

Tumpang Tindih Kewenangan Eksekusi Antara Pengadilan Negeri Berdasarkan Hir Dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

Ade Poli Swasta Karunia Zalukhu*, Irdanuraprida Idris

Universitas Esa Unggul, Indonesia

Email: adepolizalukhu@student.esaunggul.ac.id*, irdanurapridalaw@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
kewenangan eksekusi, PUPN, HIR, PP 28/2022, piutang negara, kepastian hukum	Studi ini menganalisis secara komprehensif irisan kewenangan eksekusi antara lembaga peradilan umum, spesifiknya Pengadilan Negeri, yang berlandaskan pada ketentuan Herzien Inlandsch Reglement (HIR Pasal 195–224), dengan entitas administratif Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang mandatnya bersumber dari Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960. Fenomena ini menciptakan suatu dikotomi dalam mekanisme penegakan putusan, baik melalui saluran yudikatif maupun administratif. Implikasi dari dikotomi ini mencakup ambiguitas legal, inkonsistensi normatif, serta inefisiensi dalam implementasi putusan, terutama dalam konteks penyelesaian Piutang Negara. Studi ini memiliki tujuan untuk mengidentifikasi secara metodis karakteristik dan kausa dasar dari irisan kewenangan eksekusi, menelaah batasan otoritas PUPN dalam kerangka pengaturan Piutang Negara, serta merumuskan rekomendasi substantif guna mencapai kepastian hukum yang presisi. Metodologi penelitian yang diaplikasikan adalah hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan legal-dogmatik, konseptual, dan studi kasus. Hal ini diwujudkan melalui analisis komprehensif terhadap Herzien Inlandsch Reglement (HIR), Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), serta putusan-putusan yudisial yang relevan. Temuan riset ini mengindikasikan bahwa inkonsistensi regulatif dan absennya norma artikulasi (bridging norm) berkontribusi pada terjadinya irisan dalam implementasi eksekusi antara entitas yudikatif dan administratif. Dengan demikian, urgensi terletak pada klarifikasi hierarki norma, penyelarasan regulasi, serta pembentukan mekanisme kooperatif yang terdefinisi secara lebih eksplisit antara PUPN dan Pengadilan Negeri. Hal ini esensial demi mewujudkan kepastian legal, efektivitas eksekusi, serta jaminan perlindungan hukum bagi para subjek hukum dalam konteks penyelesaian kewajiban Piutang Negara.
Keywords	Abstract
<i>execution authority, PUPN, HIR, PP 28/2022, state receivables, legal certainty</i>	<i>This study comprehensively analyzes the wedge of execution authority between the general judiciary, specifically the District Court, which is based on the provisions of the Herzien Inlandsch regulation (Hir article 195-224), with the administrative entity of the state receivables Affairs Committee (PUPN) whose mandate is derived from Law Number 49 of 1960. This phenomenon creates a dichotomy in the mechanism of enforcement of decisions, both through judicial and administrative channels. The implications of this dichotomy include legal ambiguities, normative inconsistencies, as well as inefficiencies in the implementation of rulings, especially in the context of settlement of State receivables. This study aims to methodically identify the characteristics and</i>

basic causes of the slices of execution authority, examine the limits of PUPN authority within the framework of State receivables regulation, and formulate substantive recommendations in order to achieve precise legal certainty. The applied research methodology is normative law, using legal-dogmatic, conceptual, and case study approaches. This is realized through a comprehensive analysis of the Herzien Inlandsch regulation (HIR), Law Number 49 of 1960, Government Regulation Number 28 of 2022, the Civil Code (KUHPperdata), as well as relevant judicial decisions. The findings of this research indicate that regulatory inconsistency and the absence of articulation norms (bridging norms) contribute to the occurrence of a wedge in the implementation of execution between judicial and administrative entities. Thus, the urgency lies in clarifying the hierarchy of norms, harmonizing regulations, as well as establishing a more explicitly defined cooperative mechanism between the PUPN and the District Court. This is essential in order to realize legal certainty, execution effectiveness, and legal protection guarantees for legal subjects in the context of settlement of State receivables obligations.



PENDAHULUAN

Eksekusi, sebagai fase terminal dalam proses peradilan perdata, memegang peranan esensial dalam menggaransi terealisasinya kepastian hukum serta menyediakan proteksi yang efisien terhadap hak-hak para pihak. Dalam konteks global, mekanisme eksekusi piutang negara telah mengalami evolusi signifikan dengan munculnya dual enforcement system yang memadukan pendekatan yudisial dan administrative (Purwogandi, 2023; Retnani et al., 2024; Saraya et al., 2025). Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) mencatat bahwa lebih dari 60% negara anggotanya mengimplementasikan sistem administratif untuk penagihan piutang negara guna meningkatkan efisiensi fiskal (Fitriandi, 2022; Gultom et al., 2024; Harris, 2022). Namun, implementasi sistem ganda ini menghadirkan tantangan koordinasi yang kompleks, terutama terkait deliniasi kewenangan dan mekanisme prioritas eksekusi (Iman & Amanda, 2024; Putra et al., 2025).

