwenang mengambil kebijakan dengan sudut pandang, pemikiran, dan kepentingan yang berbeda; serta hal ihwal lainnya yang bersifat teknis, seperti metode dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik untuk menghasilkan peraturan yang harmonis, tidak bias makna, dan tidak multitafsir.

In casu a quo, permasalahan konflik norma yang melibatkan 4 Undang-Undang sectoral perihal ruang lingkup keuangan negara kaitannya dengan BUMN, tentu berpotensi menimbulkan persoalan dalam hal pengembangan bisnis suatu BUMN. Penyelesaian permasalahan konflik norma di Indonesia yang tumpang tindih dan disharmonis tidak dapat hanya diselesaikan dengan penemuan hukum semata. Penemuan hukum dilakukan hanya mengingat hukum yang tersedia tidak harmonis antara satu dengan yang lain. Hal tersebut dikarenakan apabila hanya melakukan penemuan hukum

⁷⁶ Paripurna, P. Sugarda *Loc.Cit.*

⁷⁷ Ibnu Sina Chandranegara, "Bentuk-Bentuk Perampangan Dan Harmonisasi Regulasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 436.

⁷⁸ Jaap C. Hage, *Reasoning with Rules: An Essay on Legal Reasoning and Its Underlying Logic* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997).

⁷⁹ Nurfaqih Irfani, *Opcit*, hlm. 310

dengan tidak melakukan perubahan peraturan perundang-undangan terkait, berpotensi pula menghambat terwujudnya kepastian hukum.⁸⁰

Persoalan perihal konflik norma sebagaimana tersebut di atas merupakan salah satu catatan penting yang perlu menjadi perhatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga jangkauan norma yang dirumuskan ke depannya senantiasa mampu menjangkau kebutuhan masyarakat. Artinya, harus dihindari sedemikian rupa keberadaan hukum yang mudah tertinggal dari perkembangan atau tuntutan masyarakat, *het recht hink achter de feiten aan*, yang menyebabkan keberlakuan hukum menjadi terseok-seok sehingga pada akhirnya sulit untuk dilaksanakan atau ditegakkan.⁸¹ Oleh karena itu, jika akan melakukan pembentukan hukum, maka sejak awal harus dibuat suatu perencanaan yang harus sesuai dengan kehendak konstitusi serta mampu merekam kebutuhan hukum ke depan (*forward looking*).⁸²

Namun demikian, penyelesaian permasalahan konflik norma antar regulasi di Indonesia tidak bisalagi diselesaikan hanya dengan cara harmonisasi.⁸³ Melainkan harus dilakukan terobosan hukum untuk menyelesaikan permasalahan konflik norma melalui suatu mekanisme konsep yang dikenal dengan istilah *omnibus law*. Dalam rangka upaya melakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia, metode *omnibus law* mulai diperkenalkan. Metode *omnibus law* tersebut banyak digunakan oleh negara-negara dengan sistem *common law* yang dimaksudkan sebagai cara mengubah beberapa peraturan sekaligus menjadi satu peraturan, sehingga mencerminkan model satu untuk semua.⁸⁴

Omnibus Law yang pada mulanya berasal dari tradisi hukum *common law*, dirasa cocok untuk diterapkan di Indonesia. Terlebih lagi hal tersebut telah diakomodir dalam Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Senada dengan Refly Harun, bahwa penerapan *omnibus law* dapat segera dilakukan karena sangat baik untuk membentuk aturan yang ramping dan harmonisasi.⁸⁵

1) Konsep Omnibus Law

Omnibus Law berasal dari kata *Omnibus*. *Omnibus* berasal dari Bahasa latin dan berarti untuk semuanya. Bryan A. Garner dalam *Black Law Dictionary Ninth Edition* menjelaskan bahwa *omnibus*: “relating to or dealing with numerous object or item at once ; including many thing or having varius purposes” yang berarti “berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau

⁸⁰ Kepastian hukum dapat ditengarai merupakan salah satu tujuan hukum terbesar yang ingin diwujudkan di Indonesia. Hal ini akan sesuai dengan sistem hukum eropa continental dan jenis negara hukum yang dianut oleh Indonesia, di mana hampir seluruh hal berusaha diatur dalam bentuk peraturan tertulis.

⁸¹ *Het recht hink achter de feiten aan* sebagaimana tersebut di atas yang dapat diduga merupakan akar dari permasalahan konflik korma. Lihat Andi Irman Putra, 2008, *Penulisan Kerangka Ilmiah Tentang Perang Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UID 1945 (Pasca Amandemen)*, BPHN, Jakarta, hlm. 1.

⁸² Enny Nurbaningsih, *Op.Cit*, hlm. 17.

⁸³ Henry Donald Lbn. *Loc.cit*

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

⁸⁵ Agnes Fitryantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law,” *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019).

memiliki berbagai tujuan". Kemudian bila digabung dengan kata *Law*, maka *omnibus law* secara lengkap dapat dimengerti sebagai hukum untuk semua.⁸⁶ Senada dengan Fahri Bachmid, menjelaskan bahwa di dalam dunia ilmu hukum, konsep "*omnibus law*" merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik.⁸⁷ Praktik penerapan *Omnibus Law* dalam sistem hukum Indonesia yang cukup menyita perhatian publik ialah pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Kemudian terdapat beberapa tujuan diaturnya suatu isu tertentu menggunakan konsep *omnibus law*, antara lain:⁸⁸ Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien; Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif; Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan omnibus regulation yang terpadu; dan Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

2) Penerapan Konsep Omnibus Law dalam Sistem Hukum Indonesia

Dengan berbagai keuntungan yang ditawarkan oleh metode *omnibus law*, penerapan metode *omnibus law* yang notabene berasal tradisi sistem hukum *common law*, di Indonesia yang menganut sistem hukum eropa continental tentu menjadi pertanyaan. Pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo, proses penataan regulasi dilanjutkan sekaligus dilakukan simplifikasi peraturan dengan cara mengintegrasikan berbagai peraturan perundang-undangan dalam satu produk hukum melalui terobosan dengan metode pendekatan *omnibus law*.⁸⁹ Salah satu contoh penerapan *omnibus law* dilakukan terhadap materi perluasan lapangan kerja yang dilakukan mulai dari hulu hingga hilir. Namun demikian, pembentukan peraturan dengan metode *omnibus law* tersebut merupakan tantangan di tengah kondisi peraturan perundang-undangan yang masih belum harmonis satu sama lain yang kerap kali menimbulkan inkonsistensi.⁹⁰

Penerapan metode *omnibus law* dalam konteks sistem hukum Indonesia, harus dilandasi oleh ketentuan mengenai tata cara pembentukannya sesuai dengan amanat Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan "*ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*".⁹¹ Pengaturan terkait tata cara pembentukan undang-undang tersebut kemudian tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang secara tegas telah mengatur metode *omnibus law* sebagai salah satu metode dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat & Pembangunan* (Bandung: Alumni, 1981).

⁸⁷ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997).

⁸⁸ Firman Freddy Busroh, "Konseptualitas Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan," *Arena Hukum* 10, no. 2 (2017): 247.

⁸⁹ Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 11 (March 2020): 1-10.

⁹⁰ Firman Freddy Busroh, *Op.Cit*, hlm. 241

⁹¹ Lihat Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat juga Enny Nurbaningsih, *Op.Cit*, hlm. 11.

Sebagaimana Pasal 42 A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Ketentuan tersebut kemudian ditegaskan dalam Pasal 64 ayat (1a) yakni Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat menggunakan metode omnibus. Lebih lanjut, dalam Pasal 64 ayat 1b dijelaskan bahwa metode omnibus dapat digunakan untuk penyusunan Peraturan Perundang-Undang dengan: a) Memuat materi baru; b) mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundangundangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau c) Mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan konsep *omnibus law* dan pengaturan yang telah diatur secara eksplisit verbis dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sudah barang tentu persoalan konflik norma antara 4 undang-undang sectoral terkait keuangan negara dalam konteks BUMN dapat diselesaikan menggunakan konsep *a quo*. Konflik norma yang pada akhirnya berasal dari perbedaan konsep keuangan negara dimana terdapat 2 (pandangan) yang terdiri dari *Pertama*, Keuangan BUMN termasuk dalam rezim keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang PTPK dan Undang-Undang Keuangan Negara. *Kedua* Keuangan BUMN bukan termasuk dalam rezim Keuangan Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Maka berdasarkan hal tersebut di atas, dalam reformasi pembentukan regulasi terkait keuangan negara dan badan usaha ke depan, dapat dilakukan pengaturan menggunakan metode *omnibus law* dengan mempertimbangkan rumusan pasal yang bertentangan untuk dapat diselaraskan. Hal ini penting karena meskipun telah terdapat penemuan hukum terkait konflik norma hukum publik dan hukum privat, aparat penegak hukum cenderung tetap mengutamakan penerapan ketentuan hukum publik. Dalam pengaturan BUMN ke depan tersebut, perlu menyatakan secara tegas bahwa kekayaan Perseroan (BUMN) adalah milik BUMN dan bukan merupakan keuangan atau kekayaan negara, sehingga dengan penerapan asas penafsiran hukum berupa *lex specialis derogate legi generali* dan *lex posterior derogate legi priori*, keberlakuan klaim atas kekayaan Perseroan sebagai keuangan/kekayaan negara dapat dikesampingkan.⁹²