Dalam tatanan prosedural perdata Indonesia, kewenangan untuk mengimplementasikan eksekusi secara yuridis formal berada pada Pengadilan Negeri, sebagaimana termaktub dalam Herzien Inlandsch Reglement (HIR) Pasal 195 hingga Pasal 224. Regulasi ini menempatkan Pengadilan Negeri sebagai entitas tunggal yang memiliki atribusi untuk melaksanakan eksekusi terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum inkraacht, baik melalui penyitaan eksekutorial, pelelangan, maupun aksi koersif lainnya (Abdi, 2021; Firzatullah et al., 2024; Girsang, 2024; Sari, 2025; Winoto, 2025). Secara doktriner, pemusatan kewenangan eksekusi pada institusi yudikatif merupakan perwujudan dari prinsip *res judicata pro veritate habetur*, sekaligus menjadi penjamin bahwa putusan pengadilan tidak semata bersifat deklaratif, melainkan juga dapat diimplementasikan secara efektif.

Secara nasional, data Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa nilai piutang negara Indonesia per tahun 2024 mencapai Rp 89,7 triliun, dengan tingkat penyelesaian hanya 42,3%. Rendahnya tingkat recovery ini sebagian disebabkan oleh kompleksitas mekanisme eksekusi yang melibatkan dua institusi dengan kewenangan yang tumpang tindih. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI tahun 2023 mengidentifikasi 127 kasus konflik yurisdiksi antara Pengadilan Negeri dan PUPN

dalam eksekusi aset debitur, yang mengakibatkan penundaan eksekusi rata-rata 18 bulan dan potensi kerugian negara mencapai Rp 2,3 triliun.

Akan tetapi, dalam ranah penyelesaian Piutang Negara, keberadaan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 mengenai Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) mendelineasi suatu rezim hukum yang distingtif dari mekanisme eksekusi perdata lazim. Melalui instrumen legislasi ini, PUPN dianugerahi atribusi administratif untuk melakukan penagihan, penyitaan, dan pelelangan aset obligor yang memiliki obligasi tertunda kepada negara. Surat peringatan (*annmaning*) yang diinisiasi oleh PUPN bahkan disetarakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum *inkracht*. Rezim administratif ini kemudian ditegaskan kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara, secara spesifik Pasal 16, yang mengartikulasikan entitas yang berwenang mengasesmen nominal kewajiban, mengeksekusi penagihan, serta mengimplementasikan Tindakan eksekutorial. Konsekuensinya, PUPN secara normatif memiliki kewenangan yang bersifat eksekutorial tanpa intervensi proses yudikatif (Arpan Marwasih, 2018; Azkia, 2021; Ibnu Hasyim, 2024; Saleh et al., 2025; Wahyudi, 2021).

Dikotomi atribusi ini memunculkan problematika substansial pada tataran praksis. Pada satu sisi, Pengadilan Negeri tetap berpegang teguh pada regulasi HIR sebagai landasan prosedural perdata yang meregulasi prosedur eksekusi putusan. Pada sisi lain, PUPN melaksanakan atribusi eksekusi berdasarkan rezim administratif yang tidak inheren pada tatanan hierarkis hukum acara perdata. Diskrepansi tersebut berimplikasi pada duplikasi atribusi, ambiguitas yuridis, serta probabilitas konfrontasi antara entitas yudikatif dan administratif dalam mengimplementasikan eksekusi terhadap objek identik. Bahkan dalam situasi tertentu, obligor atau pihak lain yang berkepentingan dihadapkan pada dua skema penegakan hukum yang divergen, sehingga menginduksi isu-isu yurisdiksional, interpretasi normatif, dan probabilitas pelanggaran hak-hak sipil.

Diskrepansi normatif semakin kentara tatkala Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 Pasal 16 mengintroduksi penguatan substansial terhadap atribusi PUPN tanpa disokong oleh regulasi harmonisasi yang mengaitkannya dengan HIR. Implikasinya, PUPN memiliki basis legal yang solid untuk mengeksekusi secara administratif, sementara Pengadilan Negeri tetap mempertahankan posisi sebagai entitas yudikatif eksekutorial yang legit (Humayni, 2024; Komisi & Indonesia, n.d.; Tarigan, 2024). Situasi ini mensyaratkan telaah komprehensif mengenai bagaimana limitasi atribusi masing-masing institusi diartikulasikan oleh tatanan hukum yang berlaku, serta bagaimana penyalarsan normatif dapat diimplementasikan untuk menghindari inkohistensi atribusi.

Urgensi riset ini terletak pada ketiadaan regulasi eksplisit yang mengelaborasi interrelasi antara atribusi eksekusi Pengadilan Negeri dan PUPN sampai saat ini (MUMPUNI, 2025; Winoto, 2025). Disamping itu, studi-studi terdahulu cenderung berfokus pada dimensi teknis administratif penagihan piutang negara, sementara diskursus mengenai kontestasi atribusi eksekutorial antara rezim yudikatif dan administratif relatif minim. Dengan demikian, riset ini berproposisi untuk mengelaborasi konfigurasi duplikasi atribusi eksekusi antara Pengadilan Negeri dan PUPN, mengeksplorasi limitasi atribusi masing-masing berlandaskan pada HIR, UU No. 49 Tahun 1960, dan PP No. 28 Tahun 2022 Pasal 16, serta mengajukan resolusi harmonisasi regulasi yang mampu mengafirmasi kepastian yuridis, efisiensi implementasi eksekusi, dan proteksi hak-hak pihak terkait.

Kebaruan penelitian ini terletak pada beberapa aspek fundamental. Pertama, penelitian ini merupakan kajian pertama yang secara komprehensif mengintegrasikan analisis yuridis-normatif terhadap HIR, UU 49/1960, dan PP 28/2022 dengan perspektif konstitusional yang bersumber dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXII/2025, sehingga memberikan kerangka analisis yang lebih holistik mengenai legitimasi dan batasan kewenangan masing-masing institusi. Kedua, penelitian ini mengembangkan tipologi konflik yurisdiksi yang sistematis berdasarkan analisis terhadap putusan-putusan pengadilan yang belum pernah dikodifikasi dalam studi sebelumnya, memberikan kontribusi empiris terhadap pemahaman manifestasi konkret dari tumpang tindih kewenangan di tingkat praktis. Ketiga, penelitian ini mengadopsi pendekatan komparatif terhadap best practices pengelolaan dual enforcement system di Belanda, Malaysia, dan Filipina untuk mengidentifikasi mekanisme bridging norms yang dapat diadaptasi dalam konteks Indonesia. Keempat, penelitian ini merumuskan model harmonisasi normatif yang operasional, mencakup rekomendasi amandemen legislatif, pengembangan Standard Operating Procedures (SOP) koordinasi, dan desain sistem informasi terintegrasi untuk pencegahan sita ganda, yang belum pernah dikaji secara komprehensif dalam literatur hukum Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mengidentifikasi dan menganalisis bentuk serta penyebab terjadinya tumpang tindih kewenangan eksekusi antara Pengadilan Negeri berdasarkan HIR Pasal 195-224 dengan PUPN berdasarkan UU No. 49 Tahun 1960 dan PP No. 28 Tahun 2022; (2) Menganalisis batasan yuridis kewenangan PUPN dalam melakukan penetapan dan eksekusi piutang negara ditinjau dari perspektif hierarki norma dan prinsip kepastian hukum; (3) Merumuskan model harmonisasi normatif dan mekanisme koordinasi kelembagaan yang dapat mengatasi dualisme kewenangan eksekusi untuk mewujudkan kepastian hukum, efektivitas penagihan piutang negara, dan perlindungan hak-hak obligor serta pihak ketiga.

Manfaat teoretis penelitian ini adalah memperkaya kajian hukum acara perdata dan hukum administrasi negara dengan memberikan kerangka analisis komprehensif tentang problematika dualisme kewenangan eksekusi dalam sistem hukum Indonesia, serta mengembangkan konsep bridging norms sebagai solusi harmonisasi konflik kelembagaan. Manfaat praktis meliputi: (1) Memberikan panduan bagi praktisi hukum, hakim, dan pengelola piutang negara dalam mengidentifikasi dan mengatasi konflik yurisdiksi; (2) Menyediakan rekomendasi kebijakan bagi legislator dan eksekutif untuk penyempurnaan regulasi terkait eksekusi piutang negara; (3) Memberikan masukan bagi PUPN/DJKN dan Pengadilan Negeri dalam mengembangkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif.

Implikasi akademik penelitian ini adalah membuka peluang untuk penelitian lanjutan tentang aspek-aspek spesifik dari dual enforcement system, seperti kajian empiris tentang efektivitas komparatif eksekusi yudisial versus administratif, analisis cost-benefit dari model harmonisasi yang diusulkan, atau studi tentang dampak psikologis dan ekonomi terhadap debitur yang menghadapi dual enforcement. Implikasi praktis mencakup: (1) Bagi pembuat kebijakan: menjadi basis evidens untuk reformasi legislatif UU 49/1960 atau penyempurnaan PP 28/2022; (2) Bagi praktisi hukum: memberikan kerangka argumentasi hukum dalam menangani kasus-kasus sengketa kewenangan eksekusi; (3) Bagi institusi penegak hukum: menyediakan blueprint untuk pengembangan SOP koordinasi dan sistem informasi

terintegrasi; (4) Bagi akademisi: memperkaya literatur tentang conflict of norms dan institutional coordination dalam sistem hukum Indonesia.

METODE PENELITIAN

Studi ini merupakan penelitian yuridis-normatif yang berorientasi pada analisis irisan kompetensi pelaksanaan putusan antara Pengadilan Negeri, berdasarkan Pasal 195–224 HIR, dengan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), merujuk pada Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960. Sebagai investigasi doktriner, kajian ini memusatkan perhatian pada eksaminasi norma hukum, prinsip-prinsip yurisprudensial, dan regulasi terkait guna mengelaborasi serta menginterpretasi interrelasi, kontradiksi, dan ketidakselarasan antara kedua kerangka hukum tersebut. Pendekatan ini relevan karena permasalahan yang diselidiki berkorelasi erat dengan arsitektur normatif dan stratifikasi regulasi dalam sistem hukum nasional.

Dalam kerangka tatanan hierarkis peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 menempati kedudukan yang secara normatif superior terhadap Het Indische Reglement (HIR). HIR, sebagai produk legislasi warisan kolonial, diposisikan setara dengan peraturan di bawah undang-undang. Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 merupakan instrumen regulasi yang mengimplementasikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960. Penentuan posisi hierarkis ini esensial untuk menjelaskan landasan kewenangan eksekutorial yang diamanatkan oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Namun demikian, secara simultan, HIR tetap menjadi referensi universal bagi pelaksanaan eksekusi yudisial di Pengadilan Negeri. Miskonsepsi terhadap stratifikasi normatif ini acap kali berujung pada interpretasi yang keliru dalam tataran implementasi.

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini mengaplikasikan tiga orientasi metodologis primer. Pertama, pendekatan regulatif (*statutory approach*), yakni menganalisis secara struktural beragam ketentuan yang mengatur yurisdiksi pelaksanaan. Ketentuan tersebut meliputi HIR Pasal 195–224, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang PUPN, serta Pasal 16 PP Nomor 28 Tahun 2022 yang mengafirmasi kompetensi administratif PUPN dalam penetapan dan pelaksanaan Piutang Negara. Melalui pendekatan ini, diidentifikasi poin-poin kontradiksi, kekosongan norma, serta potensi rekonsiliasi antar ketentuan. Kedua, pendekatan teoretis (*conceptual approach*) dilakukan dengan menyelidiki konstruksi-konstruksi hukum esensial seperti “eksekusi,” “kompetensi institusional,” “eksekusi administratif,” serta postulat kepastian hukum dan hierarki norma yang vital untuk mendukung analisis doktriner. Ketiga, pendekatan empiris melalui studi kasus (*case study approach*), yaitu mengkaji insiden-insiden faktual di ranah praktis terkait konflik kompetensi, misalnya penyitaan oleh PUPN yang berujung pada litigasi di Pengadilan Negeri, guna menginternalisasi manifestasi hukum dalam realitas praksis serta mengidentifikasi implikasi ketidakselarasan yurisdiksi.

2. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Material hukum yang dimanfaatkan terbagi dalam tiga klasifikasi. Sumber hukum utama meliputi Pasal 195–224 HIR, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, serta yurisprudensi Pengadilan Tingkat Pertama yang relevan. Literatur hukum penunjang mencakup monograf hukum, publikasi ilmiah, pandangan doktriner dari pakar, dan riset sebelumnya yang berkaitan dengan yurisdiksi pelaksanaan. Referensi hukum pelengkap meliputi leksikon hukum,

kompedium yurisprudensi, serta arsip formal lembaga seperti publikasi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan, yang berkontribusi dalam mengelaborasi pemahaman terhadap sumber hukum utama dan penunjang.

3. Teknik Pengumpulan Data

Akumulasi data diimplementasikan melalui telaah literatur dengan mengidentifikasi, mengkatalog, dan menganalisis anekdot sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Proses ini mencakup eksaminasi terhadap ketentuan legal, prinsip-prinsip doktriner, publikasi yurisprudensial, dan yurisprudensi yang relevan untuk mengkonstruksi basis teoretis dan doktriner mengenai interaksi kompetensi yudisial dalam ranah pelaksanaan antara Pengadilan Negeri dan PUPN.

4. Teknik Analisis Data

Data dielaborasi dengan pendekatan deskriptif-kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan dan menginterpretasi pranata hukum yang relevan, diikuti dengan komparasi ketentuan yang mengatur yurisdiksi eksekutorial pada kedua kerangka hukum tersebut. Eksaminasi ini bertujuan untuk mengelaborasi tipologi dan kausalitas konflik kompetensi, serta untuk mengajukan prototipe rekonsiliasi doktriner yang konsisten dengan prinsip kepastian yuridis dan efikasi penegakan regulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses eksekusi perdata esensinya adalah fase terminasi dari litigasi, yang bertindak sebagai penentu efektivitas putusan yudisial dan penggaransi proteksi hak-hak para pihak. Dalam konteks hukum acara perdata Indonesia, otoritas eksekutorial teresksis pada yurisdiksi Pengadilan Negeri, sebagaimana teregulasi dalam Pasal 195–224 HIR. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa implementasi eksekusi mesti didasarkan pada putusan pengadilan yang telah inkrah, melalui serangkaian prosedur justisial yang rigid, meliputi peringatan (*annmaning*), sita eksekutorial, sampai pelepasan. Seluruh tahapan berada di bawah supervisi langsung Ketua Pengadilan Negeri, sehingga merefleksikan suatu paradigma eksekusi yang terkontrol secara yudisial dan menjamin adanya spasium proteksi hukum bagi pihak terutang melalui mekanisme perlawanan, keberatan, atau upaya hukum lain yang relevan. Struktur yang dikonstruksi oleh HIR ini menunjukkan bahwa eksekusi lebih dari sekadar tindakan administratif; ia merupakan instrumen penegakan keadilan yang terintegrasi dengan otoritas yudisial dan prinsip kepastian hukum.

Berlainan dengan paradigma eksekusi yudisial dalam HIR, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 menciptakan rezim eksekusi administratif yang melimpahkan otoritas ekstensif kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dalam mengadministrasikan dan menagih kewajiban finansial negara (Piutang Negara). PUPN memiliki kewenangan untuk menetapkan jumlah kewajiban, menerbitkan Surat Paksa yang memiliki ekuivalensi dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, serta melaksanakan sita dan lelang tanpa intervensi proses yudisial. Otoritas tersebut dikonfirmasi melalui Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 yang menegaskan bahwa PUPN berwenang melaksanakan penetapan, penagihan, dan tindakan eksekutorial secara administratif. Rezim ini didesain untuk mengakselerasi pemulihan Piutang Negara, menyajikan mekanisme yang efisien dan berorientasi pada optimalisasi fiskal. Namun, karakter administratif yang ekspeditif ini

mereduksi ruang supervisi yudisial, sehingga berpotensi menimbulkan tindakan eksekutorial yang tidak senantiasa konform dengan prinsip *due process of law*.

Patut dicermati bahwa yurisdiksi PUPN tidaklah mutlak, karena tindakan-tindakan administratif, seperti penetapan klaim negara, penyitaan eksekutif, maupun penerbitan perintah eksekusi, senantiasa dapat ditinjau melalui kerangka peradilan tata usaha negara. Peluang untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara merepresentasikan suatu bentuk pengawasan yudisial yang bertujuan menjaga proporsionalitas tindakan-tindakan administratif. Namun demikian, dalam tataran praktis, mekanisme ini seringkali tidak efektif lantaran prosedur eksekusi administratif berlangsung cepat dan tidak menyediakan efek penundaan otomatis terhadap objek sengketa. Ketidakseimbangan ini berimplikasi pada melemahnya perlindungan hukum, meskipun saluran kontrol formal sejatinya telah tersedia.

Konflik yurisdiksi antara Pengadilan Negeri dan PUPN termanifestasi ketika kedua sistem eksekusi ini beroperasi secara simultan terhadap objek yang identik. Diskrepansi kewenangan terobservasi dalam beberapa aspek. Pertama, adanya dua instrumen eksekutorial yang kontradiktif, yaitu penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri dan Surat Paksa dari PUPN, yang masing-masing memiliki validitas untuk memerintahkan sita dan lelang. Kedua, tidak jarang objek yang telah berada dalam sita Pengadilan Negeri kembali disita oleh PUPN berdasarkan Surat Paksa, sehingga mengakibatkan superposisi klaim yang ambigu dan memprovokasi litigasi lanjutan. Ketiga, absennya norma prioritas menciptakan ambiguitas terkait entitas mana yang memiliki hak superioritas dalam pelaksanaan eksekusi. Keempat, disparitas mekanisme proteksi hukum antara rezim yudisial dan administratif acapkali menyebabkan pihak terutang kehilangan akses terhadap remedi yang proporsional. Kondisi tersebut tidak hanya memicu ketidakpastian hukum, melainkan juga mengancam integritas proses eksekusi nasional.

Tabel 1. Analisis komparatif atas sistem hukum

Aspek	Pengadilan Negeri (HIR)	PUPN (UU 49/1960 dan PP 28/2022)
Dasar hukum	HIR Pasal 195–224	UU 49/1960 & PP 28/2022 Pasal 16
Jenis kewenangan	Eksekusi yudisial	Eksekusi administratif
Sifat keputusan	Putusan hakim <i>inkracht</i>	Surat Paksa (titel administratif)
Mekanisme perlindungan hukum	<i>Verzet</i> , banding, upaya hukum	Keberatan administratif, gugatan PTUN
Ruang lingkup	Semua perkara perdata	Piutang Negara saja
Mekanisme sita	Sita eksekutorial di bawah Ketua PN	Sita administratif oleh PUPN/DJKN
Prioritas kewenangan	Tidak diatur	Tidak diatur (menjadi sumber konflik)

Sebuah analisis komparatif atas sistem hukum mengindikasikan bahwa beberapa yurisdiksi yang mengimplementasikan mekanisme eksekusi administratif untuk piutang negara tetap mempertahankan koordinasi yang ketat dengan lembaga yudisial. Sebagai contoh, di Belanda, otoritas fiskal memiliki kewenangan penyitaan administratif, namun tunduk pada kaidah prioritas sita guna mencegah konflik dengan putusan pengadilan. Malaysia menerapkan peninjauan yudisial yang ketat terhadap tindakan penyitaan administratif. Sementara itu, Filipina mewajibkan pemberitahuan antar-lembaga sebelum tindakan penyitaan dieksekusi.

Perbandingan ini menggarisbawahi bahwa dualitas kewenangan dapat berfungsi secara efektif apabila didukung oleh norma penghubung (*bridging norms*) yang eksplisit, suatu kerangka yang saat ini belum terdapat dalam sistem hukum Indonesia.

Disparitas antara kedua rezim tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor fundamental. Pertama, absennya regulasi eksplisit yang mengatur relasi normatif antara HIR sebagai hukum acara perdata konvensional dan UU 49/1960 sebagai hukum administrasi khusus. Walaupun secara hierarki UU 49/1960 dan PP 28/2022 berada di atas HIR, tidak ada provisi yang secara afirmatif menegaskan status PUPN sebagai *lex specialis*, sehingga memfasilitasi beragam interpretasi. Kedua, insufisiensi mekanisme koordinasi antara Pengadilan Negeri dan PUPN mengakibatkan tindakan eksekusi dilakukan secara unilateral tanpa mempertimbangkan status hukum objek yang serupa. Ketiga, divergensi orientasi fundamental antara kedua rezim menyebabkan kontradiksi tujuan: HIR menitikberatkan pada proteksi hak-hak sipil melalui proses yudisial yang rigida, sementara PUPN mengutamakan efektivitas pemulihan finansial negara melalui tindakan administratif yang ekspeditif.

Ketiadaan harmonisasi tersebut berdampak signifikan terhadap kepastian hukum dan efektivitas eksekusi. Pihak terutang berpotensi mengalami tindakan eksekusi duplikasi secara simultan dari dua entitas yang memiliki otoritas eksekutorial. Tindakan sita yang superposisi dapat mengeskalasi hambatan terhadap eksekusi putusan pengadilan maupun eksekusi administratif, serta memprovokasi kontroversi baru berupa klaim pembatalan lelang, perlawanan pihak ketiga, hingga sengketa administrasi negara. Situasi ini tidak hanya memperlambat resolusi Piutang Negara, tetapi juga menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap manajemen eksekusi di Indonesia. Ambiguitas hukum meningkat substansial ketika objek eksekusi telah beralih kepemilikan atau dilelang tanpa sinkronisasi antara kedua rezim, sehingga menciptakan risiko kerugian bagi negara, pihak terutang, maupun pihak ketiga yang bertindak dengan itikad baik.

Guna mengatasi dualisme yurisdiksi ini, diperlukan suatu model harmonisasi yang komprehensif dan terukur. Pertama, perlu diintroduksi norma konektivitas yang secara eksplisit mengatur koordinasi antara Pengadilan Negeri dan PUPN, mencakup mekanisme prioritas sita, pertukaran informasi, dan prosedur penetapan yurisdiksi eksekusi. Norma semacam ini dapat diartikulasikan melalui revisi UU 49/1960 atau regulasi implementasi PP 28/2022. Kedua, suatu model eksekusi hibrida dapat menjadi alternatif, di mana PUPN tetap melakukan verifikasi dan penetapan Piutang Negara, namun tindakan eksekutorial seperti sita dan lelang dilaksanakan di bawah supervisi Pengadilan Negeri demi menjamin kepastian hukum dan proteksi yudisial. Ketiga, diperlukan penguatan tata kelola administratif melalui mekanisme Prosedur Operasional Standar (SOP) koordinasi, sistem basis data nasional objek sita, dan notifikasi obligatoris antar institusi guna mencegah sita ganda atas objek yang identik.

Harmonisasi tersebut esensial untuk mengkonstruksi suatu sistem eksekusi yang koheren, efisien, dan konform dengan prinsip kepastian hukum. Integrasi kewenangan yang adekuat tidak hanya mencegah timbulnya konflik yurisdiksi, tetapi juga meningkatkan efektivitas penegakan hukum, *salvanguardia* hak-hak keperdataan, dan optimalisasi pemulihan Piutang Negara sebagai bagian integral dari kepentingan publik yang lebih komprehensif.

Selain tantangan-tantangan yang telah disajikan sebelumnya, pemahaman mengenai dualisme yurisdiksi pelaksanaan putusan antara lembaga peradilan umum dan otoritas penagihan piutang negara (PUPN) juga membutuhkan analisis melalui perspektif prinsip-

prinsip dasar hukum yang menjadi fondasi pelaksanaan sistem yudikatif. Prinsip kemantapan hukum (*rechtszekerheid*) merupakan aspek yang paling terpengaruh dalam sengketa kewenangan ini. Ketika terdapat dua institusi yang sama-sama memiliki perangkat eksekutif yang absah secara formal, obligor, kreditor negara, dan pihak ketiga dihadapkan pada ambiguitas mengenai lembaga mana yang berhak melaksanakan eksekusi terlebih dahulu. Situasi ini mengikis kedudukan legal para pihak dan mereduksi daya guna penegakan putusan yudisial. Dari sudut pandang prinsip legalitas, ketiadaan regulasi eksplisit yang menata hubungan antara HIR dan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 semakin meningkatkan potensi sengketa interpretasi mengenai daya ikat Surat Paksa dibandingkan dengan ketetapan eksekusi peradilan. Sementara itu, prinsip proporsionalitas juga dipertanyakan ketika tindakan administratif PUPN yang bersifat gesit dan berdaya guna tidak disertai mekanisme kontrol yudisial yang memadai, sehingga dapat menciptakan disproportionalitas antara urgensi kepentingan negara dan proteksi hak-hak obligor.

Kajian mendalam lebih lanjut juga perlu mempertimbangkan safeguarding hak-hak obligor dan pihak ketiga yang beritikad baik. Dalam kerangka HIR, obligor memiliki opsi sanggahan melalui perlawanan (*verzet*) maupun upaya hukum lainnya, tetapi prosedur dalam Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 memiliki keterbatasan karena Surat Paksa memiliki daya laksana langsung tanpa proses verifikasi yudisial awal. Disparitas ini berpotensi memicu tindakan pelaksanaan yang tidak seimbang atau berlebihan, terutama dalam konteks penyitaan secara administratif. Isu menjadi semakin rumit ketika objek pelaksanaan telah berpindah kepemilikan kepada pihak ketiga yang bona fide melalui prosedur pelelangan, namun kemudian digugat akibat adanya dualisme penyitaan. Situasi ini menciptakan risiko kerugian bagi pihak ketiga dan berpotensi mengganggu kemantapan transaksi legal. Dengan demikian, absennya mekanisme kontrol yudisial yang seimbang terhadap tindakan PUPN menjadi salah satu elemen vital yang menuntut perhatian yuridis.

Dalam ranah reformasi hukum, kajian yurisdiksi perbandingan juga krusial untuk menunjukkan bagaimana yurisdiksi lain mengelola relasi antara institusi peradilan dengan otoritas penagihan piutang negara. Di Belanda, sebagai ilustrasi, pelaksanaan administrasi pajak tetap dimungkinkan, tetapi implementasinya berada di bawah supervisi ketat sistem yudikatif dan sinergi antar-institusi terwujud melalui kaidah prioritas penyitaan yang eksplisit. Malaysia dan Filipina juga mengaplikasikan sistem administratif untuk piutang negara, namun tetap memastikan eksistensi mekanisme peninjauan yudisial atas tindakan eksekutorial signifikan, terutama penyitaan dan pelelangan. Perbandingan ini mengindikasikan bahwa dualisme kewenangan tidak harus melahirkan benturan, selama terdapat kaidah penghubung yang mengartikulasikan peran, lingkup kompetensi, dan prosedur sinergi.

Lebih jauh, analisis institusional menunjukkan bahwa problematika ini bukan sekadar isu disharmoni regulasi, melainkan juga defisiensi tata kelola antar-institusi. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) selaku entitas administratif dan Pengadilan Negeri selaku badan yudikatif belum memiliki pedoman sinergi formal terkait pertukaran informasi objek sitaan, urutan prioritas penyitaan, atau status legal obligor. Ketiadaan basis data nasional objek sitaan menyebabkan probabilitas tinggi terjadinya penyitaan berulang atas aset yang serupa oleh masing-masing institusi. Kondisi ini dapat diatasi melalui konsolidasi data berbasis sistem informasi legal yang memfasilitasi kedua institusi untuk saling mengetahui status objek secara

waktu nyata. Sinergi institusional semacam ini tidak hanya meminimalkan benturan eksekusi, tetapi juga meningkatkan daya guna dan pertanggungjawaban publik.

Kendati tidak ada ketentuan eksplisit yang mengukuhkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 sebagai *lex specialis* terhadap *Herzien Inlandch Reglement (HIR)*, secara teoretis, prinsip *lex specialis derogat legi generali* mengindikasikan bahwa ketentuan khusus terkait penagihan Piutang Negara berposisi sebagai regulasi yang mengungguli aturan umum, sejauh mengatur materi yang identik. Oleh karena itu, mekanisme eksekusi administratif yang dijalankan oleh PUPN dapat diklasifikasikan sebagai norma partikular yang aplikasinya terbatas pada lingkup Piutang Negara, sedangkan HIR tetap mempertahankan perannya sebagai kodifikasi hukum acara perdata yang bersifat umum. Absennya penegasan eksplisit ini telah memicu disparitas interpretasi antara entitas yudikatif dan administratif, yang pada gilirannya berpotensi menimbulkan tumpang tindih yurisdiksi.

Mendesaknya reformasi hukum juga tidak dapat diabaikan. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 merupakan regulasi lama yang diformulasikan dalam kerangka ekonomi dan politik yang sangat kontras dari kondisi saat ini. Arsitektur PUPN, prosedur Surat Paksa, dan kompetensi pelaksanaan administratif perlu diselaraskan dengan evolusi hukum kontemporer yang menuntut ekuilibrium antara efektivitas fiskal pemerintah dan proteksi hak-hak warga negara. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 memang mengukuhkan kompetensi PUPN, namun belum menyediakan kaidah penghubung yang merampungkan sengketa kewenangan dengan yudikatif tingkat pertama. Oleh karena itu, diperlukan langkah reformasi yang lebih fundamental, termasuk amandemen Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 atau formulasi kaidah spesifik yang mengatur prosedur sinergi, pola prioritas penyitaan, dan mekanisme kontrol yudisial terbatas atas aksi PUPN.

Melalui telaah yang lebih menyeluruh ini, terungkap bahwa isu dualisme kompetensi pelaksanaan tidak bisa diinterpretasikan semata-mata sebagai benturan regulasi, melainkan sebagai problematik sistemik yang mencakup dimensi prinsip hukum, proteksi hak, struktur institusional, manajemen pemerintahan, hingga kebutuhan mendesak akan revisi regulasi. Kajian yang lebih ekstensif ini mengukuhkan argumen bahwa sinergi antara lembaga peradilan umum dan otoritas penagihan piutang negara merupakan prasyarat esensial guna mewujudkan kemantapan hukum, efektivitas pelaksanaan, serta safeguarding hak-hak pihak-pihak secara proporsional.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa terjadi tumpang tindih kewenangan eksekusi yang signifikan antara Pengadilan Negeri berdasarkan HIR dan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berdasarkan UU No. 49 Tahun 1960 dan PP No. 28 Tahun 2022. Tumpang tindih ini memicu dualisme eksekusi yudisial dan administratif, yang mengakibatkan ambiguitas hukum, inefisiensi penagihan piutang negara, serta potensi pelanggaran hak debitur dan pihak ketiga beritikad baik. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan konstitusionalitas kewenangan PUPN, putusan tersebut tidak menyelesaikan konflik yurisdiksi di tingkat implementasi. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi yang eksplisit untuk menciptakan norma penghubung (*bridging norms*), memperjelas hierarki dan prioritas eksekusi, serta membangun mekanisme koordinasi dan pertukaran data yang terstruktur antara Pengadilan Negeri dan PUPN guna menjamin kepastian hukum dan efektivitas penagihan

piutang negara. Untuk penelitian selanjutnya, disarankan untuk melakukan studi empiris mendalam mengenai efektivitas komparatif model eksekusi yudisial versus administratif, menganalisis dampak ekonomi dan sosial dari dualisme kewenangan ini terhadap debitur, serta mengembangkan model standard operating procedure (SOP) dan sistem informasi terintegrasi yang dapat diimplementasikan untuk mencegah sita ganda dan mengoptimalkan koordinasi antarlembaga.

REFERENSI

- Abdi, R. (2021). *Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Perkara Perdata Yang Berbasis Nilai Keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Arpan Marwasih, N. S. (2018). *Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kompetensi Absolut PTUN*. Universitas Islam Indonesia.
- Azkie, A. (2021). *Problematika Hukum Pemberian Diskresi Pada Lembaga Yudikatif*.
- Firzatullah, M. R., Irawan, B. I., Rohmatino, H. A., Jajuly, R., & Munawar, F. (2024). Analisis Problematika Lelang Sebagai Eksekusi Putusan Pengadilan dalam Perkara Perdata. *Journal of Multidisciplinary Inquiry in Science, Technology and Educational Research*, 1(4), 2489–2505.
- Fitriandi, P. (2022). *Bunga Rampai Keuangan Negara: Kontribusi Pemikiran Untuk Indonesia Edisi 2020*. PKN STAN Press.
- Girsang, M. R. (2024). *Analisis Yuridis Pelaksanaan Eksekusi Lelang Dalam Gugatan Sederhana Di Pengadilan Negeri Medan*.
- Gultom, E. N., Dafina, C., Tasiah, T., Eryanto, B. D., Tsani, H., & Santoso, R. S. (2024). Analisis Komparasi Sistem Administrasi Perpajakan Indonesia Dan Thailand. *NOVA IDEA*, 1(2), 25–35.
- Harris, F. (2022). *Efektivitas Pelaksanaan Pemblokiran Rekening Bank Penanggung Pajak Sebagai Upaya Penagihan Pajak Aktif di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Serpong*. Politeknik Keuangan Negara STAN.
- Humayni, H. (2024). *Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Dalam Menangani Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Ibnu Hasyim, I. H. (2024). *Kedudukan Hukum Pengadilan Negeri Terhadap Status Hukum Eksektorial Ultra Vires Putusan Nomor. 757/Pdt. G/2022/Pn Jkt. Pst*. UNIVERSITAS SULAWESI BARAT.
- Iman, N., & Amanda, M. T. (2024). *Bisnis Internasional: Pengantar Strategi Dan Operasionalisasi Pascapandemi*. UGM PRESS.
- Komisi, S. J., & Indonesia, R. (n.d.). *Penegakan Dan Penguatan Integritas Peradilan*.
- MUMPUNI, R. (2025). *REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM MENANGANI PERKARA PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA BERBASIS NILAI KEADILAN*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Purwogandi, B. (2023). *Rekonstruksi regulasi penegakan hukum dalam upaya penanggulangan tindak pidana perbankan yang berkeadilan*. UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG.
- Putra, J. A. M., Permata, D., Djani, A. I. P., Sabetu, D. L., Finit, Y. N., & Mas'ud, F. (2025). Evaluasi Penerapan Prinsip Good Governance dalam Sistem Pemerintahan Indonesia: Tantangan dan Peluang dalam Mengatasi Kesewenang-wenangan. *JIMU: Jurnal Ilmiah Multidisipliner*, 3(02), 1239–1251.
- Retnani, D. S., Muna, K., Wardhani, P. K., & Martitah, M. (2024). *Pembaharuan Sistem Hukum Nasional dalam Eksekusi Pelaku Kejahatan Perpajakan: Suatu Tinjauan*

Tumpang Tindih Kewenangan Eksekusi Antara Pengadilan Negeri Berdasarkan Hir Dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

- Filosofis. *Hukum Dan Politik Dalam Berbagai Perspektif*, 3.
- Saleh, I. N. S., Judijanto, L., Badilla, N. W. Y., Wardhani, N. E., Hartawan, H., & Isnayani, I. (2025). *Hukum dan Peradilan di Indonesia:: Kajian Teori dan Praktik Hukum di Indonesia*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Saraya, S., Lubis, A. F., Juansa, A., Layungasri, G. R., & Rianty, E. (2025). *Dinamika Hukum di Indonesia: Perkembangan & Tantangan*. PT. Star Digital Publishing, Yogyakarta-Indonesia.
- Sari, I. M. (2025). *Eksekusi Riil Pengadilan Negeri Dalam Praktik Hukum Bank Perekonomian Rakyat (BPR)*. Deepublish.
- Tarigan, R. S. (2024). *Hukum Tata Negara dan Transformasi Implikasi dan Prospek Sosial*. Ruang Karya Bersama.
- Wahyudi, A. (2021). Eksekutorial Putusan Ptun Sebagai Lembaga Yudikatif. *POLITEA: Jurnal Politik Islam*, 4(1), 121–145.
- Winoto, T. P. (2025). *Rekonstruksi Regulasi Lelang Eksekusi Jaminan Hak Tanggungan Berbasis Nilai Keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.