4. Kesimpulan

Berbagai macam produk hukum tertulis yang berlaku di Indonesia dengan hubungan antar norma hukum yang dapat digambarkan sebagai suatu hubungan antara 'superordinasi' dan 'subordinasi' yang merupakan kiasan keruangan. Terdapat tatanan urutan norma dari tingkatan yang berbeda dimana pembentukan norma yang lebih rendah harus mengacu (ditentukan) oleh norma lain yang lebih tinggi dimana pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi dan diakhiri oleh suatu

⁹² Paripurna P. Sugarda, *Op.Cit*, hlm 21.

norma dasar tertinggi yang tersusun dalam suatu susunan jenjang piramida perundang-undangan.

Dinamika hubungan antar norma hukum mengakibatkan konflik norma sebagai suatu keniscayaan. Konflik norma dapat terjadi antara peraturan yang lebih rendah dan peraturan yang lebih tinggi (vertikal), antar peraturan yang sederajat (horizontal), atau bahkan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal). Dalam sistem hukum Indonesia terdapat mekanisme yang lazim dipraktikkan dalam upaya mengatasi persoalan konflik norma yaitu melalui mekanisme penemuan hukum dan reformasi hukum. Penyelesaian persoalan konflik norma melalui mekanisme penemuan hukum dilakukan berdasarkan asas hukum konflik norma yang terdiri dari asas *lex superior derogate legi inferior*, *lex posterior derogate legi priori*, dan asas *lex specialis derogate legi generali* dengan 2 (dua) perkembangannya yakni asas *lex specialis sistematicis* dan asas *lex consumer derogate legi consumpte*. Disisi lain terdapat asas hukum lain yang kerap digunakan yakni asas *res judicata pro veritate habetur*. *In casu* persoalan konflik norma perihal ruang lingkup keuangan negara dapat diselesaikan menggunakan asas *lex consumer derogate legi consumpte*, asas *titulus est lex*, dan asas *lex posterior derogate legi priori* yang menempatkan keuangan BUMN tidak sebagai bagian dari rezim keuangan negara. Mekanisme kedua yang dapat digunakan dalam menyelesaikan persoalan konflik norma adalah melalui reformasi hukum dengan metode *omnibus law* yang saat ini telah diatur dan dinormatiskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ucapan Terima Kasih (*Acknowledgements*)

Terima kasih Penulis ucapkan kepada Prof. Dr. Marcus Priyo Gunarto selaku Promotor dan Prof. Dr. Sulistiowati selaku co-Promotor yang telah memberikan bimbingan dalam menyelesaikan penelitian ini, jajaran proof reader, reviewer dan editorial Jurnal Magister Hukum Udayana yang telah berkontribusi dalam proses publikasi penelitian kami.

Daftar Pustaka

- Akbar, Muhammad Fatahillah. "Koneksitas Dalam Tindak Pidana Korupsi." <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/08/13/koneksitas-dalam-tindak-pidana-korupsi>, January 11, 2024.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- — —. *Perihal Undang-Undang*. Cet.5. Jakarta: Rajawali Press, 2020.
- — —. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Atmadja, Arifin Soeria, and Darminto Hartono. *Reformasi Hukum Indonesia Financial Law Perspective Terhadap Penyelesaian Utang-Piutang*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011.

- Boer, Alexander, Tom Van Engers, and Radboud Winkels. "Mixing Legal and Non-Legal Norms." In *Legal Knowledge and Information Systems: JURIX (the Dutch Foundation for Legal Knowledge Based Systems) 2005: The Eighteenth Annual Conference*, edited by Marie-Francine Moens and Peter Spyns, 33–34. Amsterdam: IOS Press, 2005.
- Boot, Machteld. *Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of The International Criminal Court: Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes, Intersentia, Antwerpen*. New York: Oxford, 2001.
- Busroh, Firman Freaddy. "Konseptualitas Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan." *Arena Hukum* 10, no. 2 (2017): 247.
- Butarbutar, E. Nurhaini. "Antinomi Dalam Penerapan Asas Legalitas Dalam Proses Penemuan Hukum." *Yustisia* 1, no. 1 (2012): 148.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (2019): 436.
- Clark, Robert Charles. *Corporate Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1986.
- Djamaludin, Yundini Husni. "The Concept of the Principles of Legal Certainty, Benefet and Justice in Environmental Management." *International Journal of Research and Inovation in Social Science (IJRISS)* V, no. II (February 2021): 362.
- Enschede, Ch.J. *Beginnselen Van Strafrecht*. Deventer: Kluwer, 2002.
- Fitryantica, Agnes. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law." *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019).
- Fockema, Andrae. *Kamus Istilah Hukum, Belanda-Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Binacipta, 1983.
- Hadjon, Philipus M., and Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: gadjah mada university press, 2017.
- Hage, Jaap C. *Reasoning with Rules: An Essay on Legal Reasoning and Its Underlying Logic*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Hiariej, E.O.S, (2009), *Asas Legalitas dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2020): 306.
- Kelsen, Hans. *Allgemeine Der Normen*. Wien: Manz, 1979.
- — —. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1971.
- — —. *General Theory of Norms*, 1991.

- — — . *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2015.
- — — . *Pure Theory of Law*. University of California Press, 1967.
- Kusumaatmadja, Mochtar, and Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*. Bandung: PT. Alumni, n.d.
- Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (n.d.).
- Malec, Andrzej. "Legal Reasoning and Logic." *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 4, no. 17 (2001): 97.
- Manan, Bagir. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- — — . *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta, 2004.
- Manan, Bagir, and Kuntana Magnar. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 1987.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. 2nd ed. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy OS Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*. Indonesia: Red&White Publishing, 2021.
- Noor, Hendry Julian. *Memahami Kerugian Bumn (Persero) Diskursus Kerugian Keuangan Negara Dan Tipikor*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2022.
- — — . *Kerugian Keuangan Negara dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas, Perspektif Hukum Bisnis dan Tindak Pidana Korupsi*. Universitas Gadjah Mada, 2018.
- Nurbaningsih, Enny. *Dinamika Praktik Perencanaan Legislasi Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2022.
- Ost, François. *Legal System between Order and Disorder*. Oxford: Clarendon Press oxford, 2002.
- Pontier, J.A. *Penemuan Hukum*, 2008.
- Prakken, Henry, and Giovanni Sartor. *Logical Models of Legal Argumentation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Pramono, Nindyo. *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN*, n.d.

- Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 11 (March 2020): 1-10.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum, Masyarakat & Pembangunan*. Bandung: Alumni, 1981.
- — —. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana: Komentor Atas Pasal-Pasal Terpenting Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Gramedia pustaka utama, 2003.
- S, Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Saputri, Novi Eka, and Eni Kusdarini. "Kontribusi Sistem Hukum Eropa Kontinental Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional Di Indonesia." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (2021).
- Schaffmeister, D, N Keijzer, and Ph Sutorius. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty, 1995.
- Shidarta, and Petrus Lakonawa. "Lex Specialis Derogat Legi Generali: Makna Dan Penggunaannya." <https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/>, January 8, 2024.
- stelmach, jerzy, and bartosz brozek. *Methods of Legal Reasoning*. Dordrecht: Springer, 2006.
- Sugarda, Paripurna P. "Meninjau Kembali Anggapan Yuridis Kekayaan Perseroan Merupakan Bagian Dari Keuangan Atau Kekayaan Negara Dan Perlakuannya Di Masa Yang Akan Datang." In *Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada*, 2023.
- Toruan, Henry Donald Lbn. Toruan. "Pembentukan Regulasi Badan Usaha Dengan Model Omnibus Law." *Jurnal Hukum Tôt-Râ* 3, no. 1 (April 2017).
- Triffterer, Otto. *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- Vlies, I.C. van der. *Handboek Wetgeving*, 2005.
- Yonatan. *Unsur Kerugian Negara sebagai Ketidakpastian Hukum dalam Penerapan Good Corporate Governance Badan Usaha Milik Negara Persero di Indonesia*. Universitas Pelita Harapan, 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan