



UNIVERSITAS INDONESIA

KEDUDUKAN UTANG PAJAK DALAM KEPAILITAN

TESIS

WILMA IKA DEWI
0806426212

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
JAKARTA
JULI 2009

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS INDONESIA

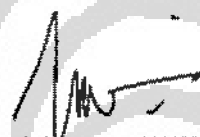
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Wilma Ika Dewi

NPM : 0806426212

Tanda Tangan :



Tanggal : 13 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Wilma Ika Dewi
NPM : 0806426212
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hukum
Judul Tesis : Kedudukan Utang Pajak dalam Kepailitan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Melda Kamil Ariadno, SH.,LL.M. (.....)

Pembimbing/Penguji : Prof. Erman Rajagukguk, SH.,LL.M.,Ph.D.(.....)

Penguji : Kurnia Toha, SH.,LL.M.,Ph.D. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 13 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas barokah dan rahmat-Nya, tesis ini dapat saya selesaikan. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk dapat mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan tesis ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan, termasuk bantuan dan dukungan yang saya peroleh dari masa perkuliahan, penyusunan dan penyelesaian tesis ini. Oleh karena itu, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih sepenuh hati kepada:

- (1) Prof. Erman Rajagukguk, SH.,LL.M.,Ph.D., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan tenaga untuk mengarahkan dan membimbing saya dalam penyusunan tesis ini, dari penulisan *outline* hingga *review*. Selain itu, tidak lupa pula saya ucapkan terima kasih untuk segala saran dan masukan yang beliau berikan untuk penyempurnaan tesis saya ini;
- (2) Ibu Melda Kamil Ariadno, SH., LL.M., dan Bpk. Kurnia Toha, SH.,LL.M.,Ph.D., selaku dosen penguji;
- (3) Ibu Ratih Lestari, SH.,MH., selaku dosen pembimbing akademik yang telah banyak memberikan bantuan sehingga saya dapat menyelesaikan studi saya;
- (4) Seluruh dosen pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia, yang telah membagi ilmu dan pengalamannya;
- (5) Seluruh staff pada Sekretariat Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia di Salemba, Bpk. A.M. Huda, Bpk. Watijan, Mas Hari, Mas Tono, Pak Ivan dan staff lainnya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, yang banyak memberikan bantuan demi kelancaran penyelesaian studi saya;
- (6) Kedua Orang Tua saya, Bpk Adil Budiarmo dan Ibu Sulastri serta Adikku, Astri Adelia, S.Ked., yang telah memberikan dukungan dan semangat yang sangat besar dan berarti dalam penyelesaian studi dan tesis saya ini;

- (7) Sahabat, teman, yang tersayang calon suami saya (Insya Allah), Hari Ismanto,ST., yang tak kenal lelah selalu mendukung dan memberikan semangat dalam penyelesaian studi dan tesis saya ini;
- (8) Sahabat-sahabatku yang selalu mendukung dalam penyelesaian studi dan tesis ini, Ria, Novi dan Martha;
- (9) Teman-teman Angkatan X Pascasarjana Ilmu Hukum UI yang senasib, Mas Dwimawan Heru, Bpk. Albertus Banunaek dan Mba Lusy, semoga berhasil;
- (10) Sahabat dan teman-teman kost jalan golo, tata, lilis, anelia, mba yayiek, mba ratna, mba meta, ocha dan shedy yang tidak akan pernah kulupakan;
- (11) Kasie Analisis Hukum pada Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan, Bpk. Sandi Indra Prasetya, SH.,LL.M., dan Sarmauli Mutiara Marpaung, SH.,LL.M., dan Kasubdit Analisis Hukum, Ibu ETTY Herawati, SH.,MH., yang telah mendukung dalam penyelesaian studi dan tesis;
- (12) Rekan-rekan pada Subdit Analisis Hukum pada Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum, Badan Pemeriksa Keuangan, Andrie, Leo, Doan, Ali, Hendy, Tya, Agung, Harris, Riski, dan Morin;

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dan mendukung dalam penulisan dan penyelesaian tesis saya ini. Semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum kepailitan.

Jakarta, Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Wilma Ika Dewi
NPM : 0806426212
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

KEDUDUKAN UTANG PAJAK DALAM KEPAILITAN

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 13 Juli 2009

Yang menyatakan


(Wilma Ika Dewi)

ABSTRAK

Nama : Wilma Ika Dewi
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hukum
Judul Tesis : Kedudukan Utang Pajak dalam Kepailitan

Tesis ini membahas mengenai kedudukan prioritas pelunasan utang pajak dari utang debitor lainnya dalam hal Debitor Pailit. Kedudukan utang pajak menurut Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan adalah mempunyai hak mendahului dalam pelunasannya dibandingkan dengan segala utang-utang lainnya. Penelitian hukum ini dilakukan terhadap ketentuan peraturan perundangan di bidang perpajakan, kepailitan, penagihan dan penyitaan pajak, serta terhadap putusan pengadilan, baik pada tingkat Pengadilan Niaga maupun Mahkamah Agung. Adanya norma dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Terakhir Dirubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengenai hak mendahului utang pajak dan ketentuan larangan bagi Kurator untuk membagi harta wajib pajak (dalam pailit) kepada kreditor lain sebelum utang pajak lunas, telah mengeliminir hak-hak yang dimiliki oleh Kreditor lainnya, termasuk Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan dan hak buruh dan hak preferen lainnya. Kepastian hukum yang dimiliki oleh Kreditor Separatis dan Preferen telah diterobos oleh adanya hak mendahului untuk utang pajak dalam hal terjadi kepailitan. Baik Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan, pekerja dan biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator telah dinyatakan pula sebagai hak mendahului secara tidak jelas oleh peraturan perundangan sektoralnya, yaitu pada Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, Undang-Undang Jaminan Fidusia dan Undang-Undang Hak Tanggungan. Permasalahan kedua, mengenai penyelesaian utang pajak dalam kepailitan, dari hasil penelitian ditemukan permasalahan dalam adanya ketidakpastian hukum dalam penyelesaian utang pajak, dimana hakim mempunyai pendapat berbeda. Untuk memecahkan permasalahan mengenai urutan prioritas Kreditor dalam kepailitan dan cara penyelesaian utang pajak adalah dengan mengatur urutan prioritas Kreditor secara eksplisit dalam Undang-Undang Kepailitan dan melakukan sinkronisasi peraturan di bidang perpajakan, ketenagakerjaan, hak jaminan dengan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU.

Kata kunci:
Utang pajak, kreditor, kepailitan

ABSTRACT

Name : Wilma Ika Dewi
Study Program : Postgraduate program majoring Law Study
Title : The Position of Tax Debts in Bankruptcy

This thesis discusses the position of priority on the satisfaction of the tax debts with other debt of Debitor in Bankruptcy. The position of the tax debt in Act of General Conditions of Taxation is that the tax debt have the right to priority compared with all other debts. Legal research is done on the act in the field of taxation, bankruptcy, tax billing, and the decision of the court, either at the Commerce Court and the Supreme Court. There is a norm in the Law Number 6 Year 1983 As Last changed with Law Number 28 Year 2007 on General Condition on Taxation, right of tax debts to priority and the prohibition for Curator to share property of Debitor to other creditors before the tax debt in fullfill, has eliminate other creditors right, including secured creditors with rights of collateral, and labor rights and other preferred rights. Legal certainty that the other preferred and secured creditors has been ruled out by the priority rights of tax debt in case of bankruptcy. Secured creditor and wage labor and cost of bankruptcy and recompense for Curator has also declared have the priority right by each their act, which is the Employment Act and the Bankruptcy Act and PKPU, Act of Assurance and Indemnity. Second problem, concerning the settlement of tax debts in bankruptcy, the results of research found problems in the legal uncertainties in the settlement of tax debts, which the judges have a different opinion. To solve the problems on a priority right of creditors in bankruptcy and tax debt settlement is to set the priority position of each creditors explicitly in the Bankruptcy Act and synchronize regulations in the field of taxation, employment, secure rights with the Bankruptcy Act and PKPU.

Key words:

Tax debt, creditor, bankruptcy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	Ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Permasalahan	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kegunaan Penelitian	7
1.5. Kerangka Teori	7
1.6. Metode Penelitian	12
1.7. Sistematika Laporan Penelitian	14
2. PRIORITAS PEMBAYARAN UTANG	15
2.1. Pengertian Kreditor dan Utang dalam Kepailitan	15
2.2. Prinsip Hukum Penyelesaian Utang dalam Kepailitan	22
2.3. Jenis Kreditor dalam Kepailitan	26
2.4. Prioritas Pembayaran Utang Dalam Kepailitan	32
2.4.1. Utang dengan Hak Jaminan Kebendaan	32
2.4.1.1. Gadai	33
2.4.1.2. Hipotik	36
2.4.1.3. Jaminan Fidusia	38
2.4.1.4. Hak Tanggungan	42
2.4.2. Utang Upah Pekerja	52
2.4.3. Biaya Kepailitan dan Imbalan Jasa Kurator	60
2.4.4. Utang Pajak	65
2.4.5. Utang Kreditor Konkuren	77
3. PENYELESAIAN UTANG PAJAK DALAM KEPAILITAN	80
3.1. Sistem Pemungutan Pajak	80
3.2. Pemungutan dan Penyelesaian Utang Pajak Menurut Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	95
3.3. Penyelesaian Utang Pajak dalam Kepailitan	105
4. KESIMPULAN DAN SARAN	121
DAFTAR REFERENSI	131

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan

Dalam melakukan suatu kegiatan usaha, suatu perusahaan¹ tidak terlepas dari kegiatan ekonomi yang didalamnya terdapat utang piutang. Proses penagihan utang piutang dapat dilakukan melalui berbagai cara yang diantaranya dapat diawali dengan memberikan somasi dan mengajukan gugatan, dan dapat juga dengan eksekusi jaminan, baik melalui pengadilan umum atau melalui kepailitan. Kepailitan sebagai salah satu cara penyelesaian utang piutang dapat dilihat melalui dua sudut pandang yaitu dari sudut pandang kreditor maupun debitor.

Dilihat dari sudut pandang kreditor², kepailitan terhadap suatu debitor merupakan salah satu cara penagihan utang, sedangkan dari sudut pandang debitor³, kepailitan dapat menjadi sarana penyelesaian utang dengan permohonan pailit secara sukarela⁴.

¹ Menurut Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 7, Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan yang didirikan bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.

² Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131, bahwa yang dimaksud kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.

³ Menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, *Ibid.*, Debitor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, *Ibid.* Menurut Munir Fuady dalam bukunya *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2005, hlm. 2...."Banyak debitor baik yang nakal maupun jujur yang was-was untuk dipailitkan. Jadi ternyata *mission* dari hukum kebangkrutan dari salah satu

Pailit atas debitor dapat diajukan permohonannya ke Pengadilan Niaga oleh pihak kreditor dengan memenuhi syarat pailit sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UUK), yaitu debitor mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih⁵.

Ketika Debitor dinyatakan pailit, baik atas permohonan kreditor maupun karena permohonan pailit secara sukarela oleh Debitor, dalam penyelesaiannya akan melibatkan banyak pihak, yaitu buruh, kreditor, munculnya kurator dan hakim pengawas dan juga negara, dalam hal utang pajak. Pihak kreditor dalam kepailitan dapat digolongkan menjadi beberapa kelompok, yaitu kreditor separatis, kreditor preferen yang bukan separatis dan kreditor konkuren⁶.

Dalam hubungannya dengan piutang kreditor, kedudukan dari masing-masing kreditor terhadap harta debitor secara hukum pada prinsipnya sama, dengan beberapa pengecualian. Prinsip kesamaan kedudukan kreditor tersebut tersimpul dalam asas *paritas creditorum* yang tercermin dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUH Perdata. Pasal 1131 KUH Perdata menyatakan bahwa segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan.

upaya hukum yang biasa sebagai sarana penagihan hutang ternyata telah berubah menjadi *monster* yang seolah-olah siap mengisap darah debitor⁷.

⁵ Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, maka pihak yang dapat mengajukan permohonan kepailitan adalah Kreditor, Debitor, Kejaksaan untuk kepentingan umum, Bank Indonesia dalam hal Debitornya adalah Bank, Badan Pengawas Pasar Modal, dalam hal Debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Menteri Keuangan dalam hal kreditornya adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.

⁶ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas: Paradigma Baru*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 216.

Selanjutnya dalam Pasal 1132 KUH Perdata dinyatakan bahwa kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing, kecuali apabila di antara para berpiutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan.

Berdasarkan Pasal 1132 KUH Perdata bahwa asas keseimbangan dalam pelunasan piutang kreditor tersebut dikecualikan untuk para kreditor yang terdapat alasan-alasan yang sah untuk didahulukan. Sesuai ketentuan Pasal 1132 KUH Perdata, bahwa salah satu pengecualian yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atas asas *paritas creditorum* adalah terhadap kreditor separatis⁷ dan preferen⁸, yakni kreditor yang mempunyai kedudukan terpisah dalam *boedel* pailit.⁹ Berdasarkan Pasal 1133 KUH Perdata, pengecualian tersebut terbit dari hak istimewa (*privilege*), gadai dan hipotik. Dalam Pasal 1134 KUH Perdata lebih lanjut dimuat ketentuan bahwa Gadai dan Hipotik mempunyai kedudukan lebih tinggi untuk didahulukan daripada Hak Istimewa, kecuali dalam hal-hal dimana oleh Undang-Undang ditentukan sebaliknya.

Dengan demikian maka Kreditor pemegang Hak Jaminan harus didahulukan daripada Kreditor pemegang Hak Istimewa. Namun Pasal 1134 KUH Perdata memberikan pengecualian untuk Hak Istimewa (*privilege*) yang oleh undang-undang harus didahulukan daripada Hak Gadai dan Hipotek termasuk

⁷ Prof. Sutan Remy Sjahdeini menggunakan istilah Kreditor Preferen (*secured creditors*) untuk menyebut kreditor yang didahulukan dari Kreditor lainnya (Kreditor Konkuren), terdapat dalam Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan (Memahami Faillissementverordering Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998)*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2002, hlm. 9. Sedangkan Munir Fuady, *Op.cit.*, mendefinisikan kreditor separatis sebagai kreditor dengan jaminan hutang, yang dapat dieksekusi dengan atau tanpa bantuan pengadilan.

⁸ Munir Fuady, *Ibid*, Munir Fuady membedakan kreditor menjadi kreditor separatis, kreditor preferens bukan separatis dan kreditor konkuren. Kreditor pemegang tagihan pajak dikategorikan sebagai Kreditor Preferen.

⁹ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 224..

Hak Istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UU KUP) yang menetapkan kedudukan negara sebagai kreditor preferen yang mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik penanggung pajak di muka umum guna menutupi atau melunasi utang pajaknya.¹⁰

Ketika hubungan utang Debitor merupakan hubungan utang pajak dengan negara, maka penyelesaian utang pajak berdasarkan ketentuan dalam KUH Perdata dan UU KUP bersifat mendahului penyelesaian utang kreditor lainnya. Maka berdasarkan ketentuan dimaksud, setelah Utang Pajak dilunasi barulah diselesaikan pembayaran kepada Kreditor lainnya.

Proses kepailitan tunduk pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukan negara sebagai Kreditor Preferen. Mahkamah Agung dalam Yurisprudensi Nomor 018 PK/N/1999 memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

"Bahwa Kantor Pelayanan Pajak maupun Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, tidak termasuk dalam kreditor dalam ruang lingkup pailit, bentuk utang pajak adalah tagihan yang lahir dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994, Ketentuan Umum Perpajakan). Berdasar undang-undang tersebut, memberi kewenangan khusus Pejabat Pajak melakukan eksekusi langsung terhadap utang pajak diluar campur tangan kewenangan Pengadilan. Dengan demikian terhadap tagihan utang pajak harus diterapkan ketentuan Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, yakni menempatkan penyelesaian penagihan utang pajak berada diluar jalur proses pailit, karena punya kedudukan hak istimewa penyelesaiannya."

¹⁰ Hak mendahului dalam piutang pajak juga ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 110. Lihat juga R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 1998, hlm. 198-201.

Dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 1134 KUH Perdata dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, hak negara atas tagihan utang pajak merupakan hak istimewa yang dikecualikan atas dasar undang-undang untuk mendapatkan kedudukan lebih tinggi daripada hak jaminan, yang terdiri dari gadai, hipotik atau fidusia, dan hak tanggungan..

Dengan adanya sifat hak istimewa untuk mendahului untuk pelunasan utang pajak daripada hak jaminan berarti telah menghilangkan sifat preferen dari kreditor pemegang hak jaminan, dimana preferen atau sifat didahulukan merupakan ciri pokok dari hak jaminan.

Kedudukan preferen hak jaminan menempatkan kreditor pemegang hak jaminan tidak terpengaruh oleh kepailitan, yang berarti kreditor tersebut dapat melaksanakan haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan.

Hanya dari kedua jenis utang kreditor yaitu utang pajak dan utang dengan hak jaminan saja telah menimbulkan kerancuan dalam ketentuan mana yang mendahului. Dalam KUH Perdata jelas mendukung utang pajak, apalagi undang-undang perpajakan yang semakin menegaskan hak mendahului utang pajak dengan adanya larangan bagi kurator untuk membagi harta Debitor Pailit kepada kreditor lain sebelum utang pajaknya lunas.

Selain berhadapan dengan hak jaminan, dalam kepailitan utang pajak akan "berebut" pelunasan dengan pemegang hak preferen lainnya, yaitu upah pekerja atau buruh dan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator.

Aturan-aturan dalam kepailitan belum jelas mengatur mengenai posisi utang upah pekerja atau buruh yang perusahaannya dinyatakan pailit. Buruh pada prinsipnya berhak atas imbalan dari pekerjaan yang telah mereka kerjakan. Tagihan upah buruh oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dinyatakan sebagai utang yang lebih didahulukan pembayarannya daripada utang-utang lainnya. Namun demikian belumlah jelas

batas mendahulu, sejauh mana dapat mendahulu dan atas utang yang mana upah buruh dapat melaksanakan hak mendahulunya itu. Apakah upah buruh dapat mendahulu dari utang pajak?

Masing masing jenis utang Debitor Pailit, baik utang pajak, utang hak jaminan, upah buruh dan bahkan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator, masing-masing mengklaim dirinya mempunyai hak mendahulu didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga perlu dikaji mengenai kedudukan masing-masing kreditor ditinjau dari prioritas pembayaran utangnya, termasuk kedudukan mereka atas utang pajak.

Khusus penyelesaian utang pajak, mekanisme pelunasannya telah diatur dalam undang-undang perpajakan yang mengatur administrasi perpajakan yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP). Dalam Pasal 10 ayat (1) UU KUP mengatur bahwa Wajib Pajak wajib membayar atau menyetor pajak yang terutang di Kas Negara melalui Kantor Pos, dan atau Bank BUMN dan/atau Bank BUMD atau di tempat pembayaran lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Dengan demikian maka ketentuan pelunasan pajak dalam kepailitan disesuaikan dengan administrasi perpajakan.

2. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan prioritas pembayaran utang pajak dalam kepailitan?
- b. Bagaimana penyelesaian utang pajak dalam kepailitan?

3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan yang telah di paparkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengkaji bagaimana kedudukan prioritas pembayaran utang pajak dalam Kepailitan.
- b. Untuk mengkaji bagaimana penyelesaian utang pajak dalam Kepailitan.

4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan prioritas pembayaran utang pajak dalam kepailitan.
- b. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian utang pajak dalam kepailitan.

5. Kerangka Teori

Menurut Dworkin, hukum tidak hanya mengandung ketentuan saja, tetapi juga mengandung prinsip dan asas-asas, yang mana di dalam prinsip dan asas tersebut terkandung suatu hak. Ketika suatu hak tersebut berkonflik dengan kebijakan publik yang dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan, maka seharusnya hakim mengutamakan pemenuhan hak daripada kebijakan publik. Tujuan utama dari hukum kepailitan sebagaimana disarikan oleh Prof Sutan Remy Sjahdeini dari kutipan Jordan et.al dari buku *The Early History of Bankruptcy Law* yang ditulis oleh Louis E. Levinthal adalah:

- a. Untuk menjamin pembagian yang sama terhadap harta kekayaan Debitor diantara semua Kreditornya;
- b. Mencegah agar Debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para Kreditor;
- c. Memberikan perlindungan kepada Debitor yang beritikad baik dari para kreditornya dengan cara memperoleh pembebanan utang.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) terdapat prinsip-prinsip dasar dari Kepailitan, yaitu pada Bab XIX Pasal 1131 dan Pasal 1132 yang berisi tentang prinsip-prinsip penyelesaian utang piutang. Pasal 1131

KUH Perdata memuat Prinsip Pertama, yang menyebutkan bahwa semua kekayaan debitor baik yang berupa barang bergerak maupun barang yang tidak bergerak, dan yang sudah ada atau yang baru akan ada di kemudian hari terikat pada penyelesaian kewajiban debitor.

Sedangkan dalam Pasal 1132 KUH Perdata memuat Prinsip Kedua yaitu bahwa kekayaan yang tersebut dalam Pasal 1131 KUH Perdata merupakan jaminan bersama para kreditor dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional (seimbang) antara mereka, kecuali jika diantara para kreditor itu ada yang menurut Undang-Undang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihan. Dalam sistem hukum Indonesia, kedua hal tersebut mencerminkan asas *paritas creditorum*.

Suatu permohonan pernyataan pailit harus memenuhi syarat-syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUK yang terdapat dalam Bab II Bagian Kesatu tentang Syarat dan Putusan Pailit, Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan Putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

Terkait dengan syarat dalam UUK yang memungkinkan seorang Debitor dinyatakan pailit apabila Debitor memiliki paling sedikit 2 (dua) Kreditor dikenal dengan *Concursus Creditorum*¹¹. Dalam Kepailitan, pihak Kreditor terdiri dari beberapa kelompok sebagai berikut:

1. Kreditor Separatis
2. Kreditor Preferen yang bukan Separatis
3. Kreditor Konkuren

¹¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit*, hlm. 63-64

Oleh Prof. Sutan Remy Sjahdeini, Kreditor dibedakan menjadi Kreditor Preferen, Kreditor Konkuren dan Kreditor dengan Hak Istimewa. Kreditor Preferen atau *secured creditors* adalah kreditor tertentu yang oleh Undang-undang diberi kedudukan hukum lebih tinggi dan didahulukan daripada Kreditor lainnya.

Menurut Pasal 1133 KUH Perdata, seorang Kreditor dapat diberikan kedudukan untuk didahulukan terhadap para kreditor lain apabila tagihan kreditor yang bersangkutan merupakan:

1. Tagihan yang berupa Hak Istimewa
2. Tagihan yang dijamin dengan Hak Gadai
3. Tagihan yang dijamin dengan Hipotek

Hak Istimewa ialah suatu hak yang oleh Undang-Undang diberikan kepada seorang kreditor sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada kreditor lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya¹².

Gadai dan Hipotek adalah lebih tinggi daripada hak istimewa, kecuali dalam hal-hal dimana oleh Undang-undang ditentukan sebaliknya. Hak Istimewa yang oleh Undang-Undang harus didahulukan daripada piutang atas tagihan yang dijamin dengan Hak Jaminan antara lain adalah¹³:

1. Hak Istimewa yang dimaksudkan dalam Pasal 1137 ayat (1) KUH Perdata.
2. Hak Istimewa yang dimaksudkan dalam ayat (3) Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994.
3. Hak Istimewa yang dimaksudkan dalam Pasal 1139 ayat (1) KUH Perdata yaitu biaya perkara yang semata-mata disebabkan karena suatu penghukuman untuk melelang suatu benda bergerak atau benda tidak bergerak.

¹² R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005

¹³ *Ibid*

4. Hak Istimewa yang dimaksudkan dalam Pasal 1149 angka (1) KUH Perdata yaitu biaya perkara yang semata-mata disebabkan karena pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.
5. Imbalan kurator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UUK dan Pasal 67 D jo. Pasal 69 UUK.

Sehubungan dengan Hak Istimewa yang dimaksudkan dalam Pasal 1137 KUH Perdata, untuk jelasnya di bawah ini dikutip bunyi Pasal 1137 KUH Perdata sebagai berikut:

“Hak dari Kas Negara, Kantor Lelang, dan badan public lainnya yang dibentuk oleh Pemerintah, harus didahulukan dalam melaksanakan hak tersebut, dan jangka waktu berlakunya hak tersebut diatur dalam berbagai undang-undang khusus mengenai hal-hal itu. Hak-hak yang sama dari prsatuan-persatuan (gemeenschappen) atau perkumpulan-perkumpulan (zedelijke lichamen) yang berhak atau baru kemudian akan mendapat hak untuk memungut bea, diatur dalam peraturan-peraturan yang sudah ada akan diadakan tentang hal itu”

Dengan demikian tagihan pajak, bea dan biaya Kantor Lelang merupakan Hak Istimewa yang harus didahulukan pelunasannya dari tagihan yang dijamin dengan hak jaminan dalam harta kekayaan Debitor Pailit dilikuidasi¹⁴. Apabila suatu hak Istimewa ditentukan harus dilunasi terlebih dahulu daripada para kreditor lainnya termasuk para kreditor pemegang hak jaminan, maka urutan para kreditor adalah sebagai berikut¹⁵ :

1. Kreditor yang memiliki Hak Istimewa
2. Kreditor yang memiliki piutang yang dijamin dengan Hak Jaminan
3. Kreditor Konkuren

Jika kita perhatikan ketentuan yang diatur dalam Bab XIX Buku II KUH Perdata tentang piutang-piutang yang diistimewakan, maka dapat kita temukan

¹⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit*

¹⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid*, hlm.11

adanya beberapa hak mendahului lainnya, selain hak mendahului berupa hak separatis atau hak jaminan, yaitu yang diatur dalam ketentuan perpajakan¹⁶.

Ketentuan berkaitan dengan hak mendahului tersebut diatur dalam Pasal 21 ayat (1) beserta penjelaannya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, menetapkan kedudukan negara sebagai kreditor preferen yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik penanggung pajak di muka umum guna menutupi atau melunasi utang pajaknya¹⁷. Hak mendahului dalam pelunasan utang pajak juga ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Dalam proses kepailitan, upaya yang dapat ditempuh agar debitor dapat terhindar dari pelaksanaan likuidasi terhadap harta kekayaannya dalam hal debitor telah atau akan berada dalam keadaan insolven adalah perdamaian Debitor dengan para Kreditornya setelah Debitor dinyatakan pailit oleh Pengadilan. Upaya yang lebih dini yang dapat mencegah Debitor terkena likuidasi adalah dengan melalui mekanisme Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) atau *Surseance van Betalling* atau *Suspension of Payment*.

Sesuai dengan Pasal 222 dan Pasal 223 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, permohonan PKPU dapat diajukan oleh Debitor, Kreditor dan semua pihak yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Menurut Kartini Muljadi, sesungguhnya PKPU ini merupakan pemberian kesempatan kepada Debitor untuk melakukan restrukturisasi utang-utangnya, yang dapat meliputi pembayaran seluruh atau sebagian utang kepada kreditor

¹⁶ Gunawan Widjaja, *Ibid*, hlm. 109-110

¹⁷ Gunawan Widjaja, *Ibid*, lihat juga R.Santosa Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 1998, hlm. 198-201.

konkuren¹⁸. Namun PKPU tidak hanya berlaku bagi Kreditor konkuren, tetapi juga berlaku bagi kreditor yang memegang Hak Agunan dan Hak Istimewa¹⁹.

Dalam PKPU, Debitor masih dapat melakukan pengurusan dan pemindahan Hak atas hartanya selama hal tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Kepailitan.

6. Metode Penelitian

6.1 Bentuk dan Sifat Penelitian

Dari sudut tujuan penelitian hukum terdiri dari penelitian hukum normatif dan sosiologis atau empiris. Untuk menjawab permasalahan, penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap ketentuan hukum dan asas-asas hukum, sistematika hukum, dan sinkonisasi hukum.

Dalam penelitian ini, penelitian hukum normatif dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai kedudukan utang pajak dan implikasi dari keberadaan kreditor lainnya terhadap utang pajak.

6.2 Pengumpulan Data

Oleh karena metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan.

Adapun bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian kepustakaan ini adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Penelusuran terhadap bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat meliputi penelusuran terhadap peraturan perundangan

¹⁸ Kartini Muljadi, *Op.cit*

¹⁹ *Ibid*

dan yurisprudensi yang berkaitan dengan utang pajak dalam kepailitan, serta putusan pengadilan niaga dan atau mahkamah agung yang terkait dengan permasalahan pelunasan utang pajak.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperlukan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang dalam penelitian ini berupa berbagai literatur (karya ilmiah), Jurnal Ilmiah dan makalah dalam seminar serta literatur lainnya yang berkaitan dengan kedudukan kreditor dalam kepailitan, khususnya utang pajak.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier diperlukan untuk memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, yang dalam penelitian ini berupa kamus baik kamus umum maupun kamus hukum, ensiklopedia dan kamus lain yang relevan dengan permasalahan penelitian.

6.3 Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dengan cara sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data secara teliti untuk menemukan keabsahan data dan menghindari kesalahan data
- b. Klasifikasi data untuk menghindari kesalahan pengelompokan data
- c. Pengorganisasian data

Data yang telah diklasifikasikan kemudian diurutkan dan disesuaikan dengan sistematika bahasan.

6.4 Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif. Dengan pendekatan ini, akan dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif tentang kedudukan utang pajak dalam kepailitan dan penyelesaian utang pajak dalam kepailitan.

7. Sistematika Laporan Penelitian

Bab I adalah bab pendahuluan yang terdiri dari uraian mengenai latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, dan metode penelitian.

Dalam bab II diuraikan mengenai jenis kreditor dalam kepailitan. Selanjutnya dipaparkan mengenai kedudukan masing-masing kreditor tersebut dalam kepailitan. Sehingga kemudian dapat dipaparkan mengenai prioritas pembayaran utang dalam kepailitan dan pengaruhnya terhadap kedudukan utang pajak.

Selanjutnya dalam bab III berisi uraian mengenai penyelesaian utang pajak debitor pailit dalam kepailitan, yang diawali dengan pemaparan mengenai sistem pemungutan pajak dan timbulnya utang pajak Debitor. Selanjutnya dipaparkan mengenai penyelesaian utang pajak dan penagihan pajak menurut ketentuan umum dan tata cara perpajakan. Dalam Bab III ini pula akan dianalisis mengenai penyelesaian utang pajak tersebut dalam kepailitan.

Dalam bab IV akan dirumuskan kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan dalam penelitian.

BAB II

PRIORITAS PEMBAYARAN UTANG DALAM KEPAILITAN

1. Pengertian Kreditor dan Utang dalam Kepailitan

Salah satu sumber pembiayaan suatu perusahaan adalah utang (*loan*) yang dapat diperoleh dari bank, lembaga pembiayaan, pasar modal dan sumber pembiayaan lainnya. Sumber-sumber pembiayaan yang memberikan utang kepada suatu perusahaan disebut Kreditor dari perusahaan tersebut. Semakin pesatnya perkembangan perekonomian dan perdagangan menimbulkan semakin banyaknya permasalahan utang piutang dalam masyarakat¹.

Dalam kehidupan bisnis atau usaha, utang merupakan suatu hal yang lazim, dimana dalam memberikan kredit atau fasilitas pembiayaan pertama-tama Kreditor harus mendapatkan keyakinan bahwa kegiatan usaha calon debitur dapat menghasilkan pendapatan yang dapat melunasi utang pokok maupun bunganya. Hal yang kedua, Kreditor harus mendapatkan kepastian bahwa hasil penjualan agunan atau hasil likuidasi atas harta kekayaan (*assets*) perusahaan melalui putusan pailit pengadilan niaga dapat diandalkan sebagai sumber pelunasan alternatif.

Kepailitan menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (yang selanjutnya disebut sebagai UUK PKPU) adalah sita umum atas semua kekayaan Debitur Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di

¹ Pertumbuhan perekonomian dan perdagangan menimbulkan makin banyak permasalahan utang piutang dalam masyarakat merupakan salah satu dasar pertimbangan diundangkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Pertimbangan lainnya adalah dampak yang tidak menguntungkan dari krisis moneter di Indonesia sehingga menimbulkan kesulitan besar terhadap dunia usaha dalam menyelesaikan utang piutang untuk meneruskan kegiatannya, lihat dalam Bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131.

bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini². Kepailitan ini kemudian seringkali dipergunakan oleh Kreditor sebagai sarana penagihan piutangnya kepada pihak Debitor.

Dalam *Black's Law Dictionary*, pailit atau *bankrupt* adalah "*the state or condition of a person (individual, partnership, corporation, municipality) who is unable to pay it's debt as they are, or become due*". The term includes a person against whom an involuntary petition has been filed, or who has filed a voluntary petition, or who has been adjudged a bankrupt³.

Dari pengertian tersebut, pailit dihubungkan dengan "ketidakmampuan untuk membayar" dari seorang (debitur) atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo. Ketidakmampuan tersebut harus disertai dengan suatu tindakan nyata untuk mengajukan baik yang dilakukan secara sukarela oleh debitur sendiri maupun atas permintaan pihak ketiga (di luar debitur), suatu permohonan pernyataan pailit ke pengadilan⁴.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUK PKPU, syarat dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan adalah *mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih*. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUK PKPU, permohonan pailit dapat diajukan oleh pihak-pihak sebagai berikut:

- a. Debitor;
- b. Kreditor, baik satu kreditor maupun lebih;
- c. Kejaksaan, untuk kepentingan umum;
- d. Bank Indonesia, dalam hal debitornya adalah bank;

² Pasal 1 Angka 1 UUK PKPU, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131.

³ *Black's Law Dictionary*

⁴ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Kepailitan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004. hlm.11

- e. Badan Pengawas Pasar Modal, dalam hal debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian;
- f. Menteri Keuangan, dalam hal debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Dengan sederhananya syarat pengajuan permohonan kepailitan maka kreditor sebagai pihak yang berpiutang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit atas debitor yang tidak membayar lunas utang yang sudah jatuh tempo. Siapa sajakah yang dimaksud dengan kreditor pemohon pernyataan pailit tersebut?

Dalam bukunya *Hukum Kepailitan*, Sutan Remy Sjahdeini menyatakan bahwa apabila seseorang atau suatu badan hukum memperoleh pinjaman dari pihak lain (orang lain atau badan hukum lain), pihak yang memperoleh pinjaman itu disebut debitor sedangkan pihak yang memberikan pinjaman itu disebut kreditor⁵.

Jerry Hoff dalam bukunya *Indonesian Bankruptcy Law* menyatakan bahwa hukum kepailitan tidak dapat membatasi kreditor untuk mengajukan permohonan pailit, yang mana definisi kreditor berdasarkan KUH Perdata adalah yang berhak terhadap pelaksanaan kewajiban oleh debitor⁶.

Kreditor dalam kepailitan sesuai Pasal 1 Angka 2 UUK PKPU adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.

⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan (Memahami Undang-Undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan)*, Pustaka Utama Grafiti, 2009, hlm. 2

⁶ Jerry Hoff, *Indonesian Bankruptcy Law*, PT. Tata Nusa, Jakarta, 1998, hlm. 26. "Who is creditor? As noted above, a creditor under the Civil Code is entitled to the performance of an obligation by the debtor. The bankruptcy Law does not in any way restrict the power of a creditor to petition for the bankruptcy of his debtor."

Dengan memperhatikan pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 2 UUK PKPU tersebut, dapat dijabarkan unsur-unsur kreditor sebagai berikut:

- a. orang;
- b. yang mempunyai piutang;
- c. piutang yang dapat ditagih di muka pengadilan;
- d. piutang timbul dari perjanjian; atau
- e. piutang timbul dari undang-undang.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang mengatur mengenai syarat pailit telah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "kreditor" adalah baik Kreditor Konkuren, Kreditor Separatis, maupun Kreditor Preferen⁷. Menurut Sutan Remy Sjahdeini dengan adanya Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUK PKPU tersebut, maka yang dimaksudkan dengan kreditor sebagai pemohon pernyataan pailit adalah sembarang kreditor⁸.

Jika dilihat lagi pada pengertian kreditor dalam Pasal 1 Angka 2 UUK PKPU sebagaimana unsur-unsurnya telah diuraikan diatas, dapat diketahui bahwa suatu piutang yang diakui dalam kepailitan adalah piutang yang timbul dari perjanjian dan undang-undang. Pengertian piutang dalam pengertian kreditor tersebut sinkron dengan pengertian utang dalam Pasal 1 angka 6 UUK PKPU sebagai berikut:

"Utang adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari atau kontinjen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh Debitor dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada Kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan Debitor".

⁷ Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4443

⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit*, hlm. 55

Pengertian utang merupakan unsur penting karena merupakan salah satu syarat pernyataan pailit yang harus dibuktikan secara sederhana dalam sidang pemeriksaan yang diselenggarakan paling lambat 20 (dua puluh) hari setelah tanggal permohonan didaftarkan.⁹

Faillissementverordening tidak mengatur pengertian utang, demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, walaupun demikian Pengadilan telah melakukan penafsiran apa yang dimaksud utang, sebagaimana diungkapkan oleh Siti Anisah¹⁰.

Dari hasil studi terhadap putusan pengadilan, Siti Anisah menguraikan beberapa pengertian utang yang diambil dari beberapa Putusan Pengadilan sebagai berikut:

- a. utang muncul dari pinjam meminjam uang;
- b. utang muncul dari peminjaman barang dagangan;
- c. utang muncul dari perjanjian sewa menyewa¹¹.

Sutan Remy Sjahdeini juga menyatakan bahwa ketiadaan pengertian mengenai apa yang dimaksudkan utang dalam UU No.4 Tahun 1998 telah mengakibatkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Menimbulkan ketidakpastian hukum, karena menimbulkan selisih pendapat mengenai hal-hal sebagai berikut:
 - a). Apakah "setiap kewajiban seseorang atau badan hukum untuk membayar sejumlah uang sekalipun kewajiban tersebut tidak timbul dari perjanjian

⁹ Berdasarkan Pasal 6 ayat (6) UUK PKPU. Berdasarkan Pasal 6 ayat (7) UUK PKPU, bahwa sidang pemeriksaan dapat ditunda atas permintaan Debitor dan berdasarkan alasan yang cukup. Menurut Penjelasan Pasal 6 ayat (7) UUK PKPU bahwa yang dimaksud "alasan yang cukup" antara lain adanya surat keterangan sakit dari dokter. LN RI Tahun 2004 Nomor 131 dan TLN RI Nomor 4443.

¹⁰ Siti Anisah, *Perlindungan Kepentingan Kreditor dan Debitor dalam Hukum Kepailitan di Indonesia (Studi Putusan-Putusan Pengadilan)*, Cetakan Kedua, Total Media, 2008, him. 44-51.

¹¹ Siti Anisah, *Ibid*

utang piutang/pinjam meminjam uang dapat diklasifikasikan sebagai utang menurut Undang-Undang Kepailitan?

b). Apakah kewajiban untuk melakukan sesuatu sekalipun tidak merupakan kewajiban untuk membayar sejumlah uang, tetapi tidak dipenuhinya kewajiban itu dapat menimbulkan kerugian uang bagi pihak yang kepada siapa kewajiban itu harus dipenuhi, dapat pula diklasifikasikan sebagai utang menurut Undang-Undang Kepailitan?

b. Mengingat integritas pengadilan yang belum baik, telah memberikan peluang praktek korupsi dan kolusi oleh hakim dan pengacara¹².

Sutan Remy juga berpendapat bahwa pada masa belum ada pengertian utang yang jelas, berbagai putusan pengadilan telah berbeda-beda di dalam memberikan pengertian mengenai maksud utang dalam UU No.4 Tahun 1998 tersebut. Selanjutnya, ada putusan yang mengartikan utang dalam arti sempit yaitu utang yang timbul dari perjanjian kredit saja, namun ada pula yang memberikan pengertian utang dalam arti luas yaitu semua kewajiban debitor yang harus dipenuhi terhadap kreditornya¹³.

Menurut Jerry Hoff yang termasuk dalam utang meliputi pula kewajiban Debitor dalam kontrak, secara lengkapnya sebagai berikut:

"The legal term "debts" in Article 1 section 1 and Article 212 refers to the law of obligations of the Civil Code. Obligations or debts can arise either out of contract or out of law. There are obligations to do or not to do something. The creditors is entitled to the performance of the obligation by the debtor. The debtor is obliged to perform"¹⁴."

¹² Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit*, hlm.73

¹³ Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid*, hlm.73

¹⁴ Jerry Hoff, *Op.cit*, hlm. 16

Selanjutnya Jerry Hoff juga menyatakan ketidaksetujuannya atas Putusan Mahkamah Agung yang mengartikan utang secara sempit yaitu hanya pada hubungan pinjam meminjam uang. Menurut Jerry Hoff, jika utang hanya diartikan *loan* apa artinya ada klaim, dimana klaim ini tidak terbatas pada klaim yang muncul dari *loan*.

"The opposite of debt is claim. If debts in Article 1 section 1 are only loan, what will the meaning be of claims in the Chapter on the verification of claims (Article 104-133)? These claims are certainly not limited to claims out of loans¹⁵."

Dengan demikian maka utang dalam UUK PKPU merupakan utang dalam pengertian luas yang tidak hanya terbatas pada hubungan pinjam meminjam uang saja tetapi sampai pada kewajiban Debitor dalam kontrak. Selain kewajiban dalam kontrak, utang juga termasuk kewajiban Debitor yang timbul dari Undang-Undang.

Adanya utang yang jatuh tempo dan dapat ditagih merupakan salah satu syarat Debitor dapat dinyatakan pailit sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) UUK PKPU. Apabila seluruh syarat pernyataan pailit dalam Pasal 2 ayat (1) UUK PKPU telah terpenuhi dan terbukti secara sederhana, maka permohonan pailit harus dikabulkan dengan Putusan Pengadilan¹⁶ yang dapat dilaksanakan terlebih dahulu, meskipun terhadap putusan tersebut diajukan suatu upaya hukum¹⁷.

¹⁵ Jerry Hoff, *Ibid*, hlm.17

¹⁶ Pasal 8 ayat (4) UUK PKPU, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131

¹⁷ Pasal 8 ayat (7) UUK PKPU, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131

2. Prinsip Hukum Penyelesaian Utang dalam Kepailitan

Dengan pailitnya Debitor atau telah berkedudukan sebagai Debitor Pailit²⁰, muncul akibat yuridis sebagai berikut:

- a. Boleh dilakukan kompensasi;
- b. Kontrak timbal balik boleh dilanjutkan;
- c. Berlaku penangguhan eksekusi jaminan utang;
- d. Berlaku Actio Pauliana;
- e. Berlaku sitaan umum atas seluruh harta Debitor;
- f. Pailit termasuk terhadap suami/istri;
- g. Debitor kehilangan hak mengurus²¹;
- h. Perikatan setelah Debitor Pailit tidak dapat dibayar;
- i. Gugatan hukum harus dilakukan oleh/terhadap Kurator;
- j. Perkara Pengadilan ditangguhkan atau diambil alih oleh Kurator;
- k. Kurator yang mempunyai kewenangan untuk pengurusan dan/atau pemberesan atas harta pailit;
- l. Karyawan dapat diputuskan hubungan kerja; dan sebagainya.

Adapun gambaran secara singkat proses dalam kepailitan adalah sebagai berikut:

- a. Putusan pailit (tingkat pertama), mulai berlaku penangguhan eksekusi hak jaminan (*stay*).

²⁰ Menurut Pasal 1 UUK PKPU bahwa yang dimaksud dengan Debitor Pailit adalah debitor yang sudah dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan.

²¹ Kepailitan mengakibatkan debitor yang dinyatakan pailit kehilangan segala "hak perdata" untuk menguasai dan mengurus harta kekayaan yang sudah dimasukkan dalam harta pailit. Kehilangan hak mengurus tersebut merupakan pemberlakuan Pasal 24 ayat (1) UUKPKPU yang menyebutkan bahwa Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak putusan pernyataan pailit diucapkan.

- b. Putusan pailit berkekuatan tetap (*inkracht*).
- c. Mulai dilakukan tindakan verifikasi atau pencocokan piutang
- d. Dicapai komposisi (*akkoord*, perdamaian)
- e. Pengadilan memberikan homologasi (mengesahkan perdamaian)
- f. Atau dinyatakan insolvensi (debitur dalam keadaan tidak mampu membayar hutang).
- g. Dilakukan pemberesan (termasuk penyusunan daftar piutang dan pembagian)
- h. Kepailitan berakhir
- i. Dilakukan rehabilitasi.

Dengan Pailitnya Debitor atau Debitor telah diputus pailit oleh Pengadilan, selanjutnya akan dilakukan penyelesaian utang Debitor atau piutang kreditor, yang pada prinsipnya semua kreditor mempunyai hak yang sama terhadap harta debitor.

Kesamaan hak dalam pelunasan utang oleh debitor sesuai Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disingkat KUH Perdata) yang berisi jaminan umum atas pelunasan utang sebagai berikut:

“Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan”.

Pasal 1131 KUH Perdata tersebut menentukan, harta kekayaan debitor bukan hanya untuk menjamin kewajiban melunasi utang kepada kreditor yang diperoleh dari perjanjian utang-piutang di antara mereka, tetapi untuk menjamin semua kewajiban yang timbul dari perikatan debitor²².

Berdasarkan Pasal 1131 KUH Perdata jaminan harta kekayaan debitor adalah untuk seluruh kewajiban yang muncul dari perikatan. Perikatan menurut Pasal 1233 KUH Perdata dapat timbul atau lahir karena adanya perjanjian di antara debitor dan kreditor maupun timbul atau lahir karena ketentuan undang-

²² Sutan Remy Sjahdeini, *Op.cit*, hlm. 4

undang. Wujud perikatan dinyatakan dalam Pasal 1234 KUH Perdata adalah “untuk memberikan sesuatu”, “untuk berbuat sesuatu” atau “untuk tidak berbuat sesuatu” yang disebut sebagai “prestasi”. Jaminan yang diberikan Pasal 1131 KUH Perdata tersebut merupakan jaminan umum yang timbul karena undang-undang sehingga tidak perlu diperjanjikan sebelumnya dengan perjanjian jaminan.

Menurut J.Satrio, dari ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata dapat disimpulkan asas-asas hubungan eksternal kreditor sebagai berikut²³:

- a. Seorang kreditor boleh mengambil pelunasan dari setiap bagian harta kekayaan debitor;
- b. Setiap bagian kekayaan debitor dapat dijual guna pelunasan tagihan kreditor;
- c. Hak tagihan kreditor hanya dijamin dengan harta benda debitor saja, tidak dengan “*person debitor*”.

Asas dalam Pasal 1131 KUH Perdata tersebut menjamin apabila Debitor ternyata karena suatu alasan tertentu pada waktunya tidak melunasi utangnya, maka harta kekayaan Debitor baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang telah ada maupun yang akan ada di kemudian hari, menjadi agunan utangnya yang dapat dijual untuk menjadi sumber pelunasan dari utang itu²⁴.

Dengan adanya kepailitan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya akan timbul akibat hukum dimana salah satunya adalah adanya sitaan umum atas seluruh harta Debitor Pailit yang kemudian akan dipergunakan untuk melunasi utang dan kewajiban Debitor Pailit.

Banyaknya kreditor yang ingin mendapatkan pelunasan piutang dari harta debitor yang dapat saja terbatas, maka muncul permasalahan utama yaitu

²³ Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Kepailitan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm.

²⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan (Memahami Fallissementsverordening Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998)*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2002

menentukan pihak kreditor atau kewajiban debitor pailit yang harus dilunasi terlebih dahulu.

Upaya penyelesaian pelunasan utang Debitor Pailit kepada kreditor berpedoman pada prinsip-prinsip hukum kepailitan. Suatu prinsip hukum merupakan *ratio legis* dari norma hukum, dan merupakan jantungnya peraturan hukum, serta menjadi landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut²⁵.

Berikut ini adalah prinsip-prinsip utama dalam hukum kepailitan mengenai pelunasan utang kepada kreditor. *Pertama*, prinsip *Paritas Creditorum*, yang menentukan bahwa para kreditor mempunyai hak yang sama terhadap semua harta benda debitor, yang artinya semua kekayaan debitor baik yang dimiliki sekarang atau belum terikat pada penyelesaian kewajiban debitor. Prinsip *Paritas Creditorum* menurut M. Hadi Shubhan, prinsip ini menimbulkan ketidakadilan yaitu bahwa para kreditor berkedudukan sama antara satu dengan yang lainnya, sehingga prinsip ini harus digandengkan dengan prinsip lainnya yaitu *pari passu prorata parte dan structured creditors*²⁶.

Kedua, yaitu prinsip *Pari Passu Prorata Parte* yang artinya bahwa harta kekayaan tersebut merupakan jaminan bersama untuk para kreditor dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional antara mereka kecuali jika antara kreditor ada yang menurut undang-undang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihannya. Prinsip ini menekankan pada pembagian harta debitor untuk melunasi utang-utangnya terhadap kreditor secara lebih berkeadilan dengan cara sesuai dengan proporsinya (*ponds-ponds gewijs*) dan bukan dengan cara sama rata²⁷.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 85

²⁶ M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma dan Praktik di Pengadilan)*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 29

²⁷ M. Hadi Shubhan, *Ibid*, hlm.30

Ketiga, prinsip ketiga yang harus digandeng adalah prinsip *Structured Creditors*. Penggunaan prinsip ini dikarenakan masih adanya kelemahan atas penerapan prinsip *paritas creditorum* dan *pari passu prorata parte* dalam konteks kepailitan yaitu jika antara kreditor tidak sama kedudukannya karena ada sebagian kreditor yang memegang jaminan kebendaan dan/atau kreditor yang memiliki hak preferensi yang telah diberikan undang-undang²⁸. Prinsip *Structured Creditors* telah mengklasifikasikan dan mengelompokkan berbagai macam kreditor sesuai dengan kelasnya masing-masing. Dengan berbagai macam kreditor dalam kepailitan, maka perlu diketahui bagaimana pengelompokan jenis kreditor yang ada dalam kepailitan.

3. Jenis Kreditor dalam Kepailitan

Berdasarkan prinsip *structured creditors* sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, kreditor diklasifikasikan dan dikelompokkan sesuai dengan kelasnya masing-masing yaitu kreditor separatis, kreditor preferen, dan kreditor konkuren.

Jerry Hoff membagi kreditor menjadi *Secured Creditor*, *Preferred Creditors*, dan *Unsecured Creditor*.

Yang dimaksud dengan *Secured Creditor* menurut Jerry Hoff adalah sebagai berikut:

“Secured Creditor, Right of secured creditors, security interests are in rem right that vest in the creditor by agreement and subsequent performance of certain formalities. A creditor whose interests are secured by an in rem right is usually entitled to cause the foreclosure of the collateral, without a judgement, to satisfy his claim from the proceeds with priority over the other creditors. The right to foreclose without a judgement is called the right of immediate enforcement”²⁹.

²⁸ M. Hadi Shubhan, *Ibid*, hlm.31

²⁹ Jerry Hoff, *Op.cit*, hlm. 96

Sedangkan *Preferred Creditors* adalah sebagai berikut:

“Preferred creditors, unlike secured creditors, who have a preference issue is only relevant if there is more than one creditor and if the assets of the debtor are not sufficient to pay of all the creditors (there is a concursus creditorum). Preferred creditor are required to present their claims to the receiver for verification and are thereby charged a pro rata parte share of costs of the bankruptcy. There are several catagories of preferred creditors:

1. *creditors who have statutory priority;*
2. *creditors who have non statutory priority;*
3. *estate creditors³⁰”.*

Jenis kreditor ketiga yaitu *unsecured creditors*, sebagai berikut:

“Unsecured creditors, they are do not have priority and will therefore be paid, if any proceeds of the bankruptcy estate remain, after all the other creditors have received payment. Unsecured creditors are required to present their claims for verification to their receiver and they are charged a pro rata parte share of costs of the bankruptcy³¹”.

Demikian pula menurut H. Man S. Sastrawidjaja, berdasarkan tingkatannya, kreditor kepailitan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu:

- a. Kreditor Separatis;
- b. Kreditor Preferen;
- c. Kreditor Konkuren.

Kreditor separatis adalah kreditor yang dapat melaksanakan haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan. Termasuk kreditor separatis misalnya *pemegang gadai, pemegang jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotik, agunan kebendaan lainnya³².*

³⁰ Jerry Hoff, *Op.cit*, hlm. 111-112

³¹ Jerry Hoff, *Op.cit*, hlm. 117

³² H. Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 34

Sedangkan kreditor preferen adalah kreditor dengan hak istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1139 KUH Perdata dan Pasal 1149 KUH Perdata.

Hak istimewa menurut Pasal 1134 KUH Perdata adalah hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya. Gadai dan hipotik adalah lebih tinggi dari hak istimewa, kecuali dalam hal-hal dimana oleh undang-undang ditentukan sebaliknya.

Kemudian dalam Pasal 1135 KUH Perdata dinyatakan bahwa diantara orang-orang berpiutang yang diistimewakan, tingkatannya diatur menurut berbagai-bagai sifat hak-hak istimewanya.

Dari ketentuan Pasal 1134 dan 1135 KUH Perdata tersebut, kedudukan kreditor istimewa berada di bawah kreditor separatis, *kecuali dinyatakan sebaliknya oleh undang-undang*.

Adapun kreditor konkuren atau kreditor bersaing adalah kreditor yang tidak mempunyai keistimewaan sehingga kedudukannya satu sama lain sama.³³

Mengenai penyebutan nama kreditor terdapat perbedaan antara *H. Man S. Sastrawidjaja* dan *Jerry Hoff* dengan *Sutan Remy Sjahdeini*. Menurut *Sutan Remy Sjahdeini, SH.*, terdapat 3 (tiga) jenis kreditor yaitu sebagai berikut:

- a. Kreditor Konkuren atau *Unsecured Creditors*;
- b. Kreditor Preferen atau *Secured Creditors*;
- c. Kreditor Pemegang Hak Istimewa.

Kreditor Konkuren adalah kreditor yang harus berbagi dengan para kreditor lain secara proporsional, atau disebut juga sebagai *pari passu*, yaitu menurut perbandingan besarnya masing-masing tagihan mereka, dari hasil

³³ *Ibid*

penjualan harta kekayaan debitor yang tidak dibebani dengan hak jaminan.³⁴ Untuk jenis kreditor konkuren ini, tidak ada perbedaan pendapat antara kedua pakar hukum sebagaimana dimaksud.

Selanjutnya, kreditor jenis kedua yaitu **Kreditor Preferen** adalah kreditor yang didahulukan dari kreditor-kreditor lainnya untuk memperoleh pelunasan tagihannya dari hasil penjualan kekayaan Debitor asalkan benda tersebut telah dibebani dengan Hak Jaminan tertentu bagi kepentingan Kreditor tersebut.

Kreditor ketiga digolongkan secara berbeda oleh Sutan Remy Sjahdeini dengan kreditor preferen yaitu **Kreditor Pemegang Hak Istimewa** yang oleh Undang-Undang diberi kedudukan didahulukan dari para Kreditor Konkuren maupun Kreditor Preferen. Untuk jenis kreditor ketiga ini *H. Man S. Sastrawidjaja*, menyebutnya pula dengan kreditor preferen, sedangkan Sutan Remy Sjahdeini menyebut Kreditor Preferen untuk kreditor pemegang hak jaminan, yang oleh *H. Man Sastrawidjaja* dan Jerry Hoff sebagai kreditor separatis.

Menurut **Pasal 1139 KUH Perdata**, hak istimewa kreditor dapat timbul dari **hak istimewa terhadap benda-benda tertentu** yaitu:

- a. biaya perkara yang semata-mata disebabkan suatu penghukuman untuk melelang suatu benda bergerak maupun tak bergerak. Biaya ini dibayar dari pendapatan penjualan benda tersebut terlebih dahulu dari semua piutang-piutang lain-lainnya yang diistimewakan, bahkan lebih dahulu pula daripada gadai dan hipotik;
- b. uang-uang sewa dari benda-benda tak bergerak, biaya-biaya perbaikan yang menjadi wajibnya si penyewa, beserta segala apa yang mengenai kewajiban memenuhi persetujuan sewa;
- c. harga pembelian benda-benda bergerak yang belum dibayar;
- d. biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan suatu barang;

³⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid*, hlm. 280

- e. biaya untuk melakukan suatu pekerjaan pada suatu barang, yang masih harus dibayar kepada seorang tukang;
- f. apa yang telah diserahkan kepada seseorang pengusaha rumah penginapan sebagai demikian kepada seorang tamu;
- g. upah-upah pengangkutan dan biaya-biaya tambahan;
- h. apa yang harus dibayar kepada tukang-tukang batu, tukang-tukang kayu dan lain-lain tukang untuk pembangunan, penambahan dan perbaikan-perbaikan benda-benda tak bergerak, asal saja piutangnya tidak lebih tua dari tiga tahun dan hak milik atas persil yang bersangkutan masih tetap pada si berutang;
- i. penggantian-penggantian serta pembayaran-pembayaran yang harus dipikul oleh pegawai-pegawai yang memangku suatu jabatan umum, karena segala kelalaian, kesalahan, pelanggaran dan kejahatan-kejahatan yang dilakukan dalam jabatannya.

Hak istimewa selanjutnya diatur dalam Pasal 1149 KUH Perdata yaitu hak-hak istimewa atas semua benda bergerak dan benda tak bergerak pada umumnya yaitu:

- a. biaya-biaya perkara, yang disebabkan pelclangan dan penyelesaian suatu warisan. Biaya-biaya tersebut didahulukan dari gadai dan hipotik;
- b. biaya-biaya penguburan, dengan tidak mengurangi kekuasaan hakim untuk menguranginya, bila biaya-biaya tersebut dinilai terlampau tinggi;
- c. semua biaya perawatan dan pengobatan dari sakit yang menghabiskan;
- d. upah para buruh selama tahun lalu dan upah yang sudah dibayar dalam tahun berjalan, beserta uang-uang yang harus dibayar oleh majikan baik kepada buruh maupun kepada keluarga buruh;
- e. piutang karena penyerahan bahan-bahan makanan;
- f. piutang-piutang pengusaha sekolah brasrama untuk tahun yang menghabiskan;

- g. piutang anak-anak yang belum dewasa dan orang yang terampu terhadap wali dan pengampu mereka, yang berkaitan dengan pengurusan mereka, dan tidak dapat diambil pelunasan dari hipotik dan lain jaminan.

Urutan prioritas kreditor dengan hak istimewa tersebut menurut Pasal 1138 KUH Perdata bahwa hak-hak istimewa mengenai benda tertentu didahulukan dari hak-hak istimewa mengenai seluruh benda pada umumnya.

Dengan demikian maka berdasarkan KUH Perdata kedudukan kreditor adalah sebagai berikut:

- a. Gadai dan hipotik berada pada kedudukan lebih tinggi daripada kedudukan kreditor dengan hak istimewa;
- b. Hak istimewa mempunyai kedudukannya lebih tinggi dari gadai dan hipotek jika dinyatakan demikian oleh Undang-Undang;
- c. Hak dari Kas Negara, Kantor Lelang, dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh Pemerintah untuk didahulukan, tertibnya melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak itu diatur di berbagai Undang-Undang khusus yang mengenai hal-hal itu;
- d. Hak istimewa mengenai barang tertentu lebih tinggi kedudukannya daripada hak istimewa mengenai seluruh barang pada umumnya.

Namun demikian mengenai utang yang diberikan kedudukan istimewa atau didahulukan tidak hanya diatur dalam KUH Perdata, melainkan dalam peraturan perundang-undangan lain yang merupakan *lex specialis* dari ketentuan dalam KUH Perdata yang sifatnya terbuka.

Berikut dalam bagian 4 (empat) akan dipaparkan mengenai kedudukan masing-masing kreditor dalam hal prioritas pelunasan utangnya baik dari UUK PKPU maupun dari peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur hal tersebut.

4. Prioritas Pembayaran Utang dalam Kepailitan

4.1 Utang dengan Hak Jaminan Kebendaan

Jaminan dapat dibedakan dalam jaminan umum dan jaminan khusus³⁵. Jaminan umum tercermin dari ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata yang disempurnakan oleh ketentuan Pasal 1132 KUH Perdata yang menegaskan persamaan kedudukan para kreditor, juga memungkinkan diadakannya suatu jaminan khusus apabila diantara para kreditor ada alasan sah untuk didahulukan, karena ketentuan undang-undang maupun karena diperjanjikan³⁶. Adapun bunyi Pasal 1132 KUH Perdata adalah sebagai berikut:

“Kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing, kecuali apabila diantara para berpiutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan”.

Sebagian hak jaminan merupakan hak kebendaan yang sifatnya memberikan jaminan dan karenanya disebut *zekerheidsrechten* yang artinya memberikan rasa aman atau terjamin. Jaminan kebendaan adalah jaminan yang memberikan kepada kreditor atas suatu kebendaan milik debitor hak untuk memanfaatkan benda tersebut jika debitor melakukan wanprestasi³⁹. hak-hak kreditor untuk didahulukan.

Untuk benda bergerak dapat dijaminakan dengan gadai dan fidusia, sedangkan untuk benda tidak bergerak setelah berlakunya UUHT hanya dapat dibebankan dengan hipotik atas kapal laut dengan bobot 20 M3 ke atas dan pesawat terbang serta helikopter. Sedangkan untuk tanah beserta benda-benda

³⁵ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata (Hak-Hak yang Memberi Jaminan)*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 2005, hlm.7

³⁶ *Ibid*

³⁹ Frieda Husni Hasbullah, *Op.cit*, hlm.17

yang berkaitan dengan tanah dapat dibebankan dengan hak tanggungan. Jika debitor melakukan wanprestasi maka dalam jaminan kebendaan mempunyai hak preferen atau hak didahulukan dalam pemenuhan piutangnya diantara kreditor-kreditor lainnya dari hasil penjualan harta benda milik debitor.

Berikut adalah ciri-ciri jaminan kebendaan:

- a. Merupakan hak mutlak (absolut) atas suatu benda;
- b. Kreditor mempunyai hubungan langsung dengan benda-benda tertentu milik Debitor;
- c. Dapat dipertahankan terhadap tuntutan oleh siapapun;
- d. Selalu mengikuti bendanya di tangan siapapun benda itu berada (*droit de suite*);
- e. Mengandung asas prioritas yaitu hak kebendaan yang lebih dulu terjadi akan lebih diutamakan daripada yang terjadi kemudian (*droit de preference*);
- f. Dapat diperalihkan seperti hipotik;
- g. Bersifat perjanjian tambahan (*accessoir*).

Dalam praktek perbankan, jaminan khusus ini lebih disukai, di pihak kreditor dapat menjamin pelunasan dari benda yang dijamin, selain itu juga mendorong debitor untuk melaksanakan prestasinya.

Hak jaminan khusus yang diberikan oleh undang-undang sesuai Pasal 1134 KUH Perdata adalah Hak Istimewa. Sedangkan hak jaminan khusus yang timbul karena diperjanjikan adalah Gadai, Hipotek (kapal dan pesawat serta helikopter), Hak Tanggungan, dan Fidusia. Berikut ini akan dipaparkan masing-masing daripada hak jaminan khusus yang diperjanjikan.

4.1.1 Hak Gadai

Hak jaminan kebendaan yang pertama akan dibahas adalah Gadai, yaitu merupakan hak kebendaan atas benda bergerak milik

orang lain yang bertujuan untuk memberi jaminan bagi pelunasan hutang orang yang memberikan jaminan tersebut⁴⁰.

Gadai diatur dalam Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160 KUH Perdata. Dari ketentuan Pasal 1152 KUH Perdata, diketahui bahwa hal penting dalam perjanjian gadai adalah bahwa benda yang dijadikan jaminan haruslah dilepaskan dari kekuasaan si pemberi gadai dan diserahkan kepada penerima gadai (orang yang berpiutang), hal tersebut disebut *inbezitstelling*.

Hak Gadai memiliki sifat kebendaan pada umumnya, seperti hak absolut, *droit de suite*, *droit de preference*, hak menggugat dan lain sebagainya. Sifat *droit de suite* dalam hak gadai, yaitu bahwa hak gadai mengikuti bendanya di tangan siapapun, nampak pada ketentuan Pasal 1152 ayat (3) KUH Perdata yang menyatakan sebagai berikut:

“Apabila barang gadai tersebut hilang dari tangan penerima gadai atau dicuri daripadanya, maka berhaklah ia menuntutnya kembali sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1977 ayat kedua, sedangkan apabila barang gadai didapatnya kembali, hak gadai dianggap tidak pernah hilang”

Selain mengenai sifat *droit de suite*, dalam Pasal 1152 KUH Perdata juga mengandung hak menggugat karena penerima gadai berhak menuntut pelunasan berdasarkan hak gadainya ketika barangnya sudah diduplikatnya kembali.

Selanjutnya sifat *droit de preference* dari hak gadai sebagaimana telah sering disinggung, hal itu dapat dilihat dalam Pasal 1133 jo. Pasal 1150 KUH Perdata. Sifat *droit de preference* adalah sifat didahulukan, yang artinya memberikan kekuasaan kepada

⁴⁰ Frieda Husni Hasbullah, *Op.cit*, hlm. 23.

kreditor untuk mengambil pelunasan dari hasil penjualan barang secara didahulukan daripada kreditor lainnya⁴¹.

Selain mempunyai sifat umum hak jaminan kebendaan, hak gadai memiliki sifat-sifat khusus sebagai berikut⁴²:

- a. *Accessoir*, yaitu berlakunya hak gadai tergantung pada ada atau tidaknya perjanjian pokok atau hutang piutang, jika perjanjian pokoknya sah maka perjanjian gadai sebagai perjanjian tambahannya juga sah. Jika perjanjian hutang piutang beralih maka hak gadai otomatis beralih, namun sebaliknya hak gadai tidak dapat beralih tanpa beralihnya perjanjian hutang piutang.
- b. Berdasarkan ketentuan Pasal 1160 KUH Perdata, barang gadai tidak dapat dibagi-bagi (*ondeelbaar*), sekalipun utangnya diantara para waris si berhutang dapat dibagi-bagi. Gadai meliputi seluruh benda sebagai satu kesatuan artinya sebagian hak gadai tidak menjadi hapus dengan dibayarnya sebagian hutang.
- c. Barang yang digadaikan merupakan jaminan bagi pembayaran kembali hutang Debitor kepada Kreditor. Jadi barang jaminan tidak boleh dipakai, dinikmati; kreditor hanya berkedudukan sebagai *houder* bukan *burgelijke bezitter*.
- d. Barang gadai berada dalam kekuasaan kreditor atau penerima gadai sebagai akibat adanya syarat *inbezitstelling*.

Gadai memberikan beberapa hak kepada penerima gadai atau kreditor sebagai berikut:

- a. Seorang kreditor dapat melakukan *parate executie (eigenmachtige verkoop)* yaitu menjual atas kekuasaan sendiri benda-benda debitor dalam hal debitor wanprestasi;

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

Kekuasaan kreditor untuk menjual sendiri barang gadai apabila debitor melakukan wanprestasi tersebut diatur dalam Pasal 1155 KUH Perdata.

- b. Kreditor berhak menjual benda bergerak milik debitor melalui perantaraan Hakim dan disebut *rieel executie*.
- c. Kreditor berhak mendapatkan penggantian dari debitor semua biaya yang bermanfaat yang telah dikeluarkan Kreditor untuk keselamatan benda gadai.

Mengenai hak kreditor untuk mendapatkan penggantian biaya keselamatan benda gadai tersebut diatur dalam Pasal 1157 ayat (2) KUH Perdata.

- d. Jika suatu piutang digadaikan dan menghasilkan bunga, maka kreditor berhak memperhitungkan bunga tersebut untuk dibayarkan kepadanya.

Hak kreditor mendapatkan bunga ini diatur dalam Pasal 1158 KUH Perdata.

- e. Kreditor mempunyai hak *retentie* yaitu hak kreditor untuk menahan benda debitor sampai debitor membayar sepenuhnya utang pokok ditambah bunga dan biaya-biaya lainnya yang telah dikeluarkan oleh kreditor untuk menjaga keselamatan benda gadai.

Mengenai hak *retentie* kreditor ini diatur dalam Pasal 1159 KUH Perdata.

4.1.2 Hipotik

Hipotik merupakan salah satu hak kebendaan yang digunakan sebagai jaminan pelunasan hutang. Hipotik diatur dalam Pasal 1162 s.d. 1232 KUH Perdata. Dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta

benda-benda yang berkaitan dengan tanah, maka Hipotik tidak dapat lagi dilakukan atas tanah dan segala benda yang berkaitan dengan tanah.

Namun, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, hipotik masih berlaku terhadap Kapal Terbang dan Helikopter. Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, hipotik masih berlaku untuk kapal laut dengan bobot 20m³ ke atas.

Hipotik adalah suatu hak kebendaan atas benda-benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian daripadanya bagi pelunasan suatu perikatan.

Berdasarkan bunyi Pasal 1168, Pasal 1171, Pasal 1175, Pasal 1176 KUH Perdata, maka unsur-unsur dari jaminan hipotik adalah sebagai berikut:

- a. Harus ada benda yang dijamin.
- b. Bendanya adalah benda tidak bergerak.
- c. Dilakukan oleh orang yang memang berhak memindahtangankan benda jaminan.
- d. Ada sejumlah uang tertentu dalam perjanjian pokok dan yang ditetapkan dalam suatu akta.
- e. Diberikan dengan suatu akta otentik.
- f. Bukan untuk dinikmati atau dimiliki, namun hanya sebagai jaminan pelunasan hutang saja.

Hipotik mempunyai sifat hak kebendaan pada umumnya yaitu:

- a. Absolut, yaitu hak yang dapat dipertahankan terhadap tuntutan siapapun;
- b. *Droit de suite*; dan

c. *Droit de preference*. Di sini hak jaminan kebendaan tidak berpengaruh oleh kepailitan ataupun oleh penyitaan yang dilakukan atas benda bersangkutan.

Sedangkan ciri khusus hipotik adalah *accessoir, ondeelbaar*, dan mengandung hak untuk pelunasan hutang. Namun jika diperjanjikan, kreditor berhak menjual benda jaminan atas kekuasaan sendiri jikalau debitur wanprestasi⁴³.

4.1.3 Fidusia

Fidusia berasal dari kata *fides* yang berarti kepercayaan. Fidusia adalah suatu perjanjian *accessoir* antara debitur dan kreditor yang isinya pernyataan penyerahan hak milik secara kepercayaan atas benda-benda bergerak milik debitur kepada kreditor namun benda-benda tersebut masih tetap dikuasai oleh debitur sebagai peminjam pakai dan bertujuan hanya untuk jaminan atas pembayaran kembali uang pinjaman⁴⁴.

Lembaga jaminan fidusia pada mulanya hanya mendapatkan pengakuan keberadaannya melalui yurisprudensi, namun dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (yang selanjutnya disebut UU Fidusia), lembaga jaminan ini sudah mendapat pengakuan resmi atas keberadaannya.

Pasal 1 Angka 2 UU Fidusia merumuskan pengertian jaminan fidusia sebagai berikut:

"Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam

⁴³ *Ibid*, hlm. 92

⁴⁴ *Ibid*, hlm.43

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditor lainnya”.

Ciri dan sifat Jaminan Fidusia adalah sebagai berikut:

a. Jaminan kebendaan (*security right in rem*)

Dengan adanya hak mendahulu yang dimiliki oleh Penerima Fidusia dari kreditor lainnya, dan adanya pendaftaran fidusia yang mencerminkan asas publisitas telah mengisyaratkan bahwa jaminan fidusia adalah jaminan kebendaan.

b. *Accessoir*

Menurut Pasal 4 UU Fidusia, bahwa jaminan fidusia merupakan perjanjian ikutan dari suatu perjanjian pokok yang menimbulkan kewajiban bagi para pihak untuk memenuhi prestasi. Maka dari itu fidusia akan hapus apabila utang yang dijamin dengan fidusia sebagaimana dimaksud dalam perjanjian pokok telah lunas atau hapus seperti diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a UU Fidusia.

c. *Droit de suite*

Menurut Pasal 20 UU Fidusia, jaminan fidusia tetap mengikuti benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia dalam tangan siapapun benda tersebut berada⁴⁵. Dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa ketentuan ini mengakui prinsip "*droit de suite*" yang telah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan Indonesia dalam kaitannya dengan hak mutlak atas kebendaan (*in rem*)⁴⁶.

⁴⁵ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 168

⁴⁶ Penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3889

d. *Droit de preference*

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Fidusia, penerima fidusia mempunyai kedudukan yang diutamakan terhadap kreditor lainnya.

Mengenai hak mendahului penerima fidusia ini diatur dalam Pasal 27 UU Fidusia sebagai berikut:

- (1) *Penerima Fidusia memiliki hak yang didahulukan terhadap kreditor lainnya.*
- (2) *Hak yang didahulukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah hak penerima fidusia untuk mengambil pelunasan piutangnya atas hasil eksekusi Benda yang menjadi obyek Jaminan Fidusia.*
- (3) *Hak yang didahulukan dari penerima fidusia tidak hapus karena adanya kepailitan dan atau likuidasi Pemberi Fidusia.*

Dari penjelasan Pasal 27 ayat (1) UU Fidusia diketahui bahwa hak yang didahulukan dihitung sejak tanggal pendaftaran benda yang menjadi objek jaminan fidusia pada Kantor Pendaftara Fidusia. Kemudian adanya ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU Fidusia dijelaskan bahwa jaminan fidusia merupakan hak agunan atas kebendaan bagi pelunasan utang. Di samping itu, ketentuan dalam Undang-Undang tentang Kepailitan menentukan bahwa benda yang menjadi objek jaminan fidusia berada di luar kepailitan dan atau likuidasi.

e. *Constitutum Possessorium*

Pengalihan hak kepemilikan atas benda yang menjadi objek jaminan fidusia dilakukan dengan cara *constitutum possessorium* yang artinya pengalihan hak milik atas suatu benda dengan melanjutkan penguasaan atas benda yang bersangkutan.

f. Jaminan Pelunasan Hutang

g. Asas Publisitas

Pasal 11 ayat (1) UU Fidusia menyatakan bahwa benda yang dibebani dengan jaminan fidusia wajib didaftarkan. Dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (1) tersebut dinyatakan bahwa pendaftaran benda yang dibebani dengan jaminan fidusia dilaksanakan di tempat kedudukan pemberi fidusia, dan pendaftarannya mencakup benda baik yang berada di dalam maupun di luar wilayah negara Republik Indonesia untuk memenuhi publisitas sekaligus merupakan jaminan kepastian terhadap kreditor lainnya mengenai benda yang telah dibebani Jaminan fidusia.

h. Asas Spesialitas

Pembebanan benda dengan jaminan fidusia menurut Pasal 5 ayat (1) dibuat dengan Akta Notaris dan merupakan Akta Jaminan Fidusia.

i. Dapat diberikan kepada lebih dari seorang Penerima Fidusia (kreditor) dalam rangka pembiayaan kredit konsorsium.

j. Pemberi Fidusia dilarang melakukan Fidusia ulang (ganda) terhadap benda yang telah menjadi objek jaminan fidusia terdaftar.

k. Parate eksekusi

Salah satu ciri Jaminan Fidusia adalah kemudahan dalam pelaksanaan eksekusinya melalui lembaga parate eksekusi, yaitu apabila pihak pemberi fidusia cidera janji⁴⁷. Berdasarkan Pasal 15 ayat (3) UU Fidusia, apabila debitor cidera janji, Penerima Fidusia

⁴⁷ Frieda Husni Hasbullah, *Op.cit*, hlm.79

mempunyai hak untuk menjual benda yang menjadi objek jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri.

Dalam Sertifikat Jaminan Fidusia dicantumkan kata-kata “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”, yang mana dengan adanya irah-irah tersebut maka sertifikat jaminan fidusia mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain adanya irah-irah dalam Sertifikat Jaminan Fidusia, pendaftaran Jaminan Fidusia memberikan Penerima Fidusia hak yang didahulukan terhadap kreditor lain.

4.1.4 Hak Tanggungan

Munculnya hak tanggungan dilatarbelakangi oleh perlunya lembaga jaminan yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan baik kepada penyedia maupun penerima kredit. Perlunya lembaga jaminan kredit yang demikian adalah dalam rangka mendorong lembaga pembiayaan guna meningkatkan pembangunan.

Hak Tanggungan sebenarnya menyangkut tiga aspek sekaligus yaitu pertama, berkaitan dengan hak jaminan atas tanah. Kedua, yang berkaitan dengan perkreditan dan yang ketiga, berkaitan dengan perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat.

Mengenai Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT). Dalam Penjelasan Umum Angka 3 UUHT diberikan ciri-ciri dari lembaga jaminan berupa Hak Tanggungan yaitu:

- a. memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegangnya;
- b. selalu mengikuti obyek yang dijaminkan dalam tangan siapa pun obyek itu berada;
- c. memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan;
- d. mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Dalam hal debitur melakukan wanprestasi atau cidera janji, maka dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) huruf a dan b UUHT menetapkan dua cara untuk melakukan eksekusi. Adapun cara tersebut sebagaimana terdapat dalam bunyi Pasal 20 ayat (1) huruf a dan b UUHT sebagai berikut:

(1) Apabila debitur cidera janji, maka berdasarkan:

- a. hak pemegang Hak Tanggungan pertama untuk menjual obyek Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, atau*
- b. titel eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2),*

obyek Hak Tanggungan dijual melalui pelelangan umum menurut tata cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk pelunasan piutang pemegang Hak Tanggungan dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lainnya.

Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUHT tersebut merupakan perwujudan dari kemudahan yang disediakan oleh UUHT bagi para kreditor pemegang Hak Tanggungan dalam hal harus dilakukan eksekusi.

Pada prinsipnya setiap eksekusi harus dilaksanakan dengan melalui pelelangan umum, karena dengan cara ini diharapkan dapat diperoleh harga yang paling tinggi untuk obyek Hak Tanggungan. Kreditor berhak mengambil pelunasan piutang yang dijamin dari hasil

penjualan obyek Hak Tanggungan. Dalam hal hasil penjualan itu lebih besar daripada piutang tersebut yang setinggi-tingginya sebesar nilai tanggungan, sisanya menjadi hak pemberi Hak Tanggungan.

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 21 UUHT dinyatakan bahwa apabila pemberi Hak Tanggungan pailit maka pemegang Hak Tanggungan tetap berwenang melakukan segala hal yang diperoleh dari UUHT, sebagai berikut:

"Apabila pemberi Hak Tanggungan dinyatakan pailit, pemegang Hak Tanggungan tetap berwenang melakukan segala hak yang diperolehnya menurut ketentuan Undang-undang ini"⁴⁹

Dari ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 UUHT tersebut dapat disimpulkan bahwa kreditor pemegang Hak Tanggungan dapat mengeksekusi obyek hak tanggungan dan menjualnya sendiri, yang artinya adalah dapat bertindak seakan-akan tidak terjadi kepailitan.

Prinsip persamaan kedudukan terhadap hasil eksekusi *boedel* pailit (*paritas creditorum*) telah dikecualikan terhadap golongan kreditor yang memegang hak jaminan kebendaan dan golongan kreditor yang haknya didahulukan berdasarkan UUK PKPU dan peraturan perundangan lainnya⁵⁰.

Pemegang hak jaminan kebendaan memiliki hak istimewa atas dasar hak *preference* sesuai ketentuan dalam KUH Perdata untuk hak gadai dan hipotik, serta dalam UUHT untuk Hak Tanggungan dan UU Fidusia untuk jaminan fidusia.

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Triweka Rinanti, *Dilematis Kreditur Separatis di Pengadilan Niaga*, Triweka Rinanti&Partner, Jakarta, 2006, hlm. 31

⁵⁶ Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm.23

Bermacam-macamnya hak jaminan kebendaan tidak merubah asas yang berlaku umum bagi hak jaminan kebendaan sebagai berikut:

- a. Hak jaminan kebendaan merupakan hak absolut atas benda;
- b. Hak jaminan memberikan kedudukan yang didahulukan bagi kreditor pemegang hak jaminan terhadap para kreditor lainnya (*droit de preference*);
- c. Hak jaminan merupakan hak *accessoir* terhadap perjanjian pokok yang dijamin dengan jaminan tersebut. Perjanjian pokok yang dijamin adalah perjanjian utang piutang antara kreditor dan debitor.
- d. Hak jaminan merupakan hak kebendaan yang akan selalu melekat di atas benda tersebut (*Droit de suite*).
- e. Hak jaminan memberikan hak separatis bagi kreditor pemegang hak jaminan itu. Yang artinya adalah bahwa benda yang dibebani dengan hak jaminan itu bukan merupakan harta pailit dalam hal debitor dinyatakan pailit oleh Pengadilan.
- f. Kreditor pemegang hak jaminan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan eksekusi atas hak jaminannya.
- g. Karena hak jaminan merupakan hak kebendaan, maka hak jaminan berlaku bagi pihak ketiga.

Dalam Pasal 138 UUK PKPU, kreditor yang piutangnya dijamin dengan gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, hak agunan atas kebendaan lainnya, atau kreditor yang mempunyai hak yang diistimewakan atas suatu benda tertentu yang termasuk dalam harta pailit dan kreditor tersebut dapat membuktikan bahwa sebagian piutang tersebut kemungkinan tidak akan dapat dilunasi dari hasil penjualan benda yang menjadi agunan, maka kreditor tersebut dapat meminta agar diberikan hak-hak yang dimiliki oleh kreditor konkuren atas bagian piutang tersebut, tanpa mengurangi

haknya untuk didahulukan atas benda yang menjadi agunan atas piutangnya itu.

Selanjutnya dalam Pasal 199 UUK PKPU dinyatakan bahwa dalam hal suatu benda yang di atasnya terletak hak istimewa tertentu, gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atas kebendaan lainnya dan benda tersebut dijual, maka hasil penjualan benda tersebut dibayarkan kepada pemegang hak tersebut sebelum dibagikan kepada para kreditor konkuren bila masih ada sisa dari penjualan itu.

Jumlah pembayaran tersebut adalah sebesar paling tinggi nilai piutang yang didahulukan yang menjadi hak para kreditor preferen itu dikurangi dengan pembayaran yang telah diterima sebelumnya, yaitu pembayaran yang diterima ketika diberikan pembagian menurut Pasal 189 UUK PKPU.

Menurut Pasal 189 ayat (4) UUK PKPU, bahwa pembayaran kepada Kreditor:

- a. yang mempunyai hak yang diistimewakan, termasuk di dalamnya hak yang dibantah; dan
- b. pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atas kebendaan lainnya, sejauh mereka tidak dibayar menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dapat dilakukan dari hasil penjualan benda terhadap mana mereka mempunyai hak istimewa atau yang diagunkan kepada mereka.

Menurut ketentuan Pasal 55 ayat (1) UUK PKPU, setiap kreditor pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek atau hak agunan atas kebendaan lainnya, dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan.

Pasal 55 ayat (1) UUK PKPU

“Dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 58, setiap Kreditor pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atas kebendaan lainnya, dapat mengeksekusi haknya seolah-oleh tidak terjadi kepailitan”.

Dalam ketentuan Pasal 55 ayat (1) UUK PKPU tersebut, hak separatis pemegang hak jaminan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1133 juncto Pasal 1134 KUH Perdata yaitu menempatkan kreditor pemegang hak jaminan sebagai kreditor separatis diakui oleh UUK PKPU.

Tetapi kemudian dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) UUK PKPU menentukan bahwa hak eksekusi Kreditor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) dan hak pihak ketiga untuk menuntut hartanya yang berada dalam penguasaan Debitor pailit atau Kurator, ditangguhkan untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal putusan pailit ditetapkan.

Sehingga kemudian jaminan hutang tidak dapat dieksekusi oleh kreditor separatis karena harus menunggu (stay) atau bahkan harus mengeksekusi dalam jangka waktu tertentu⁵⁶.

Bahkan selama jangka waktu penangguhan tersebut, Kurator dapat menggunakan atau menjual harta pailit yang berada dalam penguasaan Kurator berdasar ketentuan Pasal 56 ayat (3) UUK PKPU sebagai berikut:

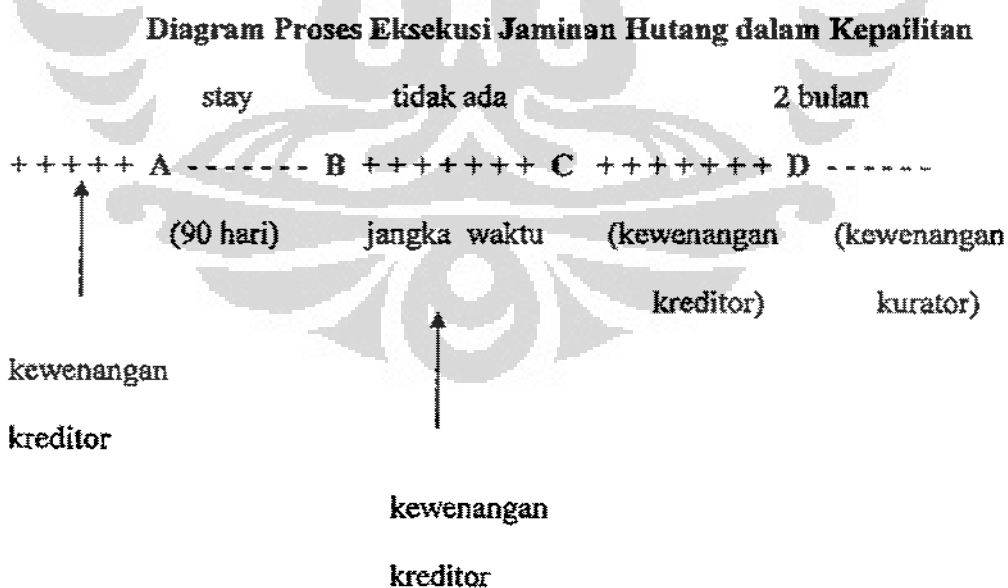
“Selama jangka waktu penangguhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kurator dapat menggunakan harta pailit berupa benda tidak bergerak maupun benda bergerak atau menjual harta pailit yang berupa benda bergerak yang berada dalam penguasaan Kurator dalam rangka kelangsungan usaha Debitor, dalam hal telah diberikan perlindungan yang wajar bagi kepentingan Kreditor atau pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”

Dengan demikian maka harta Debitor yang sudah dibebani hak jaminan pada masa *stay* dapat dijual oleh Kurator seperti halnya harta pailit. Hal ini mengaburkan maksud dan tujuan dari hak jaminan itu sendiri yang mana seharusnya dapat dieksekusi dan dijual sendiri oleh kreditor pemegang hak jaminan.

Munir Fuady menjelaskan bahwa tidak selamanya jaminan hutang dapat dieksekusi kreditor separatis. Ada kalanya dia harus menunggu (*stay*) atau bahkan harus mengeksekusi dalam jangka waktu tertentu, seperti terlihat dalam pasal 59 UUK PKPU.

Dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (1) UUK PKPU dikemukakan bahwa penangguhan yang dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) itu bertujuan antara lain *untuk memperbesar kemungkinan tercapai perdamaian, atau untuk memperbesar kemungkinan mengoptimalkan harta pailit, atau untuk memungkinkan Kurator melaksanakan tugasnya secara optimal.*

Adapun diagram proses eksekusi jaminan hutang dalam kepailitan adalah sebagai berikut:



Keterangan Diagram :

+++++++ : kewenangan eksekusi oleh kreditor separatis

----- : kreditor separatis tidak punya kewenangan eksekusi

A : Putusan Pailit Pengadilan Niaga

B : Masa Stay berakhir yaitu maksimal 90 hari setelah putusan pailit

C : Insolvensi, yaitu debitor pailit dalam keadaan tidak mampu membayar

D : Habisnya masa kewenangan Kreditor Separatis

Dengan adanya ketentuan Pasal 55 ayat (1), maka nampaknya UUK PKPU telah mengakui hak separatis dari Kreditor pemegang hak jaminan, sebagai hak yang didahulukan seolah-olah tidak terjadi kepailitan walaupun telah menghilangkan esensi dari hak separatis itu sendiri dengan adanya masa stay dan dengan adanya ketentuan Pasal 56 ayat (1) UUK PKPU.

Harta debitor yang telah dibebani oleh hak jaminan kebendaan memberikan hak separatis (*droit de preference*) kepada penerima hak jaminan kebendaan, yang mana kreditor tersebut mempunyai hak dan kekuasaan untuk melakukan eksekusi dan menjual benda tersebut, yang caranya disesuaikan dengan sifat hak kebendaan masing-masing.

Adanya sifat hak jaminan kebendaan, yaitu *droit de preference*, *droit de suite*, hak absolut atas benda, serta parate/riil eksekusi, serta adanya asas publisitas dan spesialisitas telah memberikan kepastian hukum bagi kreditor pemegang hak jaminan kebendaan untuk mendapatkan pelunasan terlebih dahulu dari benda yang dibebani hak jaminan seolah-olah tidak terjadi kepailitan.

Dari paparan sebelumnya mengenai bermacam-macam hak jaminan kebendaan, maka jaminan kepastian hukum dalam hak jaminan kebendaan tersebut terlihat dari sudut pandang:

a. Benda Obyek Jaminan

Dilihat dari segi benda obyek jaminan, sudah merupakan sifat umum dari hak jaminan kebendaan baik itu gadai, hipotik, jaminan fidusia maupun hak tanggungan yaitu memberikan hak absolut atas benda yang mana hak tersebut dapat dipertahankan dari tuntutan siapapun dan bahwa hak jaminan melekat pada benda obyek jaminan dimanapun benda itu berada atau *droit de suite*.

b. Eksekusi Obyek Jaminan

Dalam hak jaminan kebendaan, kreditor diberikan kekuasaan untuk mengeksekusi atau menjual sendiri benda obyek jaminan apabila Debitor wanprestasi, untuk mendapatkan pelunasan. Dalam Fidusia dan Jaminan Hak Tanggungan, yang mana kekuasaan menjual ini ditandai dengan adanya titel eksekutorial.

c. *Droit de preference*

Keseluruhan hak jaminan kebendaan memberikan hak untuk didahulukan pelunasan piutang pemegang hak jaminan kebendaan yang diambil dari benda obyek jaminan dari kreditor lainnya.

Pasal 55 UUK PKPU telah diakui bahwa kreditor pemegang hak jaminan kebendaan ini dapat melakukan eksekusi seolah tidak terjadi kepailitan. Namun dengan adanya masa stay maka kreditor pemegang hak jaminan kebendaan atau kreditor separatis tidak dapat mengeksekusi benda obyek hak jaminan, yang mana Kurator yang berwenang untuk melakukan penjualan atas barang jaminan tersebut. Adanya masa stay ini dimaksudkan agar dapat diusahakan barang jaminan tersebut mendapatkan harga terbaik, tidak hanya sebatas pada utang Debitor kepada kreditor pemegang hak

jaminan kebendaan tersebut. Meskipun demikian, kreditor separatis tetap mempunyai hak atas pelunasan piutangnya dari benda yang telah dibebani hak jaminan tersebut meskipun penjualan atau pelelangannya dilakukan oleh Kurator.

Dalam hal kreditor separatis melakukan eksekusi hak jaminan kebendaannya berdasarkan Pasal 55 UUK PKPU, maka kedudukan utang dengan hak jaminan kebendaan mendahului pelunasannya dari kreditor lainnya termasuk utang pajak. Sehingga dapat dikatakan bahwa norma yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (3a) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya disebut UU KUP) menyatakan bahwa dalam hal Wajib Pajak dinyatakan pailit, bubar atau dilikuidasi, maka Kurator dilarang membagikan harta wajib pajak dalam pailit kepada pemegang sahan atau kreditor lainnya sebelum menggunakan harta Wajib Pajak tersebut untuk membayar utang pajak Wajib Pajak, adalah tidak efektif untuk utang dengan hak jaminan.

Namun demikian tidaklah dapat dikatakan sesederhana itu. Dalam penagihan pajak, dapat dilakukan dengan Surat Paksa dengan tindakan penyitaan atas seluruh barang penanggung pajak, termasuk barang yang dibebani hak jaminan kebendaan. Dengan demikian, meskipun pengaturan larangan bagi Kurator tersebut menjadi tidak efektif apabila pelunasan utang pajak melalui jalur kepailitan, tanpa melalui jalur penagihan pajak sesuai undang-undang di bidang perpajakan.

Pasal 21 ayat (3a) UU KUP memang tidak berimplikasi langsung terhadap kreditor pemegang hak jaminan kebendaan, namun dengan didukung adanya ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Sebagaimana Telah Dirubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, otoritas pajak dapat melakukan penyitaan terhadap barang penanggung pajak tanpa

terkecuali walaupun telah dibebani hak jaminan kebendaan. Ketentuan dalam Pasal 14 tersebut tidak menghormati asas-asas hak jaminan kebendaan, yaitu adanya asas publisitas dan pendaftaran, kekuasaan parate eksekusi dan adanya irah-irah dalam Sertifikat Jaminan Fidusia dan Hak Tanggungan, yang artinya mempunyai kekuatan eksekutorial. Kepastian hukum bagi pemegang hak jaminan telah dikurangi dengan adanya ketentuan dalam peraturan perpajakan tersebut

Dari uraian mengenai kreditor pemegang hak jaminan kebendaan dan simpang siur kepastian hukumnya, maka dalam menentukan urutan prioritas kreditor, perlu pula untuk dipertimbangkan mengenai kedudukan penting dari hak jaminan sebagai berikut:

- a. Hak jaminan kebendaan merupakan lembaga jaminan yang digunakan dalam sektor perkreditan, yaitu merupakan salah satu dalam prinsip 5C, yaitu adanya *collateral* sebagai kriteria yang digunakan dalam pemberian kredit.
- b. Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.18/PUU-VI/2008, dalam perkara pengujian UUK PKPU yang diajukan oleh Federasi Serikat Buruh Indonesia yang mewakili buruh PT. Sindoll Pratama memberikan pertimbangan bahwa adanya unsur modal merupakan suatu unsur yang esensial, dimana tanpa adanya modal proses produksi tidak berjalan. Selanjutnya apabila proses produksi tidak berjalan maka akan mempengaruhi penciptaan lapangan kerja⁶⁰.

4.2 Utang Upah Pekerja atau Karyawan

Pernyataan pailit Debitor tentu akan membawa akibat hukum sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Kepailitan Debitor tidak hanya berakibat pada kreditor dan harta bendanya, tetapi juga pada buruh atau

⁶⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-VI/2008

tenaga kerja. Bahkan Kurator dapat memutuskan hubungan kerja buruh atau tenaga kerja Debitor Pailit yang tentu saja dengan memperhatikan perjanjian kerja sesuai Pasal 39 UUK PKPU sebagai berikut:

- (1) *“Pekerja yang bekerja pada Debitor dapat memutuskan hubungan kerja, dan sebaliknya Kurator dapat memberhentikan dengan mengindahkan jangka waktu menurut persetujuan atau ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan pengertian bahwa hubungan kerja tersebut dapat diputuskan dengan pemberitahuan paling singkat 45 (empat lima) hari sebelumnya.*
- (2) *Sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan, upah yang terutang sebelum maupun sesudah putusan pernyataan pailit diucapkan merupakan utang harta pailit”.*

Dengan demikian sesuai ketentuan tersebut maka upah pekerja dan/atau karyawan yang belum dibayar adalah merupakan utang harta pailit. Lalu bagaimanakah kedudukan pelunasan utang upah pekerja dalam kepailitan?

Yang dimaksud dengan upah sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Pasal 39 UUK PKPU adalah hak pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pemberi kerja kepada pekerja atas suatu pekerjaan atas jasa yang telah atau akan dilakukan, ditetapkan, dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja dan keluarga.⁶¹

UUK PKPU menyatakan kedudukan utang upah pekerja, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (2) yaitu bahwa utang upah pekerja merupakan utang harta pailit. Utang upah pekerja atau karyawan

⁶¹ Penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4443

merupakan utang harta pailit sehingga harus terlebih dahulu dikeluarkan dari harta pailit sebelum harta pailit dibagi-bagi kepada kreditor⁶².

Meskipun demikian, dalam Pasal 1149 KUH Perdata telah menempatkan upah buruh sebagai hak istimewa atas benda bergerak dan tak bergerak pada umumnya (*general statutory priority right*) sehingga termasuk dalam Hak Istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1131 KUH Perdata yang artinya pelunasan piutangnya harus didahulukan atau berkedudukan sebagai kreditor preferen.

Lalu bagaimanakah pengaturan mengenai utang upah Pekerja dalam pailit dilihat dari ketentuan peraturan perundangan di bidang ketenagakerjaan? Penyelesaian utang upah pekerja dan/atau karyawan Debitor Pailit diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disebut UU Ketenagakerjaan), dalam Bab X Perlindungan, Pengupahan, dan Kesejahteraan.

Pengupahan termasuk salah satu aspek penting dalam perlindungan pekerja atau buruh, dimana hal ini secara tegas diamanatkan pada Pasal 88 ayat (1) UU Ketenagakerjaan, bahwa setiap pekerja atau buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan⁶³.

Lebih lanjut, Abdul Khakim mengemukakan beberapa prinsip pengupahan sebagai berikut:

- a. Hak menerima upah timbul pada saat adanya hubungan kerja dan berakhir pada saat hubungan kerja putus;
- b. Pengusaha tidak boleh mengadakan diskriminasi upah bagi pekerja/buruh laki-laki dan wanita untuk jenis pekerjaan yang sama;

⁶² Munir Fuady, *Op.cit*, hlm. 151

⁶³ Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.74

- c. Upah tidak dibayar apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan (*no work no pay*);
- d. Komponen upah terdiri dari upah pokok dan tunjangan tetap;
- e. Tuntutan pembayaran upah pekerja/buruh dan segala pembayaran yang timbul dari hubungan kerja menjadi kadaluarsa setelah melampaui jangka waktu 2 (dua) tahun sejak timbulnya hak⁶⁴.

Dengan terjadinya pailit atau dengan telah dinyatakannya pengusaha sebagai Debitor Pailit maka akibat hukum bagi pekerja atau buruh dapat berupa Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)⁶⁵. Dengan demikian maka ketika terjadi kepailitan yang pertama terkena dampak adalah pekerja atau buruh, yaitu dilakukan PHK, yang tentunya berdampak pada tidak adanya penghasilan untuk mencukupi kebutuhan. Mencari pekerjaan baru bukanlah hal yang mudah sementara kebutuhan untuk bertahan hidup setiap harinya harus tetap dipenuhi.

Suatu perusahaan yang pailit dapat saja memang tidak mampu untuk membayar kreditornya sehingga dapat pula perusahaan tersebut mempunyai utang upah pula terhadap pekerjanya.

Dalam hal terjadi pailit tersebut, maka Bab X UU Ketenagakerjaan yaitu pada Pasal 95 ayat (4) dan Penjelasannya telah mengatur perihal kedudukan utang upah Pekerja atau karyawan Debitor Pailit sebagai berikut:

(4) Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pem-bayarannya.

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ Dalam Pasal 165 disebutkan bahwa pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja atau buruh karena perusahaan pailit, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4)., terdapat dalam Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.177

Penjelasan Pasal 95 ayat (4)

Yang dimaksud didahulukan pembayarannya adalah upah pekerja/buruh harus dibayar lebih dahulu dari pada utang lainnya.

Sesuai Pasal 95 ayat (4) UU Ketenagakerjaan, maka pembayaran utang upah pekerja harus didahulukan dari utang lainnya. Yang kemudian menjadi rancu adalah utang upah pekerja tersebut harus didahulukan dari utang yang mana karena dalam UU Ketenagakerjaan hanya disebutkan bahwa utang upah pekerja didahulukan dari utang lainnya.

Apakah utang upah pekerja dapat lebih tinggi dari utang hak jaminan kebendaan?

Menurut Pasal 1134 KUH Perdata bahwa hak istimewa adalah hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya. Gadai dan hipotek adalah lebih tinggi daripada hak istimewa, kecuali dalam hal-hal di mana oleh undang-undang ditentukan sebaliknya. Selanjutnya dalam Pasal 1135 KUH Perdata dinyatakan bahwa diantara orang-orang berpiutang yang diistimewakan, tingkatannya diatur menurut berbagai-bagai sifat hak-hak istimewanya, sebagai berikut:

"Di antara orang-orang berpiutang yang diistimewakan, tingkatannya diatur menurut berbagai-bagai sifat hak-hak istimewanya"

Mana yang harus didahulukan dari berbagai sifat hak istimewa diatur dalam Pasal 1138 KUH Perdata yang berbunyi sebagai berikut:

"Hak-hak istimewa ada yang mengenai benda-benda tertentu dan ada yang mengenai seluruh benda, baik bergerak maupun tidak bergerak. Yang pertama didahulukan daripada yang tersebut terakhir"

Upah pekerja atau buruh termasuk dalam hak istimewa atas semua benda bergerak dan tak bergerak pada umumnya, sehingga kedudukannya

adalah setelah hak istimewa yang mengenai benda-benda tertentu. Dengan dikelompokkannya upah pekerja atau buruh dalam hak istimewa atas benda pada umumnya (*general statutory priority*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1149 KUH Perdata, maka KUH Perdata telah menempatkan kedudukan utang upah pekerja pada urutan ketiga setelah kreditor pemegang hak jaminan kebendaan, dan kreditor hak istimewa atas barang tertentu.

Adapun urutan prioritas tagihan yang termasuk dalam hak mendahului atau diistimewakan atas semua benda bergerak dan tak bergerak pada umumnya adalah sebagai berikut:

- a. Biaya-biaya perkara, yang semata-mata disebabkan pelelangan dan penyelesaian suatu warisan; biaya ini didahulukan daripada gadai dan hipotik;
- b. Biaya-biaya penguburan;
- c. Biaya pengobatan dan perawatan;
- d. Upah para buruh;
- e. Piutang karena penyerahan bahan-bahan makanan selama 6 (enam) bulan terakhir;
- f. Piutang para pengusaha sekolah berasrama selama 1 (satu) tahun terakhir;
- g. Piutang anak-anak yang belum dewasa dan orang dalam pengampunan terhadap wali dan pengampu atas mengenai pengurusan mereka.

Namun demikian, UUK PKPU dalam Pasal 39 ayat (2) menyatakan bahwa utang upah pekerja merupakan utang harta pailit (*estate debts*), dengan demikian maka Kurator harus memasukan utang upah pekerja sebagai utang harta pailit. Adanya pengakuan dari undang-undang ini tidak banyak membantu apabila dalam suatu kondisi dimana harta pailit tidak cukup memenuhi jumlah utang yang ada, dan sebagian besar kreditor adalah

kreditor separatis atau kreditor pemegang hak jaminan kebendaan dan untuk memenuhi utang pajak.

Mengenai apakah upah buruh dapat mendahulu dari kreditor separatis, beberapa kali Dalam Putusan No.18/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi telah mengadili permohonan pengujian mengenai kedudukan kreditor separatis yang dianggap melanggar hak asasi manusia dalam hal ini adalah buruh, maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa apakah kedudukan hukum utang upah buruh yang tidak secara tegas (*ekspresis verbis*) menyebut sebagai kreditor separatis maupun kreditor preferen dalam UU Kepailitan dan PKPU, melainkan hanya dalam UU Ketenagakerjaan, hak-hak buruh dibayar lebih dahulu.

Selain itu menurut Hakim Mahkamah Konstitusi dalam perkara yang sama, bahwa apabila ternyata seluruh harta perusahaan habis untuk membayar kreditor separatis, sehingga upah buruh atau pekerja tidak terbayarkan, maka dibutuhkan campur tangan negara untuk mengatasi keadaan demikian melalui berbagai kebijakan sosial yang konkret serta menutup celah kelemahan hukum dengan mengatur hubungan antara buruh dan debitor dalam UU Ketenagakerjaan melalui berbagai kebijakan sosial yang konkret, sehingga ada jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak buruh atau pekerja terpenuhi pada saat debitor dinyatakan pailit.

Menurut Elijana Tansah dalam Seminar Nasional Kepailitan Tahun 2008, dapat saja kita meniru Australia yang menempatkan utang upah buruh mendahulu dari utang pajak, namun tetap tidak bisa mendahulu dari kreditor separatis⁶⁶.

Utang buruh atau pekerja mendahulu dari utang pajak, dengan pertimbangan sebagai berikut:

⁶⁶ Disampaikan dalam Seminar Nasional Kepailitan yang diselenggarakan oleh USAID in ACCE Project dan AKPI

- a. Pailitnya suatu perusahaan akan berdampak langsung terhadap nasib buruh yang bekerja pada perusahaan tersebut;
- b. Adanya prinsip pengupahan "*no work no pay*" yang berarti ketika "*worker work must pay*".
- c. Pajak bukan merupakan satu-satunya sumber penerimaan negara, namun upah merupakan satu-satunya sumber penerimaan buruh yang didapat dari pekerjaannya itu. Negara memperoleh pajak dengan "memaksa" wajib pajak dengan kontraprestasi secara tidak langsung, sedangkan buruh mendapatkan upah dengan melakukan pekerjaan terlebih dahulu.
- d. Negara tidak akan bangkrut hanya karena tidak mendapatkan pelunasan utang pajak dari penanggung pajak pailit.
- e. Upah merupakan hak konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D UUD 1945, dan juga merupakan hak buruh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 Undang-Undang Ketenagakerjaan.
- f. Selain itu, negara masih dapat memungut pajak dari wajib pajak lain yang termasuk tidak dalam keadaan pailit (produktif), sedang buruh hanya dapat menuntut upah dari majikannya.

Demikian pentingnya upah buruh bagi kehidupan buruh, yang mana hak asasinya telah dituangkan secara jelas dalam konstitusi negara kita.

Demikian pula di Amerika Serikat, walaupun termasuk negara kapitalis, namun kedudukan upah buruh dianggap penting dan diprioritaskan dari utang pajak, hal tersebut dapat dilihat dari kasus *11.U.S.C. (Supp.V,1958)104 (a)* yang telah menempatkan upah buruh dalam prioritas kedua dan utang pajak dalam prioritas keempat.

" The debts to have priority... and the order of payment, shall be...(2) wages and commissions, not to exceed \$600 to each claimant, which have been earned within three months before the date of the commencement of the proceeding, due to workmen ...

(4) taxes legally due and owing by bankrupt to the United States..."

4.3 Biaya Kepailitan dan Imbalan Jasa Kurator

Pada prinsipnya tugas umum dari Kurator adalah melakukan pengurusan dan/atau pemberesan terhadap harta pailit. Dalam menjalankan tugasnya seorang Kurator bersifat independen terhadap Debitor dan Kreditor. Dalam UUK PKPU banyak diatur mengenai apa yang menjadi hak, kewajiban, tanggung jawab dan kewenangan khusus Kurator, antara lain yang terpenting sebagai berikut⁶⁸:

- a. Tugas kurator secara umum adalah melakukan pengurusan dan/atau pemberesan harta pailit (Pasal 69 ayat (1) UUK PKPU); Tugas ini sudah dapat dijalankan sejak tanggal putusan pernyataan pailit walaupun belum *in-kraacht*. (Pasal 16 ayat (1) UUK PKPU);
- b. Dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga dengan syarat bahwa pengambilan pinjaman semata-mata dilakukan dalam rangka meningkatkan harta pailit (Pasal 69 ayat (2) UUK PKPU);
- c. Terhadap pengambilan pinjaman pihak ketiga, dengan persetujuan Hakim Pengawas, kurator berwenang untuk membebani harta pailit dengan hak tanggungan, gadai dan hak agunan lainnya (Pasal 69 ayat (3) UUK PKPU);
- d. Kurator dapat menghadap pengadilan dengan seizin hakim pengawas kecuali untuk hal-hal tertentu (Pasal 69 ayat (3) UUK PKPU);
- e. Kewenangan untuk *menjual agunan dari kreditur separatis setelah 2 (dua) bulan insolvensi (Pasal 59 ayat (1))* atau kurator menjual barang bergerak dalam masa stay (Pasal 56 ayat (3)). Ataupun membebaskan barang agunan dengan membayar kepada kreditur separatis yang

⁶⁸ Munir Fuady, *Op.cit*, hlm. 44

bersangkutan jumlah terkecil antara harga pasar dan jumlah hutang yang dijamin dengan barang agunan tersebut (Pasal 59 ayat (3) UUK PKPU).

- f. Kewenangan untuk melanjutkan usaha debitur yang dinyatakan pailit (persetujuan panitia kreditur atau hakim pengawas jika tidak ada panitia kreditur) walaupun putusan pernyataan pailit tersebut diajukan kasasi atau peninjauan kembali (Pasal 104 UUK PKPU);
- g. Kurator berwenang untuk mengalihkan harta pailit sebelum verifikasi (persetujuan hakim pengawas) (Pasal 107 ayat (1) UUK PKPU);
- h. Kewenangan untuk menerima atau menolak permohonan pihak kreditur atau pihak ketiga untuk mengangkat penangguhan atau mengubah syarat-syarat penangguhan pelaksanaan hak eksekusi, hak tanggungan, gadai atau hak agunan lainnya (Pasal 57 ayat (2) UUK PKPU);
- i. Melaksanakan pembayaran kepada kreditur dalam proses pemberesan (Pasal 201 UUK PKPU);
- j. **Hak kurator atas imbalan jasa (fee) yang ditetapkan dalam putusan pernyataan pailit oleh hakim yang berlandaskan pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman (Pasal 75 juncto Pasal 76 UUK PKPU).**
- k. Tugas, hak dan kewajiban lain yang diatur dalam UUK PKPU dan peraturan perundangan lainnya.

Demikian beberapa tugas penting Kurator, yang pada pokoknya adalah pengurusan dan pemberesan harta pailit. Menjadi salah satu kewenangan Kurator yaitu dapat menjual harta pailit pada "tahap tertentu" dengan "alasan tertentu" yang salah satunya adalah untuk menutupi **Ongkos atau Biaya Kepailitan** sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 107 UUK PKPU** sebagai berikut:

(1) Atas persetujuan Hakim Pengawas, Kurator dapat mengalihkan harta pailit sejauh diperlukan untuk menutup

biaya kepailitan atau apabila penahanannya akan mengakibatkan kerugian pada harta pailit, meskipun terhadap putusan pailit diajukan kasasi atau peninjauan kembali;

- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185 ayat (1) berlaku terhadap ayat (1).*

Dengan demikian maka pelunasan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator merupakan hal penting dalam kepailitan, ditetapkan dalam hal pembatalan, pencabutan putusan pailit dan berakhirnya kepailitan. Pasal 17 ayat (2) UUK PKPU mengatur perihal penetapan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator dalam pembatalan putusan pailit sebagai berikut:

Pasal 17 UUK PKPU

"Majelis hakim yang membatalkan putusan pernyataan pailit juga menetapkan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator".

Penetapan biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator juga dilakukan oleh Majelis Hakim yang memerintahkan pencabutan kepailitan. Pencabutan kepailitan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUK PKPU sebagai berikut:

- (1) *Dalam hal harta pailit tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan maka Pengadilan atas usul Hakim Pengawas dan setelah mendengar panitia Kreditor sementara jika ada, serta setelah memanggil dengan sah atau mendengar Debitor, dapat memutuskan pencabutan putusan pernyataan pailit.*

Pasal 18 ayat (1) UUK PKPU tersebut memperlihatkan pentingnya kedudukan biaya kepailitan sebagai ukuran dari dapat dilakukannya pencabutan putusan pernyataan pailit bila harta pailit tidak cukup untuk membayar biaya tersebut. Selain itu, dalam pencabutan pailit Majelis Hakim tetap menetapkan jumlah biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator sesuai Pasal 18 ayat (3) UUK PKPU sebagai berikut:

- (3) *Majelis hakim yang memerintahkan pencabutan pailit menetapkan jumlah biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator.*

Biaya tersebut kemudian dibebankan kepada Debitor dan harus didahulukan atas semua utang yang tidak dijamin dengan agunan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat (4) , (5) dan (6) UUK PKPU sebagai berikut:

- (4) Jumlah biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibebankan kepada Debitor.
- (5) Biaya dan imbalan jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus didahulukan atas semua utang yang tidak dijamin dengan agunan
- (6) Terhadap penetapan majelis hakim mengenai biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator sebagaimana dimaksud pada ayat (3), tidak dapat diajukan upaya hukum.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUK PKPU maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator didahulukan diatas utang yang tidak dijamin dengan agunan. Apakah artinya biaya kepailitan adalah setelah kreditor separatis? Atau sebelum Kreditor Konkuren?

Demikian pula dalam berakhirnya kepailitan, majelis hakim menetapkan biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator yang bersifat *final and binding*, yang artinya tidak dapat diajukan upaya hukum. Pembayaran biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator dilaksanakan melalui penetapan eksekusi oleh Ketua Pengadilan atas permohonan Kurator yang diketahui oleh Hakim Pengawas sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) UUK PKPU.

Besarnya imbalan jasa Kurator ditentukan setelah kepailitan berakhir dan sesuai dengan pedoman Menteri Kehakiman.

Ketentuan mengenai imbalan jasa kurator ini diatur dalam Pasal 75 juncto Pasal 76 UUK PKPU sebagai berikut:

Pasal 75

"Besarnya imbalan jasa Kurator ditentukan setelah kepailitan berakhir".

Pasal 76

"Besarnya imbalan jasa yang harus dibayarkan kepada Kurator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ditetapkan berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan perundang-undangan".

Biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator merupakan utang harta pailit yang harus dikeluarkan dari harta pailit. UUK PKPU memberikan hak mendahulu bagi biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, yang harus didahulukan daripada kreditor konkuren. Kemudian dalam Pasal 191 UUK PKPU dinyatakan bahwa cara pemotongan dari biaya atau ongkos kepailitan dilakukan pada tiap bagian harta pailit, kecuali benda yang dibebani hak jaminan kebendaan yang dieksekusi sendiri oleh pemegang hak berdasarkan Pasal 55 UUK PKPU,

Biaya kepailitan jelas akan tetap dibebankan pada harta pailit, karena tidak ada sumber pembiayaan lain selain harta pailit. Negara juga tidak menyediakan dana untuk itu. Biaya kepailitan dibebankan pada tiap bagian harta pailit. UUK PKPU memberikan kedudukan untuk biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator mendahulu dari kreditor separatis, yang berarti dengan kedudukan lebih tinggi dari kreditor konkuren.

Bagaimana kedudukan biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator dibandingkan dengan utang pajak? Perlu dipertimbangkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Biaya kepailitan merupakan akibat dari adanya pemberesan tagihan dan harta pailit sehingga keberadaannya adalah mutlak ada dalam suatu kepailitan;
- b. Kurator sebagai pelaksana pengurusan dan pemberesan, mendapatkan pembayaran jasanya dari harta pailit saja. Pembayaran imbalan jasa kurator merupakan hak kurator yang telah melaksanakan pekerjaannya melakukan pengurusan harta pailit.
- c. Jika hak mendahulu imbalan jasa kurator dikesampingkan, maka tidak akan ada kurator yang melakukan pengurusan dan pemberesan harta pailit dengan tanpa dibayar, dengan demikian maka akan berakibat pada tidak berjalannya mekanisme kepailitan itu sendiri.

4.4 Utang Pajak

Pajak menurut Rochmat Sumitro adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum⁶⁹. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Telah Dirubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, selanjutnya disebut UU KUP, telah memberikan pengertian Pajak yaitu kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁷⁰.

⁶⁹ Tony Marsyahur, *Pengantar Perpajakan*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm.2

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 2008, Pasal 1 Angka 1

Timbulnya utang pajak dapat dilihat menurut Ajaran Material dan Formil. Menurut Ajaran Material timbulnya utang pajak karena berlakunya undang-undang perpajakan, bukan karena adanya ketetapan Pajak. Sedangkan menurut Ajaran Formil, yang menimbulkan timbulnya utang pajak adalah karena peristiwa, perbuatan (*tatbestand*).

Untuk mengenali mengenai karakteristik pajak dapat dilakukan dengan mengenali definisi atau pengertian mengenai pajak yang diberikan oleh para sarjana⁷¹, sebagai berikut:

a. Prof. Dr. Rochmat Soemitro, SH

Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan "surplus"nya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.

b. Dr. Soeparman Soemahamidjaja

Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

c. Prof. P.J.A. Adriani

Pajak adalah iuran kepada negara (yang akan dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

⁷¹ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 3-6. Lihat juga dalam Y. Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2006, hlm.2-4.

d. Prof. Dr.Smeets

Pajak adalah prestasi kepada Pemerintah yang terhutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Dari pengertian pajak yang dikemukakan oleh para sarjana, dapat disimpulkan ciri atau karakteristik pajak sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut berdasar adanya undang-undang ataupun peraturan pelaksanaannya;
- b. Terhadap pembayaran pajak tidak ada kontraprestasi yang dapat ditunjukkan secara langsung;
- c. Pemungutannya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang oleh karenanya kemudian muncul istilah pajak pusat dan pajak daerah;
- d. Hasil dari uang pajak dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan, yang apabila terdapat kelebihan maka sisanya dipergunakan untuk *public investment*.
- e. Di samping mempunyai fungsi sebagai alat untuk memasukkan dana dari rakyat ke dalam kas negara (fungsi budgeter), pajak juga mempunyai fungsi yang lain, yakni fungsi mengatur.

Disamping memiliki karakteristik seperti tersebut diatas, pajak mempunyai unsur-unsur yang sama dengan pungutan lainnya, unsur pajak menurut Rochmat Soemitro⁷² adalah:

- a. Masyarakat (kepentingan umum);
- b. Undang-Undang;
- c. Pemungut Pajak –Penguasa Masyarakat;
- d. Subyek pajak – Wajib Pajak;
- e. Obyek pajak – Tatbestand;
- f. Surat ketetapan pajak (fakultatif).

Setiap wajib pajak yang telah memenuhi syarat subyektif dan obyektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan wajib mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak dan kepadanya diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak⁷³. Setiap wajib pajak wajib membayar pajak yang terutang sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan, dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak.

Utang pajak pelunasannya dapat dipaksakan secara langsung dengan cara-cara yang dilindungi oleh hukum⁷⁴.

Berakhirnya utang pajak dapat melalui beberapa cara, salah satunya yang sudah jelas adalah melalui pembayaran, sedang cara lainnya adalah kompensasi, daluwarsa, pembebasan, penghapusan, penundaan penagihan.

⁷² Y. Sri Pudyatmoko, *Ibid*

⁷³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 28, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007

⁷⁴ R. Santoso Brotodihardjo, *Op.cit*, hlm.113

Pembayaran dalam hukum pajak adalah pembayaran dengan mata uang negara pemungut pajak⁷⁵. Dalam melakukan pembayaran pajak tersebut, tata cara pembayaran, penyetoran pajak, dan pelaporannya, serta tata cara mengangsur dan menunda pembayaran pajak diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan⁷⁶.

Dalam hubungan hukum perdata, setiap perikatan selalu terdapat sekurang-kurangnya seorang kreditor, dan di antara mereka terdapat suatu hubungan hukum. Bagaimana hubungan hukum dalam utang pajak? R. Santoso Brotodihardjo menjelaskan mengenai hubungan hukum dalam pajak, yang kesimpulannya bahwa sekalipun perikatan antara negara dan yang berutang pajak didasarkan atas hukum publik, namun persamaannya dengan perikatan-perikatan yang diuraikan dalam Buku III KUH Perdata adalah besar⁷⁷. Menurut Prof. Scholten bahwa hukum perdata dipandang sebagai hukum umum, yang meliputi segala-galanya, kecuali jika hukum publik telah menetapkan peraturan yang menyimpang daripadanya⁷⁸.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata telah menempatkan utang pajak untuk didahulukan daripada kreditor lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 1137 KUH Perdata sebagai berikut:

"Hak dari Kas Negara, Kantor lelang, dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh Pemerintah, untuk didahulukan, tertibnya melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak tersebut, diatur dalam berbagai undang-undang khusus yang mengenai hal-hal itu".

⁷⁵ *Ibid*, hlm 8

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 126

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 115

⁷⁸ *Ibid*

Dengan demikian maka menurut Pasal 1137 KUH Perdata tersebut maka kedudukan utang pajak sebagai pemegang hak istimewa dengan hak mendahului yang merujuk pada pengaturan dalam undang-undang khusus, yaitu Undang-Undang Perpajakan. Sebelum membahas mengenai bagaimana Undang-Undang Perpajakan mengatur mengenai kedudukan utang pajak dalam kepailitan, perlu kita lihat mengenai utang dalam kepailitan.

Dilihat dari definisi Utang dalam UUK PKPU secara luas, utang merupakan kewajiban yang dapat timbul dari perjanjian atau dari perikatan karena undang-undang.

Sementara pemahaman pajak dari perspektif hukum menurut Soemitro merupakan suatu perikatan yang timbul karena adanya undang-undang yang menyebabkan timbulnya kewajiban warga negara untuk menyetorkan sejumlah penghasilan tertentu kepada negara, dimana negara mempunyai kekuatan untuk memaksa dan uang pajak tersebut harus dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan. Dari pendekatan hukum ini memperlihatkan bahwa pajak yang dipungut harus berdasarkan undang-undang sehingga menjamin adanya kepastian hukum, baik bagi fiskus sebagai pengumpul pajak maupun wajib pajak sebagai pembayar pajak.

Dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang⁷⁹. Jadi setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang, sehingga tidak mungkin ada pajak yang dipungut tidak dengan undang-undang.

Dalam Pasal 23A UUD 1945 tersebut, yang merupakan sumber hukum formal dari pajak, di dalamnya tersirat falsafah pajak yang

⁷⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

mendalam. Mengenai dasar falsafah pajak. H. Rochmat Soemitro menyatakan bahwa pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada Pemerintah yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk⁸⁰. Peralihan kekayaan yang demikian itu, dalam kata-kata sehari-hari hanya dapat berupa penggarongan, perampasan, pencopetan, atau pemberian hadiah dengan sukarela dan tanpa paksaan⁸¹. Maka supaya peralihan kekayaan dari rakyat kepada Pemerintah tidak dikatakan sebagai perampokan atau pemberian hadiah secara sukarela, maka disyaratkan bahwa pajak, sebelum diberlakukan, harus mendapatkan persetujuan rakyat terlebih dahulu⁸². Lembaga perwakilan sebagai pembentuk undang-undang merupakan representasi dari rakyat, sehingga ketika suatu rancangan undang-undang termasuk undang-undang pajak dianggap telah disetujui rakyat jika telah diundangkan oleh DPR.

Falsafah yang dikandung dalam Pasal 23A UUD 1945 sebagaimana dimaksud sama dengan falsafah pajak yang dianut di Inggris yang berbunyi "*No Taxation Without Representation*" dan falsafah pajak di Amerika Serikat yang berbunyi "*Taxation Without Representation is Robbery*"⁸³.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa utang pajak muncul berdasarkan undang-undang yang menimbulkan perikatan kepada warga negara untuk melakukan pembayaran pajak, sehingga dengan demikian utang pajak dapat masuk dalam lingkup utang dalam kepailitan yang luas, yaitu utang yang timbul karena undang-undang.

⁸⁰ H. Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 8

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

Kembali pada Undang-Undang Perpajakan yang mengatur mengenai pembayaran utang pajak dan hak mendahulu dari negara adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 selanjutnya disebut UU KUP.

Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* memberikan pedoman bahwa supaya peraturan pajak itu memenuhi rasa keadilan, harus memenuhi empat syarat sebagai berikut⁸⁴:

1. *equality and equity*;
2. *certainity*;
3. *convenience of payment*;
4. *economic of collection*.

Equality atau kesamaan dalam sistem perpajakan lazim disebut *discrimination* yang artinya setiap orang, baik warga negara asing atau Indonesia yang berada dalam keadaan yang sama akan diperlakukan sama dan dikenakan pajak yang sama besar⁸⁵. Dalam penyusunan undang-undang perpajakan harus memenuhi syarat perundang-undangan dan menganut sistem tertentu dan diutamakan keadilan serta kepastian hukum. Kepastian hukum berarti bahwa makna kalimat dan makna istilah harus tepat, tegas dan tidak ambiguitas ataupun memberikan kesempatan untuk ditafsirkan lain daripada yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang⁸⁶.

Certainity atau kepastian hukum adalah tujuan setiap undang-undang. Sedang *convenience of payment* artinya adalah pajak harus dipungut pada saat yang tepat, yaitu pada saat wajib pajak mempunyai uang, ini akan

⁸⁴ *Ibid*, hlm.14

⁸⁵ *Ibid*, hlm.15

⁸⁶ *Ibid*

membuat wajib pajak *convenience*⁸⁷. Syarat selanjutnya adalah *economic of collection*, yang artinya bahwa dalam membentuk peraturan perundangan wajib mempertimbangkan bahwa biaya pemungutan harus relatif lebih kecil dibandingkan dengan uang pajak yang masuk⁸⁸.

Dalam peraturan mengenai perpajakan, hanya diatur secara formal atau pokok-pokoknya saja dalam undang-undang, dan pelaksanaannya diberikan kepada pejabat pelaksana dengan diberi wewenang untuk membuat peraturan pelaksanaannya. Di Indonesia, hukum pajak formal pokok-pokoknya diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, selanjutnya disebut UU KUP.

UU KUP sebagai dasar hukum formil perpajakan telah mengatur mengenai penagihan pajak. Dasar dan sarana administrasi bagi Direktur Jenderal Pajak untuk melakukan penagihan pajak berdasarkan Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, dan Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah.

Suatu utang atau tagihan pajak harus dilunasi oleh wajib pajak atau Penanggung Pajak. Dengan adanya tagihan pajak, negara mempunyai hak mendahului untuk tagihan pajak tersebut atas barang-barang milik Penanggung Pajak. Hak mendahului tersebut diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU KUP yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

"Negara mempunyai hak mendahului untuk utang pajak atas barang-barang milik Penanggung Pajak".

⁸⁷ *Ibid*, hlm.25

⁸⁸ *Ibid*, hlm.26

Adapun maksud dari adanya hak mendahului negara ini dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 21 ayat (1) UU KUP, yaitu untuk menetapkan kedudukan negara sebagai kreditur preferen yang mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak yang akan dilelang di muka umum. Pelaksanaan hak mendahului negara atas utang pajak tersebut adalah dengan dilakukan pembayaran atas utang pajak terlebih dahulu, pembayaran kepada kreditur lain diselesaikan setelah utang pajak dilunasi. Ketentuan tentang hak mendahului meliputi pokok pajak, sanksi administrasi berupa bunga, denda, kenaikan, dan biaya penagihan pajak.

Dengan adanya perubahan pada UU KUP, khususnya Pasal 21 mengalami penambahan ayat yaitu ayat (3a), yang menyatakan bahwa dalam hal Wajib Pajak dinyatakan pailit, maka kurator atau orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan dilarang membagikan harta Wajib Pajak dalam pailit kepada pemegang saham atau kreditur lainnya sebelum menggunakan harta tersebut untuk membayar utang pajak Wajib Pajak tersebut.

Namun demikian hak mendahului negara telah dikecualikan untuk didahulukan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) yang menyatakan bahwa kedudukan utang pajak adalah mendahului dari hak mendahului lainnya kecuali *biaya perkara yang hanya disebabkan oleh suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak, biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang dimaksud; dan/atau biaya perkara, yang hanya disebabkan oleh pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.*

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa mengenai Hak Kas Negara sebagaimana disebut dalam KUH Perdata harus didahulukan, dalam pelaksanaan hak mendahulunya diatur dalam Undang-Undang, yaitu

UU KUP. UU KUP memberikan kedudukan mendahulu untuk utang pajak kecuali atas biaya perkara pelemangan atau penyelesaian warisan.

UU KUP telah memberikan kedudukan istimewa untuk utang pajak melebihi kedudukan semua kreditor dalam kepailitan, termasuk hak jaminan sebagaimana dampaknya telah diuraikan sebelumnya, dan juga mendahulu dari buruh dan biaya kepailitan serta kreditor konkuren. Adanya kebijakan ini mesti ditinjau ulang karena selain telah merampas hak kreditor pemegang hak jaminan (walaupun ketentuan Pasal 21 ayat (3a) UU KUP tidak efektif berlaku untuk kreditor hak jaminan).

Utang pajak tidak dapat menerapkan hak mendahulunya atas utang dengan hak jaminan kebendaan atas dasar pertimbangan sebagai berikut:

- a. kedudukan negara sebagai kreditor preferen dan adanya hak mendahulu atas utang pajak tidak dapat melepaskan hak jaminan yang sudah melekat pada benda yang dijadikan obyek jaminan, sehingga kreditor pemegang hak jaminan tetap berhak mengambil pelunasan terlebih dahulu atas benda tersebut.
- b. Hak untuk melakukan eksekusi atas benda jaminan oleh kreditor diakui oleh UUK PKPU, kreditor dapat melakukan eksekusi dan dia tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundangan, baik UUK PKPU maupun UU KUP.
- c. Terhadap ketentuan Pasal 21 ayat (3a) UU KUP, ketika eksekusi atas harta debitor yang dibebani oleh jaminan, eksekusi tersebut dilakukan oleh Kreditor itu sendiri, bukan oleh Kurator. Bahkan ketika penjualan harta debitor yang dibebani hak jaminan dilakukan Kurator maka Kreditor tetap berhak atas pelunasan utangnya, dengan dibebani biaya kepailitan.

Lalu bagaimana kedudukan hak istimewa utang pajak dibanding dengan utang kreditor preferen lainnya, yaitu buruh dan biaya kepailitan dan imbalan kurator?

Di banyak negara selama bertahun-tahun negara diberikan hak yang istimewa dalam hal kepailitan, namun selama lebih dari dua puluh tahun beberapa yurisdiksi telah mempertanyakan hak istimewa tersebut, dan meneliti secara mendalam biaya yang ditimbulkan dan manfaat serta pijakan moral dari kebijakan tersebut⁸⁹.

Adanya kebijakan hak mendahului dari seluruh harta debitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 UU KUP, dan terkait dengan adanya kreditor lain, seperti buruh dan biaya kepailitan maka perlu dipertimbangkan mengenai hal-hal sebagai berikut:

- a. Kreditor separatis jelas tidak akan mau melepaskan hak jaminan kebendaan yang melekat pada harta benda debitor untuk diambil pelunasan terlebih dahulu untuk utang pajak, selain itu berbagai instrumen dalam hak jaminan kebendaan telah dibuat untuk kepastian hukum pelunasan utang kepada pemegang hak jaminan kebendaan;
- b. Jumlah dana yang didapat dari pelunasan utang pajak dalam kepailitan sangatlah kecil dibanding pendapatan lainnya. Selain itu para debitor pailit dapat saja dalam keadaan tidak mampu membayar termasuk utang pajak. Lebih baik penagihan pajak diutamakan pada wajib pajak lain yang mampu membayar pajak.
- c. Kreditor enggan menyelesaikan piutangnya melalui kepailitan karena adanya kebijakan mendahului untuk utang pajak, yang mana jumlahnya dapat signifikan mengurangi pembayaran kepada kreditor non separatis.

⁸⁹ Daniel J. Flitzpatrick, *Hukum Kepailitan dalam Hukum Internasional*, disampaikan dalam seminar nasional kepailitan tahun 2008, USAID in ACCE Project & AKPI

- d. Jika harta pailit tidak cukup untuk membayar seluruh utang, maka jika hak mendahulu untuk utang pajak tetap dilaksanakan maka buruh dan kreditor konkuren tidak akan mendapatkan sepeserpun rupiah, sebagaimana hal-hal yang perlu dipertimbangkan telah dipaparkan pada bagian utang upah pekerja.

4.5 Utang Kreditor Konkuren

Kreditor Konkuren adalah kreditor yang harus berbagi dengan para kreditor lain secara proporsional, atau disebut juga sebagai *pari passu pro rata parte*, yaitu menurut perbandingan besarnya masing-masing tagihan mereka, dari hasil penjualan harta kekayaan debitor yang tidak dibebani dengan hak jaminan⁹¹. Kreditor konkuren atau *Unsecured Creditors* adalah kreditor selain kreditor preferen dan kreditor dengan hak istimewa. Sesuai Pasal 1136 KUH Perdata, semua orang berpiutang yang tingkatnya sama dibayar menurut keseimbangan. Demikian pula dinyatakan oleh Jerry Hoff dalam *Indonesian Bankruptcy Law*, bahwa kreditor konkuren adalah kreditor *paritas creditorum*, secara lengkapnya adalah sebagai berikut:

*"Unsecured creditors are paritas creditorum creditors; they do not have priority and will therefore be paid, if any proceeds of the bankruptcy estate remain, after all the other creditors have received payment. Unsecured creditors are required to present their claims for verification to the receiver and they are charged a pro rata parte share of the cost of the bankruptcy"*⁹².

Dengan adanya jenis kreditor preferen dalam kepailitan, dapat menyebabkan kreditor konkuren hanya dapat menerima sejumlah persentase kecil dari jumlah tagihan.⁹³

⁹¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid*, hlm. 280

⁹² Jerry Hoff, *Op.cit*, hlm. 117

⁹³ Jerry Hoff, *Ibid*, dalam bukunya Jerry Hoff menyatakan: *In practice, there are many creditors with a preferred position. Therefore, in general the unsecured creditors will only receive a small percentage of their claims as a dividend.*, *Ibid*

"A special group of unsecured creditors are the subordinated creditors. Subordination is an agreement whereby one creditor (the subordinated or junior creditor) of the borrower agrees not to be paid until another creditors (the senior creditors) is paid in full. Basically, two types of subordination exist:

Payment can be made on the junior debt until the borrower's liquidation or until the commencement of an insolvency proceeding (for example bond issues); no payment may be made at all on the junior debt until the senior debt has been paid (for example shareholders loans)⁹⁴."

Demikianlah kedudukan kreditor konkuren menempati kedudukan paling akhir diantara kreditor preferen dan separatis, yang artinya pelunasan atas piutangnya adalah setelah piutang kedua jenis kreditor tersebut dilunasi, dan pelunasan piutang kreditor konkuren tersebut dilakukan pembagian secara proporsional di antara mereka.

Dari uraian mengenai prioritas pembayaran kreditor dalam kepailitan, selain urutan sebagaimana dimaksud dalam Bab ini, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. KUH Perdata memang telah menyebut mengenai kedudukan prioritas pembayaran utang kepada kreditor, namun tidak ada ketentuan yang secara spesifik mengatur mengenai prioritas pembayaran utang dalam kepailitan;
- b. Ketentuan di KUH Perdata yang sifatnya terbuka, telah "membiarkan" adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan utang masing-masing kreditor sebagai hak mendahulu, yang tentu saja tidak jelas prioritasnya satu sama lain. Misalnya adanya Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- c. Adanya kebijakan bidang perpajakan dalam hal penagihan pajak dan penyitaan terhadap barang dengan hak jaminan, telah mengesampingkan

⁹⁴ Jerry Hoff, *Ibid*

ketentuan bidang hak jaminan kebendaan yang kepastian hukumnya telah dijamin dengan berbagai instrumen.

- d. UUK PKPU hanya memberikan sedikit sekali petunjuk mengenai urutan para kreditor. Penjelasan Pasal 60 ayat (1) UUK PKPU menjelaskan bahwa kreditor yang diistimewakan adalah kreditor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1139 dan Pasal 1149 KUH Perdata. Dan dalam KUH Perdata bagaimana kedudukan tagihan utang pajak terhadap tagihan upah buruh termasuk atas tagihan istimewa.
- e. Dalam menangani prioritas penagihan, perlu dijelaskan urutan prioritasnya secara jelas dalam UUK PKPU. Harus ada keputusan mengenai urutan prioritas pembayaran kepada kreditor, tidak hanya secara parsial dan terpisah masing-masing dalam UU Ketenagakerjaan maupun dalam UU KUP, tetapi tidak dalam UUK PKPU, maka dalam implementasinya akan membingungkan.

Perlunya kepastian hukum mengenai urutan kreditor dalam UUK PKPU tentunya harus pula mempertimbangkan faktor perekonomian, pembiayaan dan jaminan, pengupahan dan perpajakan serta faktor lain yang akan ikut terpengaruh.

Perlunya pengaturan mengenai urutan prioritas kreditor secara jelas dalam UUK PKPU ini sejalan dengan Pedoman Peraturan mengenai Undang-Undang Kepailitan yang telah dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCITRAL *Legislative Guide*) sebagai berikut:

“Dalam hal prioritas dicantumkan dalam undang-undang kepailitan atau dalam hal prioritas yang terdapat dalam undang-undang lain selain dari undang-undang kepailitan diakui dan berdampak terhadap proses kepailitan, diharapkan bahwa prioritas-prioritas tersebut dinyatakan secara eksplisit atau dirujuk dalam undang-undang kepailitan (dan bila perlu dibuatkan urutan prioritasnya dengan tagihan-tagihan lain)⁹⁵”.

⁹⁵ International Legislative Guide on Insolvency Law, 2005, hlm.21, diunduh dari www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf, terjemahan terdapat dalam Prosiding Seminar Nasional Kepailitan Tahun 2008.

BAB III

PENYELESAIAN UTANG PAJAK DALAM KEPAILITAN

1 Sistem Pemungutan Pajak

Pajak mempunyai fungsi yang penting dalam kehidupan bernegara, baik sebagai sumber pendanaan untuk membiayai pengeluaran negara, pajak juga dapat digunakan oleh Pemerintah untuk mengendalikan kehidupan masyarakat.

Banyak pakar yang memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan pajak. Salah satu definisi pajak yang dikenal adalah definisi pajak yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Rochmat Soemitro sebagai berikut¹:

"Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (tegen prestatie) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum"

Definisi tersebut kemudian disempurnakan menjadi:

"Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan "surplusnya" digunakan untuk "public saving" yang merupakan sumber utama untuk membiayai "public investment""

Definisi lain dikemukakan oleh S.I Djajadiningrat sebagai berikut:

"Pajak adalah suatu kewajiban menyerahkan sebagian daripada kekayaan ke kas negara disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat

¹ Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein, *Perpajakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2000, hlm. 3.

dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum".²

Pengertian atau definisi Pajak juga dikemukakan oleh Prof. DR. P.J.A Adriani adalah sebagai berikut:

"Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan".

Jika dilihat dari berbagai pengertian pajak yang diberikan oleh pakar sebagaimana tersebut diatas, maka pengertian yang diberikan oleh Prof. Dr. Rochmat Soemitro menitikberatkan pada sudut pandang hukum, dimana pajak didefinisikan sebagai perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang yang memnuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang (*Taatbestand*) untuk membayar sejumlah uang ke Kas Negara yang dapat dipaksakan, tanpa mendapatkan imbalan yang secara langsung dapat

² *Ibid.* Dalam bukunya, penulis menarik kesimpulan mengenai ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak dari definisi pajak yang telah dikemukakan oleh Prof Dr. Rochmat Soemitro dan S.I. Djajadiningrat sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut oleh negara (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah), berdasarkan kekuatan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya;
 - b. Dalam pembayaran pajak-pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh pemerintah atau tidak ada hubungan langsung antara jumlah pembayaran pajak dengan kontra prestasi secara individu;
 - c. Penyelenggaraan pemerintah secara umum merupakan kontra prestasi dari negara;
 - d. Diperuntukkan bagi pengeluaran rutin pemerintah jika masih surplus digunakan untuk "*public investment*";
 - e. Pajak dipungut disebabkan adanya suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu kepada seseorang;
 - f. Pajak dapat pula mempunyai tujuan yang tidak budgeter yaitu mengatur.
- Lihat pula dalam buku Drs Mardiasmo yang berjudul *Perpajakan (Andi Offset, Yogyakarta, 2000, hlm. 1)*, telah memberikan kesimpulan mengenai unsur-unsur pajak dengan acuan definisi pajak menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro, SH, sebagai berikut:
- a. Iuran rakyat kepada negara. Yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang);
 - b. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya;
 - c. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh Pemerintah;
 - d. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan pembangunan) dari yang digunakan sebagai alat (pendorong atau penghambat) untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan³.

Dalam pengertian pajak yang diberikan oleh Prof. Rochmat Soemitro terlihat bahwa pajak dianggap sebagai perikatan sebagaimana dimaksud dalam KUH Perdata. Pemikiran tersebut sejalan dengan pendapat Prof. Scholten yang menyatakan bahwa hukum perdata dipandang sebagai hukum umum, yang meliputi segala-galanya, kecuali jika hukum publik telah menetapkan peraturan yang menyimpang daripadanya⁴.

Untung Sukardji juga menyatakan bahwa pengertian yang diberikan oleh Rochmat Soemitro sebagaimana tersebut lebih menekankan pada pajak sebagai suatu perikatan, dan pada hak dan kewajiban baik yang ada pada masyarakat maupun negara⁵.

Administrasi perpajakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Telah Dirubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, selanjutnya disebut UU KUP, telah pula memberikan pengertian Pajak yaitu kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁶.

³ Untung Sukardji, *Pajak Pertambahan Nilai*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 2

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*, hlm.3

⁶ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 2008, Pasal 1 Angka 1

Sebagai bentuk kontribusi wajib dari warga negara, maka pajak dalam pemungutannya oleh negara dilakukan berdasarkan suatu hak. Terdapat beberapa teori yang memberikan justifikasi pemberian hak kepada negara untuk memungut pajak yang antara lain adalah⁸:

a. Teori Asuransi

Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda, dan hak-hak rakyatnya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.

b. Teori Kepentingan

Pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayar.

c. Teori Daya Pikul

Beban pajak untuk semua orang sama beratnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan daya pikul masing-masing orang.

d. Teori Bakti

Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah sebagai suatu kewajiban.

e. Teori Asas Daya Beli

Dasar keadilan terletak pada akibat pemungutan pajak. Maksudnya memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara. Selanjutnya negara akan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan.

⁸ Mardiasmo, *Op.cit*, hlm. 3

Pajak itu sendiri mempunyai 2 (dua) fungsi penting yaitu fungsi budgetair dan fungsi *regulerend*. Fungsi budgetair artinya pajak sebagai sumber dana bagi Pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya. Fungsi *regulerend* artinya pajak merupakan alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.⁹

Pajak dipungut dengan *paksa* dari warga negara wajib pajak. Agar pemungutan pajak itu sendiri tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan);
- b Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis);
- c Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis);
- d Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial);
- e Sistem pemungutan pajak harus sederhana.

Pemungutan pajak dilakukan dengan berdasar pada konstitusi yaitu Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pajak merupakan pungutan yang sifatnya memaksa, bunyi selengkapny adalah sebagai berikut:

"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang".

Dari ketentuan Pasal 23A UUD 1945 tersebut diketahui bahwa pajak merupakan salah satu bentuk pungutan yang dapat dipaksakan untuk keperluan Negara dengan undang-undang. Yang artinya walaupun pungutan pajak bersifat memaksa, namun tetap tidak boleh melupakan syarat yuridisnya yaitu pungutan harus dilakukan atas dasar peraturan perundang-undangan atau hukum pajak yang berlaku. Dengan demikian maka kedudukan hukum pajak merupakan syarat penting pelaksanaan pungutan pajak yang sesuai dengan konstitusi.

⁹ Mardiasmo, *Op.cit.*, hlm 2.

¹¹ Muhamamad Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.2

Pengertian hukum pajak pada garis besarnya dapat dibagi dalam arti luas dan sempit. Hukum pajak dalam arti luas adalah hukum yang berkaitan dengan pajak. Sedangkan dalam arti sempit adalah seperangkat kaidah hukum tertulis yang mengatur hubungan antara pejabat pajak dengan wajib pajak yang memuat sanksi hukum.

Menurut Rochmat Soemitro, hukum pajak ialah suatu kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak.¹¹ Hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik dan merupakan *lex specialis* yang mengatur khusus mengenai pajak dan menganut paham imperatif yang artinya pelaksanaannya tidak dapat ditunda.¹² Hukum pajak sebagai hukum positif merupakan bagian dari hukum nasional yang memiliki sumber hukum yaitu sebagai berikut¹³:

a Undang-Undang Dasar 1945;

Sebelum amandemen UUD 1945, ketentuan mengenai pajak diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, yang mengandung asas legalitas yang meletakkan kewenangan pada negara untuk memungut pajak kalau negara membutuhkannya, tetapi dengan syarat harus berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan Pasal 23 ayat (2) tersebut telah ditetapkan dalam berbagai Undang-Undang Pajak, baik yang sekedar materiil, formil maupun gabungan dari keduanya. Setelah amandemen UUD 1945, ketentuan mengenai pajak mengalami perubahan yang sangat prinsipil. Pasal 23A tetap mengandung asas legalitas sebagaimana terkandung dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen.

b Perjanjian Perpajakan;

Perjanjian perpajakan merupakan sumber hukum pajak yang tertulis sebagai hasil perjanjian dua negara atau lebih. Perjanjian perpajakan bertujuan untuk

¹² Mardiasmo, *Op.cit*, hlm. 5

¹³ Muhammad Djafar Saidi, *Op.cit*, hlm. 5

mencegah terjadinya pajak ganda internasional (*international double taxation*) yang menimbulkan beban berat terhadap wajib pajak, selain itu untuk mencegah penghindaran pajak dan penyelundupan pajak internasional (*international tax avoidance and tax evasion*).

c Yurisprudensi Perpajakan;

Yurisprudensi perpajakan adalah putusan pengadilan mengenai perkara pajak yang meliputi sengketa pajak dan tindak pidana pajak yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.

d Doktrin Perpajakan.

Doktrin perpajakan hanya dapat lahir karena pendapat ahli hukum pajak, bukan ahli hukum pada umumnya dikarenakan hukum pajak memiliki ciri khas tersendiri yang mempunyai perbedaan prinsipil dengan hukum lainnya.

Dari paparan diatas, dapat diketahui bahwa meskipun hukum yang sifatnya *lex specialis* tetap merupakan bagian dari hukum nasional. Hukum pajak sebagai norma tetap bersumber pada norma tertinggi yaitu norma dalam UUD 1945.

Pajak sebagai bentuk pungutan wajib, dapat dibedakan jenisnya berdasarkan beberapa faktor. Berdasarkan faktor dominan untuk menentukan timbulnya kewajiban pajak, Prof Adriani, membedakan pajak menjadi Pajak Subjektif dan Pajak Objektif¹⁴.

Pajak Subjektif adalah suatu jenis pajak yang timbulnya kewajiban pajaknya sangat ditentukan pertama tama oleh keadaan subjektif subyek pajak walaupun untuk menentukan timbulnya kewajiban membayar pajak tergantung pada objek pajaknya, misalnya Pajak Penghasilan¹⁵. Kewajiban Pajak Subyektif adalah kewajiban yang melekat pada subyeknya, pada umumnya setiap orang

¹⁴ Untung Sukardji, *Op.cit*, hlm. 3

¹⁵ *Ibid*

yang bertempat tinggal di Indonesia memenuhi kewajiban pajak subyektif, anak, orang dewasa, wanita yang sudah kawin. Sedangkan untuk orang di luar Indonesia kewajiban subyektif ada kalau mempunyai hubungan ekonomis dengan Indonesia¹⁶.

Kewajiban pajak subyektif dalam negeri untuk pajak penghasilan¹⁷ mulai pada waktu seseorang dilahirkan di wilayah Indonesia atau pada waktu seseorang menetap di Indonesia. Kewajiban tersebut berakhir pada waktu seseorang meninggal dunia atau pada waktu seseorang meninggalkan Indonesia untuk selamanya. Sedangkan kewajiban pajak subjektif luar negeri dimulai pada waktu seseorang dilahirkan di luar wilayah Indonesia dan mempunyai hubungan ekonomis dengan Indonesia menurut Undang-Undang Pajak atau pada waktu seseorang menetap di luar negeri serta mempunyai hubungan ekonomis dengan Indonesia menurut Undang-Undang Pajak.¹⁸ Kewajiban tersebut berakhir pada waktu seseorang meninggal dunia atau pada waktu hubungan ekonomis dengan Indonesia seperti yang dimaksud diatas terputus, atau juga pada waktu seseorang menetap di Indonesia.

Sedangkan Pajak Obyektif adalah suatu jenis pajak yang timbulnya kewajiban pajaknya sangat ditentukan pertama-tama oleh objek pajak, tanpa memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak. Misalnya Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Kewajiban pajak obyektif adalah kewajiban yang melekat pada objeknya, seseorang dapat dikenakan kewajiban pajak obyektif jika ia mendapat penghasilan atau mempunyai kekayaan yang memenuhi syarat menurut Undang-Undang.

¹⁶ Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein, *Op.cit*, hlm. 17.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

Penggolongan pajak lainnya dapat pula dikelompokkan menurut golongan, sifat dan lembaga pemungutnya¹⁹.

Jika dilihat dari pengolongan pajak subyektif dan obyektif, terlihat bahwa timbulnya utang pajak merupakan titik awal dari seorang warga negara dihitung mempunyai kewajiban pajak. Timbulnya utang pajak tentu juga tergantung pada sistem pemungutan pajak yang di terapkan. Sistem pemungutan pajak itu sendiri dibedakan menjadi sebagai berikut:

a. *Official Assessment System*

Official Assessment System adalah sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak²⁰.

Ciri-ciri dari sistem *Official Assessment* ini adalah sebagai berikut :

- a). Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus;
- b). Wajib Pajak bersifat pasif;
- c). Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

¹⁹ Pajak dalam berbagai literatur selalu dikelompokkan menurut golongan, sifat dan lembaga pemungutnya, yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Menurut golongannya pajak dibagi menjadi Pajak langsung dan Pajak tidak langsung. Pajak langsung yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Sedangkan Pajak tidak langsung adalah pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.
- b. Menurut sifatnya pajak dibagi menjadi pajak subyektif dan pajak obyektif. Pajak Subyektif adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subyeknya. Sedangkan Pajak Obyektif adalah pajak yang berpangkal pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak.
- c. Menurut lembaga pemungutnya pajak dibagi Pajak Pusat yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Sedangkan Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.

²⁰ Mardiasmo, *Op.cit*, hlm.8. Dalam sistem ini kegiatan dalam menghitung dan pemungutan pajak sepenuhnya ada pada aparat perpaajakan. Dijelaskan demikian pula dalam Tony Marsyahrul, *Pengantar Perpajakan*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.

b. *Self Assessment System*

Self Assessment System adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberikan kewenangan kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang.

Ciri-ciri dari sistem *self assessment system* ini adalah sebagai berikut:

- a). Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada Wajib Pajak sendiri;
- b). Wajib Pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang;
- c). Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

c. *With Holding System*

With Holding System adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak. Ciri-ciri dari sistem ini adalah bahwa wewenang menentukan besarnya pajak terutang ada pada pihak ketiga.

Dengan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Terakhir Dirubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, yang selanjutnya disebut UU KUP, maka ciri dan corak sistem pemungutan pajak yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut²¹:

- a. Bahwa pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian dan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional;

²¹ Cyrus Sihalo, *Modul Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10

- b Tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pemungutan pajak, sebagai pencerminan kewajiban di bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak sendiri. Pemerintah, dalam hal ini aparat perpajakan berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c Anggota masyarakat Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotongroyongan nasional melalui sistem menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri pajak yang terutang (*self assessment*), sehingga melalui sistem ini administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana, dan mudah untuk dipahami oleh Wajib Pajak.

Dengan digunakannya sistem *self assessment* dalam perpajakan di Indonesia maka penerapan sistem tersebut berpengaruh pada waktu atau saat timbulnya utang pajak.

Timbulnya utang pajak dapat dilihat menurut 2 (dua) ajaran yaitu Ajaran Formil dan Ajaran Materiil. Berdasarkan Ajaran Formil, utang pajak timbul karena dikeluarkannya surat ketetapan pajak oleh pihak pemungut pajak yaitu pemerintah atau aparat pajak, sehingga pajak terutang pada saat diterbitkannya surat ketetapan pajak.²² Ajaran ini diterapkan apabila sistem pemungutan pajak yang digunakan adalah *official assessment system*. Hal tersebut dikarenakan utang atau kewajiban pajak baru muncul ketika adanya ketetapan pajak yang dikeluarkan oleh pemungut pajak, dengan demikian maka jumlah pajak terutang ditentukan oleh pemungut pajak.

²² Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein, *Op.cit*, hlm. 19

Sedangkan menurut **Ajaran Materiil**²³ diterapkan pada sistem pemungutan *self assessment* dimana utang pajak timbul karena berlakunya undang-undang, yang artinya tidak tergantung hanya pada penetapan besarnya pajak terutang oleh pemungut pajak. Hutang pajak timbul jika undang-undang yang menjadi dasar pungutannya telah ada, dan telah dipenuhi syarat subyektif dan syarat obyektif, yang ditentukan oleh undang-undang secara bersama (simultan)²⁴.

Syarat obyektif dipenuhi apabila *Tatbestand*²⁵ yang disebut Undang-Undang dipenuhi. Seseorang dikenai pajak karena adanya suatu peristiwa/keadaan/perbuatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan perpajakan. Di Indonesia, peraturan perundangan bidang perpajakan merupakan amanat konstitusi atau UUD 1945 sebagai norma tertinggi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan utang pajak, maka untuk menentukan waktu atau saat timbulnya utang pajak sebagaimana telah dijabarkan diatas mempunyai peranan yang menentukan dalam beberapa hal yaitu:

- a saat pembayaran/penagihan pajak;
- b saat memasukkan surat keberatan;
- c saat penentuan saat dimulai dan berakhirnya jangka waktu daluarsa;
- d saat menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan.

²³ *Ibid*, dijelaskan lebih lanjut bahwa sesuai dengan ajaran materiil, maka saat terutangnya pajak penghasilan adalah:

- a. Pada suatu saat, untuk pajak penghasilan yang dipotong pihak ketiga;
- b. Pada akhir masa, untuk pajak penghasilan karyawan yang dipotong oleh pemberi kerja, atau oleh pemberi kerja, atau oleh pihak lain atas kegiatan usaha.

²⁴ *Ibid*, hlm. 18

²⁵ *Ibid*, *Tatbestand* (bahasa Jerman) adalah suatu keadaan yang nyata dapat berupa Perbuatan, Keadaan atau Peristiwa.

Dengan berdasar pada Ajaran Materiil sebagai konsekuensi sistem *Self Assessment* maka kewajiban pajak mulai timbul ketika undang-undang yang menjadi dasar pungutannya telah ada, misalnya UU PPN, UU PBB, UU PPh, UU Bea Materai, UU Cukai dan sebagainya. Namun demikian, tidak serta merta seluruh warga negara harus membayar pajak dengan telah keluarnya Undang-Undang Perpajakan. Secara lebih khusus, perlu dilihat dahulu apakah sudah memenuhi syarat subyektif atau obyektif.

Setelah adanya undang-undang yang menjadi dasar pengenaan pajak, objek pajak kemudian menjadi bagian terpenting dalam hukum pajak materiil. Objek pajak²⁶ dikatakan demikian karena wajib pajak tidak dikenakan pajak kalau tidak memiliki, menguasai, atau menikmati objek pajak yang tergolong sebagai objek kena pajak sebagai syarat-syarat obyektif dalam pengenaan pajak.

Segala sesuatu dalam masyarakat dapat dijadikan sasaran atau obyek pajak, baik keadaan, perbuatan maupun peristiwa. Objek yang dapat dikenakan pajak terlalu banyak tergantung pada pembuat undang-undang untuk menjaringnya sepanjang tidak melanggar kesopanan dan kesusilaan dalam masyarakat. Misalnya obyek pajak penghasilan adalah penghasilan, sedangkan objek pajak pertambahan nilai lebih beragam yaitu penyerahan barang kena pajak, impor barang kena pajak, penyerahan jasa kena pajak, pemanfaatan barang kena pajak tidak berwujud, pemanfaatan jasa kena pajak dan ekspor barang kena pajak. Demikian pula untuk jenis pajak yang lain misalnya Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan jenis pajak lain masing-masing mempunyai objek pajaknya sendiri-sendiri. Dengan demikian maka objek pajak ditentukan pula oleh jenis pajaknya, yang kemudian juga menentukan siapa wajib pajaknya, yaitu orang

²⁶ Objek pajak adalah segala sesuatu yang karena undang-undang dapat dikenakan pajak. Dikatakan "dapat dikenakan" pajak mengandung makna bahwa objek pajak boleh atau tidak boleh kena pajak, terdapat dalam Muhammad Djafar Saidi, *Op.cit*, hlm. 35

pribadi atau badan yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewajiban perpajakan apabila tidak dilaksanakan oleh Wajib Pajak maka dapat dikenakan sanksi hukum yang meliputi sanksi administratif berupa bunga, denda atau kenaikan serta sanksi pidana yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.

Berikut adalah yang menjadi kewajiban dari Wajib Pajak²⁷:

- a Wajib Pajak wajib mendaftarkan diri pada Kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan wajib pajak dan kepadanya diberikan nomor pokok wajib pajak;
- b Wajib Pajak wajib melaporkan usahanya pada Kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan pengusaha, dan kegiatan usaha dilakukan untuk dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak, dan kepadanya diberikan keputusan pengukuhan pengusaha kena pajak;
- c Wajib pajak wajib mengambil sendiri surat pemberitahuan di tempat yang ditetapkan oleh Pejabat Pajak yang mudah dijangkau;
- d Wajib pajak wajib mengisi dengan jelas, benar dan lengkap serta ditandatangani sendiri surat pemberitahuan kemudian mengembalikan ke Kantor Direktorat Jenderal Pajak lengkap dengan lampirannya;
- e Pengusaha kena pajak wajib membuat faktur pajak;
- f Wajib pajak diwajibkan untuk membayar dan atau menyetor pajak di tempat yang telah ditentukan oleh Undang-Undang; Utang pajak mutlak harus dibayar atau disetor pada kas negara melalui kantor pos dan atau Bank BUMN

²⁷ Kewajiban Wajib Pajak tersebut tidak bersifat final yang berarti dapat berubah setiap saat dan waktu. Hal ini dimaksudkan agar kewajiban Wajib Pajak dapat mengalami perubahan yang signifikan dalam upaya penegakan hukum pajak..., terdapat dalam buku Muhammad Djafar Saidi, *Op.cit*, hlm. 84

dan atau Bank BUMD atau tempat pembayaran lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan;

- g Pajak yang terutang wajib dibayar lunas oleh wajib pajak dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak;
- h Wajib pajak berkewajiban menyelenggarakan dan atau memperlihatkan pembukuan atau pencatatan maupun data yang diperlukan pemeriksa pajak;
- i Wajib pajak wajib memberi kesempatan kepada Pemeriksa pajak untuk melakukan pemeriksaan untuk memasuki ruangan yang dianggap perlu;
- j Wajib pajak badan wajib untuk menunjuk wakil yang bertanggung jawab tentang pelaksanaan kewajiban perpajakan;
- k Wajib pajak wajib menunjuk kuasa hukum untuk mewakili wajib pajak di luar maupun di dalam lembaga peradilan pajak.

Adanya kewajiban perpajakan wajib pajak tentu saja akan berdampingan dengan suatu hak. Hak Wajib Pajak ini tidak secara limitatif diatur dalam satu undang-undang saja melainkan tersebar dalam berbagai undang-undang pajak. Termasuk hak Wajib Pajak adalah sebagai berikut:

- a Memperoleh NPWP atau keputusan pengukuhan sebagai Pengusaha Kena Pajak;
- b Mengajukan permohonan penundaan penyampaian surat pemberitahuan kepada pejabat pajak;
- c Menerima tanda bukti pemasukan surat pemberitahuan;
- d Melakukan pembetulan sendiri surat pemberitahuan yang telah dimasukkan;
- e Mengajukan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran pajak sesuai dengan kemampuannya;
- f Menerima tanda bukti setoran pajak;

- g Mengajukan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak serta memperoleh kepastian keputusan penetapan pengembalian kelebihan pembayaran pajak;
- h Mengajukan permohonan pembetulan salah tulis atau salah hitung salam surat ketetapan Pajak;
- i Mengajukan permohonan pengurangan atau penghapusan sanksi administratif;
- j Menunjuk kuasa untuk menjalankan hak dan kewajibannya sesuai peraturan perundangan perpajakan;
- k Mengajukan surat keberatan dan mohon kepastian terbitnya surat keputusan atas surat keberatannya;
- l Mengajukan permohonan banding atas surat keputusan keberatan pada Pengadilan Pajak;
- m Mengajukan gugatan atas perbuatan Pejabat Pajak yang sewenang-wenang dalam menjalankan peraturan perundangan ke Pengadilan Pajak;
- n Menunjuk kuasa hukum untuk mewakili baik di Lembaga Keberatan, Pengadilan Pajak dan Mahkamah Agung.

Dengan telah diundangkannya peraturan perundang-undangan perpajakan sebagai dasar pengenaan pajak, dengan obyek pajak maka muncullah kewajiban dan hak perpajakan dari wajib pajak, termasuk pelunasan atas utang pajak yang timbul.

2 Pemungutan Pajak dan Penyelesaian Utang Pajak menurut Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Sistem pemungutan pajak di Indonesia sebagaimana telah disinggung sebelumnya dilakukan dengan sistem *self assesment*, dimana sistem tersebut telah membawa akibat pada cara pembayaran dan/atau penagihan pajak.

Utang Pajak timbul karena suatu undang-undang yang mengatur mengenai kewajiban pembayaran pajak oleh wajib pajak seperti telah dijelaskan

sebelumnya. Semua wajib pajak²⁸ berdasarkan sistem *self assessment* wajib untuk mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak untuk dicatat sebagai Wajib Pajak dan sekaligus untuk mendapatkan Nomor Pokok Wajib Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU KUP.

Pasal 2 ayat (1) UU KUP.

"Setiap Wajib Pajak wajib mendaftarkan diri pada Kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak dan kepadanya diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak".

Wajib Pajak meliputi pribadi maupun badan, dalam hal wajib pajak tersebut adalah pengusaha maka mempunyai kewajiban untuk melaporkan kegiatan usahanya sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) UU KUP sebagai berikut:

"Setiap Wajib Pajak sebagai Pengusaha yang dikenakan pajak berdasarkan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 dan perubahannya, wajib melapor usahanya pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Pengusaha, dan tempat kegiatan usaha dilakukan untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak".

Dalam hal Wajib Pajak tidak melakukan kewajibannya untuk mendaftar maka Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Nomor Pokok Wajib Pajak dan mengukuhkan Pengusaha²⁹ yang tidak melaporkan usahanya menjadi Pengusaha Kena Pajak³⁰ secara *ex officio* atau karena jabatannya.

²⁸ Bahwa yang dimaksud dengan Wajib Pajak menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk praungut pajak atau pemotong pajak tertentu.

²⁹ Pengertian Pengusaha menurut Pasal 1 angka 3 UU KUP adalah orang pribadi atau badan dalam bentuk apapun yang dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya menghasilkan barang, mengimpor barang, mengekspor barang, melakukan usaha perdagangan, memanfaatkan barang tidak berwujud dari luar daerah Pabean, melakukan usaha jasa, atau memanfaatkan jasa dari luar Daerah Pabean.

³⁰ Pengertian Pengusaha Kena Pajak menurut Pasal 1 angka 4 UU KUP adalah Pengusaha sebagaimana dimaksud pada dalam UU KUP yang melakukan penyerahan Barang Kena Pajak dan atau penyerahan Jasa Kena Pajak yang dikenakan pajak berdasarkan Undang-Undang Pajak Pertambahan

Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya bahwa yang menjadi dasar konstitusional bagi negara untuk memungut pajak dari warganya termasuk warga negara asing adalah Pasal 23A UUD 1945. Undang-undang Pajak sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 23A UUD 1945 tersebut merupakan dasar hukum yang bersifat operasional pemungutan pajak kecuali Undang-Undang tentang Pengadilan Pajak.

Dalam pemungutan pajak terdapat asas bahwa yang berwenang melakukan pemungutan pajak adalah negara yang tidak boleh dilimpahkan kepada pihak swasta³¹. Pemungutan pajak dilakukan oleh petugas pajak dalam lingkungan Direktorat Jenderal Pajak, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang.

Dalam melakukan pemungutan pajak, negara juga terikat pada yurisdiksi³² dari negara yang bersangkutan. Pengelompokan yurisdiksi pemungutan pajak atas asas sumber, asas kewarganegaraan, dan asas tempat tinggal bertujuan untuk menghindari pengenaan pajak ganda baik nasional maupun Internasional.

Pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan merupakan utang pajak³³. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, terdapat ajaran materiil dan formil³⁴ yang

Nilai 1984 dan perubahannya, tidak termasuk Pengusaha Kecil yang batasannya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan, kecuali Pengusaha Kecil yang memilih untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak.

³¹ Muhammad Djafar Saidi, *Op.cit*, hlm. 139

³² Yurisdiksi adalah ruang lingkup penggunaan wewenang untuk memungut pajak pada warganya maupun warga negara asing yang berkedudukan di negara tersebut sehingga tidak menimbulkan pembebanan berat bagi yang kena pajak., *Ibid*, hlm. 141

³³ Terdapat perbedaan pengertian Utang Pajak antara UU KUP dengan UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa yang lebih luas cakupannya.

³⁴ Ternyata teori formil yang menyatakan bahwa utang pajak timbul bukan dari Undang-Undang melainkan setelah adanya penetapan dari Petugas Pajak hanya ditrapkan pada Pajak Bumi dan Bangunan.

mempersoalkan bagaimana cara timbulnya utang pajak, apakah karena Undang-Undang atau karena tindakan petugas pajak.

Sesuai Pasal 12 ayat (1) UU KUP, bahwa setiap Wajib Pajak membayar pajak yang terutang sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan, dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak, semakin menjelaskan penerapan Ajaran Materiil dalam menentukan kapan timbulnya kewajiban pajak.

Jika baik secara obyektif maupun subyektif syarat kewajiban perpajakan telah dipenuhi, dan dengan dianutnya *Self Assessment System*, wajib pajak menghitung dan membayar kewajiban pajaknya sendiri. Atas pajak terutang yang belum dibayar maka akan dilakukan tindakan penagihan.

Penagihan pajak dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara yaitu Penagihan Secara Biasa, Penagihan Seketika dan Sekaligus, dan Penagihan Secara Paksa.

Pertama, Penagihan Secara Biasa adalah tindakan pejabat pajak kepada wajib pajak karena tidak membayar lunas pajaknya yang terutang tanpa paksaan secara nyata. Penagihan secara biasa ini menggunakan instrumen hukum pajak yang dapat berupa:

- 1 Surat Pemberitahuan Pajak Terutang;
- 2 Surat Tagihan Pajak;
- 3 Surat Ketetapan Pajak;
- 4 Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
- 5 Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan;
- 6 Surat Keputusan Pembetulan;
- 7 Surat Keputusan Keberatan;
- 8 Putusan Banding;
- 9 Putusan Gugatan;

10 Putusan Peninjauan Kembali.

Kedua, Penagihan Seketika dan Sekaligus merupakan sarana untuk melakukan penagihan pajak dalam rangka pengamanan keuangan negara dari sektor pajak yang dilakukan oleh Pejabat Pajak dan dilaksanakan oleh Juru Sita Pajak.

Ketiga, Penagihan secara Paksa dilakukan jika Wajib Pajak atau penanggung pajak tidak membayar lunas utang pajaknya walaupun telah diberikan surat teguran dan bahkan telah dilakukan penagihan secara seketika dan sekaligus. Unsur paksaan yang dimaksud adalah paksaan yang tercantum dalam Surat Paksa maupun paksaan pada saat pelaksanaan tindakan terkait surat paksa oleh juru sita pajak berdasarkan Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Sarana yang dapat digunakan untuk melaksanakan penagihan cara paksa adalah dengan Surat Paksa, Penyitaan, Pencegahan dan Penyenderaan.

Ketiga macam tindakan penagihan pajak secara konkritnya dapat dilakukan melalui penerbitan surat sebagai berikut:

a. Surat Teguran

Untuk utang pajak yang tidak dilunasi setelah lewat 7 (tujuh) hari dari tanggal jatuh tempo pembayaran, maka akan dilakukan tindakan penerbitan Surat Teguran oleh Direktorat Jenderal Pajak.

b. Surat Paksa

Penerbitan Surat Paksa dilakukan jika utang pajak belum juga dilunasi setelah lewat 21 (dua puluh satu) hari dari tanggal penerbitan Surat Teguran. Surat Paksa tersebut diberitahukan oleh Jurusita Pajak dengan dibebani biaya penagihan pajak dengan Surat Paksa sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah). Utang pajak harus dilunasi dalam jangka waktu 2 x 24 jam setelah Surat Paksa diberitahukan oleh Jurusita Pajak.

c. Surat Sita

Tindakan penyitaan dengan menerbitkan surat sita dilakukan jika utang pajak tidak dilunasi dalam jangka waktu 2 x 24 jam setelah Surat Paksa diberitahukan oleh Jurusita Pajak. Jurusita Pajak dapat melakukan tindakan penyitaan, dengan biaya pelaksanaan Surat Perintah Melakukan Penyitaan sebesar Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah).

d. Lelang

Dalam jangka waktu paling singkat 14 (empat belas) hari setelah tindakan penyitaan, utang pajak belum juga dilunasi akan dilanjutkan dengan pengumuman lelang melalui media massa (kecuali barang dengan nilai maksimal Rp.20.000.000,- tidak harus diumumkan melalui media massa). Penjualan secara lelang melalui Kantor Lelang Negara terhadap barang yang disita, dilaksanakan paling singkat 14 (empat belas) hari setelah pengumuman lelang. Dalam hal biaya penagihan paksa dan biaya pelaksanaan sita belum dibayar maka akan dibebankan bersama-sama dengan biaya iklan untuk pengumuman lelang dalam surat kabar dan biaya lelang pada saat pelelangan.

Tindakan penagihan utang pajak sebagaimana tersebut tentu memiliki masa daluarsa. Hak untuk melakukan penagihan pajak, termasuk bunga, denda, kenaikan, dan biaya penagihan pajak, akan daluarsa setelah lampau waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak penerbitan Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Kurang Bayar, Surat Ketetapan Kurang Bayar Tambahan, dan Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, serta Putusan Peninjauan kembali.

Dalam rangka sebagai pengawas berjalannya sistem *self assessment* dalam perpajakan, maka kejujuran wajib pajak sangat berperan. Fungsi Direktorat Jenderal Pajak (Ditjend Pajak) dalam melakukan pengawasan terhadap berjalannya sistem *self assessment* adalah dengan melalui kegiatan pemeriksaan. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, mengolah data dan atau keterangan lainnya untuk menguji kepatuhan pemenuhan

kewajiban perpajakan dan untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Tujuan Pemeriksaan yang dilakukan oleh Ditjend. Pajak adalah sebagai berikut:

- a. Menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan:, seperti SPT lebih bayar, SPT rugi.
- b. SPT tidak atau terlambat disampaikan.
- c. SPT memenuhi kriteria yang ditentukan Direktur Jenderal Pajak untuk diperiksa.
- d. Pemberian NPWP (secara jabatan)
- e. Penghapusan NPWP.
- f. Pengukuhan PKP secara jabatan dan pengukuhan atau pencabutan Pengukuhan PKP
- g. Wajib Pajak mengajukan keberatan atau banding

Baik UU KUP maupun undang-undang pajak lainnya telah menetapkan berbagai cara berakhirnya utang pajak adalah sebagai berikut³⁵:

- a. Pembayaran

Pembayaran³⁶ dalam hukum pajak adalah pembayaran dengan mata uang negara pemungut pajak³⁷. Sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) UU KUP,

³⁵ Tony Marsyahrul, *Op.cit.*, hlm. 8. Dalam bukunya disebutkan bahwa berakhirnya utang pajak melalui cara pembayaran, kompensasi, penghapusan karena daluarsa dan apabila wajib pajak meninggal dunia tanpa ahli waris dan harta waris atau pailit, pembebasan. Sedangkan Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein dalam bukunya *Perpajakan* menyebutkan cara berakhirnya utang pajak tidak hanya terbatas pada cara pengakhiran utang pajak sebagaimana dimaksud oleh Tony Marsyahrul tersebut. Menurutnya cara pengakhiran utang pajak secara lengkap adalah pelunasan/pembayaran, kompensasi, penghapusan utang, daluarsa, pembebasan, penundaan penaguhan.

³⁶ Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein, *Op.cit.*, hlm. 21, menyebutkan bahwa pada umumnya utang pajak berakhir dengan pembayaran ke Kas Negara atau tempat lain yang ditunjuk oleh Negara seperti bank-bank pemerintah, kantor pos dan giro, dan lain-lain.

bahwa Menteri Keuangan menentukan tanggal jatuh tempo pembayaran dan penyetoran pajak yang terutang untuk suatu saat atau Masa Pajak bagi masing-masing jenis pajak, paling lambat 15 (lima belas) hari setelah saat terutangnya pajak atau Masa Pajak berakhir.

Sesuai Pasal 10 UU KUP, Wajib Pajak wajib membayar atau menyetor pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Setoran Pajak ke Kas Negara melalui tempat pembayaran yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan. Surat Setoran Pajak berfungsi sebagai bukti pembayaran pajak apabila telah disahkan oleh Pejabat kantor penerima pembayaran yang berwenang, yang ketentuannya diatur pula dengan Permenkeu. Lebih lanjut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 10 ayat (2) bahwa Tata Cara pembayaran, penyetoran pajak, dan pelaporannya serta tata cara mengangsur dan menunda pembayaran pajak diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.

b. Kompensasi³⁸

Kompensasi adalah cara pelunasan utang pajak dengan memperhitungkan kelebihan pembayaran pajak terhadap utang pajak lainnya. Kelebihan pembayaran pajak merupakan hak Wajib Pajak dan dapat dikreditkan yang artinya dapat dikompensasi dengan utang pajak. Utang pajak tidak dapat dikompensasikan dengan utang biasa karena utang pajak berada dalam konteks hukum publik, sedangkan utang biasa berada pada ranah hukum privat.

³⁷ *Ibid*, hlm 8

³⁸ *Ibid*, Kompensasi disebut juga pengimbangan. Kompensasi dapat dilakukan atas pembayaran dan atas kerugian. Kompensasi kerugian dimungkinkan jika pada awal pendiriannya Wajib Pajak menderita kerugian. Sedangkan kompensasi karena pembayaran dilakukan apabila salah satu pihak mempunyai utang, dan mempunyai tagihan kepada pihak lain. Dalam hukum pajak kompensasi dapat dilakukan jika Wajib Pajak untuk satu jenis pajak mempunyai kelebihan pembayaran pajak sedangkan untuk lain jenis terdapat kekurangan pembayaran pajak.

c. Penghapusan utang

Penghapusan utang dikarenakan daluarsa dan meninggalnya wajib pajak. Daluarsa utang pajak apabila tunggakan dalam jangka waktu sepuluh tahun tidak dilakukan tindakan penagihan pajak, maka setelah dilakukan penelitian administrasi dapat diusulkan untuk dihapuskan. Muhammad Djafar Saidi menggunakan istilah “peniadaan utang” yang artinya pajak terutang ditiadakan karena alasan tertentu atau karena penetapannya yang tidak benar.

d. Pembebasan

Pembebasan pada umumnya hanya untuk denda dan atau bunga. Muhammad Djafar Saidi memberikan contoh pembebasan utang pajak yaitu ketentuan dalam Undang-Undang PPN yang memberikan tarif pajak ekspor 0%.

e. Pembayaran dengan cara lain

Pembayaran pajak dapat dilakukan dengan cara lain yang tidak melanggar hukum dan diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan perpajakan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Bea Materai, pembayaran dilakukan dengan penggunaan materai.

Sesuai dengan UU KUP, bahwa atas utang pajak yang tidak dibayar maka dilakukan penagihan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya.

Dalam hukum pajak, negara mempunyai tempat istimewa terkait penagihan pajak. Kedudukan *preferen* negara atas penagihan utang pajak dikarenakan proses timbulnya utang pajak adalah karena terkait proses dalam hukum publik.

Selain itu menurut Rochmat Soemitro, hasil dari penagihan pajak digunakan untuk kepentingan umum, melangsungkan kehidupan bangsa dan mewujudkan tujuan negara, sehingga kemudian timbullah hak mendahului bila

dibandingkan dengan utang biasa apabila Debitor tidak mampu membayar utang-utangnya.

Mengenai kedudukan hak mendahulu atas utang pajak terhadap kreditor lainnya telah dijabarkan dalam bab II, yang mana atas pertimbangan tertentu maka utang pajak tidak dapat mendahulu dari kreditor pemegang hak jaminan, upah buruh, dan biaya kepailitan. Walaupun telah secara tegas dalam Pasal 21 ayat (3a) UU KUP menyatakan mengenai larangan penggunaan harta si pailit untuk membayar utang lain sebelum utang pajak dilunasi, namun ketentuan ini tidak efektif untuk pemegang hak jaminan kebendaan yang mempunyai kekuasaan untuk eksekusi pelunasan dari obyek jaminan.

Menurut UU KUP hak mendahulu ini mempunyai kadaluarsa yang artinya akan hilang setelah melampaui waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal diterbitkan Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, SKPKB Tambahan, Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, atau Putusan Peninjauan Kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah. Pengecualian penghitungan lampau waktu hak mendahulu diberikan apabila Surat Paksa untuk membayar telah diberitahukan secara resmi atau telah diberikan penundaan pembayaran.

Sesuai Pasal 21 ayat (3) UU KUP, hak mendahulu negara atas utang pajak yang melebihi segala hak mendahulu lainnya dikecualikan terhadap tagihan berupa:

- a Biaya perkara yang semata-mata disebabkan suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak tau tidak bergerak;
- b Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan suatu barang dimaksud;
- c Biaya perkara, yang semata-mata disebabkan pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.

Daluwarsa dalam penagihan pajak tersebut tertangguh apabila diterbitkan Surat Paksa, ada pengakuan utang pajak dari Wajib Pajak baik langsung maupun

tidak langsung, diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5), atau Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4); atau dilakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.

3 Penyelesaian Utang Pajak dalam Kepailitan

Dengan jatuhnya putusan kepailitan, terdapat beberapa acara yang mesti diselesaikan yang secara singkatnya adalah sebagai berikut:

a Putusan pailit (tingkat pertama);

Dengan telah diucapkan putusan pailit, sesuai Pasal 24 ayat (1) UUK PKPU bahwa Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit. Setelah putusan pernyataan pailit, mulai berlaku penangguhan eksekusi hak jaminan (*stay*). Sesuai Pasal 86 UUK PKPU, maka setelah putusan pernyataan pailit akan dilakukan Rapat Kreditor.

Dalam jangka waktu 90 hari setelah Putusan Pengadilan maka masa *stay* berakhir dan debitor berada dalam insolvensi. Setelah dua bulan sejak insolven, kreditor separatis tidak lagi berwenang melakukan eksekusi, namun berlaku ketentuan sebagai berikut:

- a). Kreditor separatis tidak berwenang lagi mengeksekusi hak jaminannya, kewenangan tersebut diambil alih oleh Kurator.
- b). Kreditor separatis dalam hal dia tetap akan mendapatkan seluruh haknya namun harus menunggu pembagian harta pailit.

b Putusan pailit berkekuatan tetap (*inkracht*);

c Mulai dilakukan tindakan verifikasi (pencocokan piutang);

Berdasarkan Pasal 113 UUK PKPU, setelah putusan pailit berkekuatan hukum tetap, maka dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari, Hakim Pengawas menetapkan:

- a). Batas akhir pengajuan tagihan, yaitu 14 (empat belas) hari sejak penetapan Hakim Pengawas mengenai batas akhir pengajuan tagihan.
- b). Batas akhir verifikasi pajak untuk menentukan besarnya kewajiban pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
- c). Waktu Kreditor untuk mengadakan pencocokan piutang.

Pada masa pengajuan tagihan, berdasarkan Pasal 145 UUK PKPU, debitor pailit memasukkan rencana perdamaian dan daftar piutang mulai ditempatkan di kantor Kurator.

Dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak batas akhir pengajuan tagihan, dimulailah masa pencocokan piutang dan perdamaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145 UUK PKPU. Dalam hal Debitor mengajukan rencana perdamaian maka pada masa ini dilakukan rapat untuk mengambil keputusan mengenai rencana perdamaian.

- d Dicapai komposisi (*akkoord*, perdamaian);
 - e Pengadilan memberikan homologasi (mengesahkan perdamaian);
- Berdasarkan Pasal 160 UUK PKPU, atas pengesahan perdamaian melalui putusan Pengadilan Niaga dapat dilakukan upaya hukum Kasasi dalam waktu 8 hari setelah homologasi.
- f Atau dinyatakan insolvensi (debitor dalam keadaan tidak mampu membayar hutang);
 - g Dilakukan pemberesan (termasuk penyusunan daftar piutang dan pembagian);
 - h Kepailitan berakhir;
 - i Dilakukan rehabilitasi.

Dari proses kepailitan sebagaimana tersebut diatas, terlihat bahwa proses yang melibatkan kedudukan negara sebagai Kreditor atas utang pajak adalah pada masa verifikasi atau pencocokan piutang, yang mana verifikasi utang pajak

tersebut adalah dengan tujuan untuk menentukan besarnya pajak yang harus dibayar sesuai dengan ketentuan peraturan perpajakan.

Baik sebelum maupun setelah dijatuhkan putusan pernyataan pailit, Debitor dapat mengajukan Perdamaian. Jika Perdamaian tersebut akan dilakukan sebelum dinyatakan pailit maka upaya yang dapat ditempuh adalah melalui mekanisme Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) atau *Surseance van Betalling atau Suspension of Payment*. Mekanisme PKPU yang lebih dini tersebut dapat mencegah Debitor terkena likuidasi. Sesuai dengan Pasal 222 dan Pasal 223 UUK PKPU, permohonan PKPU dapat diajukan oleh Debitor, Kreditor dan semua pihak yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit.

Untuk menunda kepailitan, Debitor dapat mengajukan permohonan PKPU sebelum pernyataan pailit ditetapkan, karena permohonan PKPU harus diputus terlebih dahulu³⁹. PKPU pada dasarnya merupakan penawaran Rencana Perdamaian dari Debitor kepada Kreditor. Jadi sesungguhnya PKPU ini merupakan pemberian kesempatan kepada Debitor untuk melakukan restrukturisasi utang-utangnya, yang dapat meliputi pembayaran seluruh atau sebagian utang kepada Kreditor Konkuren⁴⁰. Menurut Kartini Muljadi, sesungguhnya PKPU ini merupakan pemberian kesempatan kepada Debitor untuk melakukan restrukturisasi utang-utangnya, yang dapat meliputi pembayaran seluruh atau sebagian utang kepada kreditor konkuren⁴¹.

Dalam rangka PKPU akan menghasilkan suatu Rencana Perdamaian. Perdamaian itu sendiri adalah kata sepakat antara debitor dan kreditor mengenai penyelesaian utangnya. Perdamaian dapat ditempuh baik dalam kepailitan yaitu pada masa pencocokan piutang maupun dalam rangka PKPU yaitu sebelum adanya putusan pernyataan pailit.

³⁹ Kartini Muljadi, *Op.cit*, hlm. 173

⁴⁰ *Ibid*, hlm.174

⁴¹ Kartini Muljadi, *Op.cit*

Menurut Munir Fuady, Perdamaian dalam kepailitan mempunyai perbedaan dengan proses perdamaian pada umumnya yaitu sebagai berikut⁴²:

a. Mengikat seluruh pihak

Bila perdamaian pada umumnya semua pihak harus menyetujui terhadap perdamaian itu sendiri. Dalam kepailitan, tidak ada syarat kuorum untuk sahnya rapat, dan dilakukan voting dimana voting tersebut lebih dari setengah dari jumlah kreditor yang hadir, dimana jumlah yang menyetujui tersebut mewakili paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah piutang (yang diakui atau yang sementara diakui) dari kreditor yang hadir.

Keputusan yang diambil sekalipun hanya minoritas dari seluruh kreditor, tetap mengikat seluruh kreditor yang ada yang tidak mengikuti rapat tersebut.

b. Lebih formal

Tata cara perdamaian dalam proses kepailitan sifatnya lebih formal dengan mengikuti tata cara dan time frame yang ketat yang diatur dalam Undang-Undang Kepailitan. Demikian pula dengan keberatan terhadap perdamaian juga harus diajukan sesuai prosedur.

c. Perlu Pengesahan/Homologasi

Meskipun perdamaian telah disetujui, namun masih tetap perlu dilakukan homologasi dalam suatu sidang homologasi. Sidang tersebut dapat menolak atau mengesahkan perdamaian, dimana berdasar Pasal 159 ayat (2) UUK PKPU, Pengadilan wajib menolak pengesahan perdamaian dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a). harta Debitor, termasuk benda untuk mana dilaksanakan hak untuk menahan suatu benda, jauh lebih besar daripada jumlah yang disetujui dalam perdamaian;

⁴² Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005., hlm.107-108

- b). pelaksanaan perdamaian tidak cukup terjamin; dan/atau
- c). perdamaian itu dicapai karena penipuan, atau persekongkolan dengan satu atau lebih Kreditor, atau karena pemakaian upaya lain yang tidak jujur dan tanpa menghiraukan apakah Debitor atau pihak lain bekerjasama untuk mencapai hal ini.
- d. Terhadap penolakan dalam Homologasi dapat diajukan Kasasi
- e. Tidak berlaku bagi Kreditor Separatis dan Kreditor yang didahulukan
- f. Tujuannya pembagian aset
- g. Peran Kurator yang besar
- h. Putusannya mempunyai kekuatan eksekutorial

Penyelesaian utang pajak dalam kepailitan diawali dengan diajukannya tagihan pajak kepada kurator untuk kemudian dilakukan verifikasi tagihan pajak.

Dalam tahap verifikasi untuk menentukan besarnya tagihan utang pajak dapat terjadi permasalahan, misalnya adanya perbedaan jumlah klaim utang pajak yang harus dibayar.

Permasalahan pertama, mengenai perbedaan jumlah utang pajak dapat dilihat dalam kasus antara **PT. Daya Guna Samudra, Tbk vs William Eduard Daniel, Departemen Keuangan RI cq. Ditjend Pajak Kanwil WP Besar, KPP WP Besar**. Dalam Putusan Pengadilan Niaga No.28/PAILIT/2004/PN.NIAGA.JKT.PST jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 08/K/N/2005, dapat diketahui bahwa dalam kasus PT Daya Guna Samudra, yang selanjutnya disebut PT DGS terdapat dua permasalahan pokok, yaitu mengenai klaim upah karyawan dan klaim utang pajak.

Mengenai utang pajak, dalam kasus PT DGS tersebut terdapat perbedaan jumlah utang pajak, yang mana menurut klaim Direktorat Jenderal Pajak (selanjutnya disingkat DJP) sebagai kreditor preferen adalah sebesar Rp.314.411.122.105,00 (tiga ratus empat belas milyar empat ratus sebelas juta

seratus dua puluh dua ribu seratus lima rupiah), sedangkan Debitor menyatakan menolak adanya utang pajak sebesar Rp.308.236.222.632,00.

Klaim Ditjend Pajak tersebut berdasarkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) atas Pajak PT DGS, untuk tunggakan jenis pajak sebagai berikut:

- a. PPh Badan;
- b. PPh Pasal 26;
- c. PPh Pasal 25;
- d. PPh Pasal 21;
- e. PPh Pasal 23;
- f. PPN;
- g. PPh Pasal 4 ayat (2).

Debitor menolak jumlah klaim utang pajak yang diajukan DJP dikarenakan telah mengajukan surat permohonan pengurangan/pembatalan ketetapan pajaknya. Atas dasar permasalahan tersebut Kurator mengajukan permohonan pemeriksaan dan penetapan jumlah klaim utang pajak PT DGS kepada Hakim.

Atas Putusan Pengadilan Niaga Nomor 28/PAILIT/2004/PN.NIAGA.JKT.PST yang mengadili bahwa keberatan Ditjend Pajak terhadap Daftar Pembagian Harta Pailit tidak dapat diterima, DJP telah mengajukan Perlawanan dengan dalil bahwa adanya perbedaan jumlah utang pajak dikarenakan adanya perbedaan penghitungan penghasilan netto antara Debitor dan DJP, dimana terdapat koreksi pajak yang tidak diakui Debitor serta terdapat kekurangan pencatatan atas kerugian selisish kurs⁴³.

⁴³ Putusan Mahkamah Agung Nomor 09 K/N/2006, halaman 3

Seperti halnya Hakim pada Pengadilan Niaga, Hakim Mahkamah Agung pada tingkat kasasi menolak pula permohonan kasasi Pemerintah Republik Indonesia c.q. Ditjend Pajak tersebut. Penolakan permohonan tersebut didasari pertimbangan bahwa penyelesaian kasus sudah tepat diterapkan UUK PKPU sepenuhnya dan tidak ada dasar untuk menganggap UU KUP sebagai *extra ordinary rules* sehingga utang pajak dapat diselesaikan di luar jalur kepailitan.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa Hakim mempunyai pendapat bahwa penyelesaian utang pajak tidak diselesaikan di luar jalur kepailitan.

Permasalahan mengenai perbedaan jumlah klaim utang pajak juga terjadi dalam perkara antara **PT. Panca Muspan vs Tutik Sri Suharti (Kurator PT. Concord Benefit), Kantor Pajak Wilayah VI Jaya Khusus, KPP WP Perusahaan Masuk Bursa.**

Dalam Putusan Nomor 050 K/N/2001 diketahui bahwa permasalahan mengenai utang pajak yang diungkapkan oleh PT. Panca Muspan adalah mengenai jumlah perhitungan pajak yang seharusnya menurut Pemohon Kasasi dihitung hanya sampai pada saat wajib pajak dinyatakan pailit. Sehingga jumlah klaim utang pajak dibantah oleh Debitor Pailit dan Kurator.

Permasalahan kedua yang dapat muncul terkait penyelesaian pajak adalah penyelesaian utang pajak yang dilakukan melalui mekanisme perdamaian dan pertukaran piutang. Permasalahan demikian dapat dilihat pada kasus antara **Ditjend Pajak c.q. KPP Jakarta Grogol Petamburan vs PT. Inti Mutiara Kimindo.**

Kasus PT. Inti Mutiara Kimindo tersebut, yang selanjutnya disebut PT. IMK, telah memanfaatkan kepailitan untuk mengaburkan pelunasan utang pajak. Baik Ditjend Pajak maupun PT. IMK adalah pihak dalam Rencana Perdamaian

⁴⁵ Rachmanto Surahmat, *Lis Alibi Pendens dan Proses Sengketa Pajak Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, terdapat dalam Majalah *Inside Tax*, Edisi I November 2007, PT. Dimensi International Tax, Jakarta, 2002.

Final yang telah dihomologasi dengan Putusan Pengadilan Niaga Nomor 04/PKPU/2004/PN.NIAGA.JKT.PST jo. 42/PAILIT/2004/PN. NIAGA.JKT.PST dimana Ditjend Pajak berkedudukan sebagai Kreditor bersama dengan *Osville Finance Limited* dan *Chippingham Agents Limited*, dan PT IMK sebagai Debitor.

Sesuai dengan Perdamaian yang telah dihomologasi, bahwa utang pajak PT.IMK telah lunas dengan telah dilaksanakannya putusan homologasi. Perdamaian dalam kasus ini diajukan oleh Debitor dalam rangka PKPU.

Dalam Putusan juga dinyatakan bahwa telah dilakukan verifikasi atas piutang, Pajak yang menurut keterangan Ditjend Pajak adalah tanpa dihadiri dan diberitahukan sebelumnya kepada Ditjend Pajak mengenai adanya kasus tersebut.

Bahwa untuk menyelesaikan utang Debitor, diajukannya Rencana Perdamaian yang dihadiri oleh kreditor kecuali Ditjend Pajak karena tidak ada pemberitahuan mengenai hal tersebut pula. Dengan adanya Putusan Pengadilan Niaga yang menyatakan bahwa para pihak harus menjalankan perdamaian yang dihomologasi, maka terhitung sejak dilaksanakannya putusan yang ditandai dengan penetapan pelunasan, utang pajak PT.IMK dianggap lunas.

Adapun isi pokok Rencana Perdamaian Final yang disahkan Pengadilan, khusus yang berkaitan pembayaran utang pajak PT.IMK kepada negara adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa utang pajak akan diselesaikan dengan penyerahan piutang atas nama debitor *Multidana International Finance BV*;
- b. Bahwa utang pajak PT.IMK diselesaikan melalui penyerahan piutang yang akan dilakukan dengan penandatanganan *Transfer Certificate* kepada Pengurus untuk kemudian diserahkan kepada Kantor Pajak, maka dengan demikian utang pajak PT.IMK kepada negara lunas.

Dengan adanya perjanjian perdamaian yang telah dihomologasi Pengadilan Niaga yang berlaku bagi Kantor Pajak, maka tindakan penagihan pajak yang dilakukan oleh Kantor Pajak dengan Surat Paksa dan Penyitaan dianggap bertentangan dengan Putusan Homologasi Pengadilan Niaga.

Perjanjian Perdamaian memang seharusnya hanya berlaku bagi Kreditor Konkuren. Perjanjian perdamaian yang telah disahkan hanya berlaku bagi kreditor konkuren, baik perdamaian yang dicapai setelah debitor dinyatakan pailit sesuai Pasal 162 UUK atau perdamaian yang berhasil setelah melalui proses PKPU sesuai Pasal 286 UUK PKPU. Berdasarkan Pasal 162 UUK PKPU, perdamaian yang disahkan tidak berlaku bagi kreditor yang mempunyai hak untuk didahulukan dengan tanpa pengecualian.

Pasal 162 UUK:

"Perdamaian yang disahkan berlaku bagi semua kreditor yang tidak mempunyai hak untuk didahulukan, dengan tidak ada pengecualian, baik yang telah mengajukan diri dalam kepailitan maupun tidak"

Bahkan selanjutnya dalam Pasal 286 UUK PKPU dinyatakan bahwa perjanjian perdamaian tidak berlaku untuk kreditor yang tidak menyetujuinya.

Pasal 286 UUK:

"Perdamaian yang telah disahkan mengikat semua kreditor, kecuali kreditor yang tidak menyetujui rencana perdamaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 281 ayat (2)"

Mengenai pembatalan perjanjian perdamaian. Ketentuan Pasal 170 ayat (1) berlaku mutatis mutandis untuk pembatalan perdamaian yang dicapai melalui proses PKPU yang menyebutkan:

"Kreditor dapat menuntut pembatalan suatu perdamaian yang telah disahkan apabila debitor lalai memenuhi isi perdamaian tersebut"

Jika melihat pada ketentuan Pasal 170 ayat (1) tersebut, maka akan sulit menurut hukum apabila Kantor Pelayanan Pajak akan menuntut pembatalan suatu perdamaian, karena harus dibuktikan terlebih dahulu debitor lalai memenuhi isi perdamaian, berarti ia menerima penyerahan piutang atas nama debitor Multidana Finance BV dan debitor lalai memenuhi kewajibannya.

Atas putusan mengenai Pengesahan Perdamaian Pasal 293 ayat (1) UUK menyebutkan:

"Terhadap putusan Pengadilan berdasarkan ketentuan dalam Bab III ini tidak terbuka upaya hukum, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini"

Dari ketentuan tersebut, maka terhadap perdamaian yang telah disahkan oleh Pengadilan tidak dapat dilakukan upaya hukum kecuali ditentukan lain menurut undang-undang ini.

Yang perlu dipertanyakan dalam kasus PT.IMK adalah apakah proses hukum acara dalam kepailitan telah dijalankan? Hal ini mengingat untuk memutuskan jumlah utang pajak, diawali dengan pemberitahuan kurator kepada Ditjend Pajak mengenai adanya kepailitan, yang kemudian akan ditindaklanjuti dengan dimasukkannya tagihan pajak untuk diverifikasi. Selain itu, sesuai dengan UUK PKPU bahwa yang melakukan perdamaian adalah kreditor konkuren, sehingga seharusnya tidak mengikat utang pajak sebagai kreditor preferen.

Setiap Undang-Undang selalu mengatur prosedur pengajuan keberatan apabila suatu keputusan yang diterbitkan oleh pihak yang menerimanya dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴⁵. Dalam hal ketetapan pajak, Wajib Pajak berhak mengajukan keberatan apabila ketetapan pajak yang dikenakan terhadapnya dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁴⁶. Dalam peraturan perundang-undangan perpajakan Indonesia sengketa pajak diselesaikan melalui dua tahap yaitu tahap pertama melalui pengajuan keberatan dan kemudian mengajukan banding ke Pengadilan Pajak bila keberatan ditolak⁴⁷.

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*

Pasal 25 ayat (1) UU KUP telah membuka kemungkinan mengajukan keberatan atas Ketetapan Pajak, yang mana Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Direktur Jenderal Pajak atas suatu:

- a. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
- b. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan;
- c. Surat Ketetapan Pajak Nihil;
- d. Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar; atau
- e. Pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Atas keberatan ketetapan pajak yang diajukan oleh Wajib Pajak tersebut, berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UU KUP, Direktur Jenderal Pajak dalam jangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan sejak tanggal surat keberatan diterima harus memberi keputusan atas keberatan yang diajukan.

Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas keberatan dapat berupa:

- a. Mengabulkan seluruhnya atau sebagian;
- b. Menolak atau menambah besarnya jumlah pajak yang masih harus dibayar.

Dalam Pasal 26A UU KUP, bahwa tata cara pengajuan dan penyelesaian keberatan diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.

Atas Surat Keputusan Keberatan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak, berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan (2) UU KUP, Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada badan peradilan pajak, dimana putusannya merupakan putusan pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara. Setelah upaya banding, disediakan pula upaya peninjauan kembali.

Mengenai jumlah pajak yang dibayar, meskipun Wajib Pajak mengajukan keberatan (upaya tingkat pertama), berdasarkan Pasal 25 ayat (3a) UU KUP, Wajib Pajak wajib melunasi pajak yang masih harus dibayar paling

sedikit sejumlah yang telah disetujui Wajib Pajak dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan, sebelum surat keberatan disampaikan.

Memang Mahkamah Agung pernah mengeluarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 018 PK/N/1999 yang menyatakan bahwa Kantor Pajak bukanlah termasuk Kreditor dalam kepailitan. karena utang pajak merupakan piutang negara yang timbul dari undang-undang. Pertimbangan hukum dalam Yurisprudensi tersebut adalah sebagai berikut:

"Bahwa Kantor Pelayanan Pajak maupun Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, tidak termasuk dalam kreditor dalam ruang lingkup pailit, bentuk utang pajak adalah tagihan yang lahir dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994, Ketentuan Umum Perpajakan). Berdasar undang-undang tersebut, memberi kewenangan khusus Pejabat Pajak melakukan eksekusi langsung terhadap utang pajak diluar campur tangan kewenangan Pengadilan. Dengan demikian terhadap tagihan utang pajak harus diterapkan ketentuan Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, yakni menempatkan penyelesaian penagihan utang pajak berada diluar jalur proses pailit, karena punya kedudukan hak istimewa penyelesaiannya."

Dengan adanya putusan hakim yang kemudian dijadikan yurisprudensi ini tentu saja semakin membingungkan dalam penyelesaian utang pajak. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, dalam kasus PT. DGS, hakim mempunyai pendapat bahwa penyelesaian utang pajak sudah tepat dilakukan dalam jalur dan mekanisme kepailitan, yang mana tidak ada alasan untuk mengistimewakan Undang-Undang Perpajakan. Namun, dengan adanya yurisprudensi ini selain menimbulkan ketidakpastian bagi Debitor, juga mempunyai implikasi terhadap Kreditor. Dalam Yurisprudensi, diakuinya kewenangan bagi pejabat pajak untuk melakukan eksekusi atas utang pajak dapat mengesampingkan hak jaminan. Mengapa? Karena dalam hal dilakukan penagihan pajak, dapat dilakukan dengan surat paksa yang dapat ditindaklanjuti dengan penyitaan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Sebagaimana Terakhir Dirubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP).

Dalam Pasal 14 UUPPSP, penyitaan dilaksanakan terhadap barang milik penanggung pajak yang berada di tempat tinggal, tempat usaha, tempat, kedudukan, atau di tempat lain termasuk yang penguasaannya berada di tangan pihak lain atau yang dijaminakan sebagai pelunasan utang tertentu yang dapat berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak. Dalam penjelasan Pasal 14 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan penguasaan berada di tangan pihak lain misalnya disewakan atau dipinjamkan, sedangkan yang dimaksud dengan dibebani hak tanggungan adalah sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, misalnya barang yang dihipotekkan, digadaikan, atau diagunkan.

Dengan adanya kewenangan yang besar untuk melakukan penyitaan terhadap barang yang dibebani hak jaminan kebendaan maka kewenangan tersebut telah melampaui hak pemegang hak jaminan kebendaan. Ketentuan mengenai penyitaan ini patut untuk dimintakan legislative review agar sinkron dengan hak warga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia, Hak Tanggungan dan hak jaminan lainnya.

Untuk kepentingan keuangan negara, sebagaimana berlaku juga di berbagai negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, yang selanjutnya disingkat UU PPSP telah memberikan kekuatan eksekutorial pada surat paksa dan kedudukan sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap⁴⁸

Surat Paksa dapat dilaksanakan tanpa bantuan putusan pengadilan lagi (*Parate Eksekusi*) dan tidak dapat diajukan Banding. Sehubungan dengan pemberian kekuatan eksekutorial tersebut, surat paksa tidak dapat digugat di Pengadilan Niaga karena dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (selanjutnya disebut UU PP) secara tegas dinyatakan bahwa sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasar UU PPSP adalah sengketa pajak.

⁴⁸ Prof. Gudono, Dosen Universitas Indonesia

Sengketa Pajak berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU PP adalah sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara Wajib Pajak atau penanggung Pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan Banding atau Gugatan kepada Pengadilan Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk Gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Dalam Pasal 37 ayat (1) UU PPSP menyatakan bahwa atas pelaksanaan UU PPSP hanya dapat diajukan gugatan kepada Badan Peradilan Pajak. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 2 UU PP yang menyatakan bahwa Pengadilan Pajak adalah badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak.

Tujuan perpajakan adalah menghimpun dana dari masyarakat untuk kepentingan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan. Berpangkal dari suatu jumlah dana yang diperlukan negara kemudian jumlah tersebut didistribusikan kepada masyarakat berdasar indikator tertentu (penghasilan, nilai penyerahan transaksi, dsb). Pentingnya peranan pajak telah banyak dibicarakan, salah satunya mengenai peran sistem perpajakan dalam membantu pencapaian tujuan sosial dan ekonomi di dalam negara berkembang⁵⁰. Penerimaan pajak selalu dihubungkan dengan peranan atau fungsinya dalam mendorong pembangunan. Pada prinsipnya penerimaan pajak akan berjalan lurus dengan kepatuhan Wajib Pajak (*tax compliance*) dalam arti bahwa semakin bagus kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya akan berakibat pada semakin tingginya penerimaan pajak⁵¹.

⁵⁰ Richard M. Bird, *Tax Policy & Economic Development*, Johns Hopkins University Press, United States of America, 1992, hlm.3

⁵¹ Nuryadi Mulyodiwarno, *Catatan tentang Kebijakan Sanksi Perpajakan sejak Undang-Undang KUP 1983 hingga Undang-Undang KUP 2007*, terdapat dalam Majalah *Inside Tax*, Edisi 2, Desember 2007, PT. Dimensi International Tax, Jakarta.

Namun demikian apakah untuk menegakkan hukum pajak dapat dilakukan dengan cara melanggar hak warga negara lain sebagai pemegang hak jaminan kebendaan?

Utang pajak Debitor merupakan piutang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1137 KUH Perdata sebagai berikut:

"Hak dari Kas Negara, Kantor lelang, dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh Pemerintah, untuk didahulukan, tertibnya melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak tersebut, diatur dalam berbagai undang-undang khusus yang mengenai hal-hal itu".

Jika berdasarkan pada Pasal 1137 KUH Perdata tersebut maka penyelesaian utang pajak merujuk pada pengaturan dalam undang-undang khusus, yaitu undang-undang Perpajakan.

Namun demikian, pelaksanaan penagihan pajak sebagai bagian dari hukum formil dalam hukum pajak dapat bersinggungan dengan jalannya proses dalam kepailitan. Merupakan suatu hal yang aneh apabila masing-masing pihak apakah Pengadilan Niaga dan Ditjen Pajak masing-masing tetap secara arogan menjalankan kewenangannya masing-masing.

Cara penagihan pajak dalam hal debitor pailit tidak dapat disamakan dengan ketika debitor dalam keadaan tidak pailit. Apalagi ketika harta pailit tidak cukup untuk melunasi hutang seluruh debitor, maka hak kreditor separatis harus tetap dihormati, termasuk oleh negara. Dalam penagihan pajak, akan timbul kemungkinan bergesekan dengan kepentingan kreditor lain yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelunasan juga tergantung pada sifat piutangnya.

UU KUP mengatur mengenai administrasi perpajakan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan warga negara sebagai penyctor pajak, maka benar apabila setelah verifikasi kemudian dilakukan pembayaran sesuai dengan cara dalam UU KUP yaitu melalui setoran terhadap Kas Negara sesuai jumlah pajak terutang.

Namun dalam kaitannya dengan hak mendahului yang diatur dalam Pasal 21 ayat (3a) UU KUP, maka merupakan suatu norma yang tidak tepat untuk diatur dalam UU KUP yang seharusnya hanya berisi mengenai administrasi perpajakan, namun norma dalam Pasal 21 ayat (3a) UU KUP ini bersifat melebihi kapasitasnya yaitu berisi norma larangan bagi kurator untuk membagi harta pailit kepada kreditor lain sebelum utang pajak tersebut lunas. Yang dapat diatur dalam norma perpajakan hanyalah mengenai utang pajak saja bukan sampai pada norma larangan yang mengikat Kurator.

Mengenai penyelesaian utang pajak dalam kepailitan perlu diberikan kepastian hukum, termasuk mengenai urutan prioritasnya dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, perlu dilakukan sinkronisasi mengenai penyelesaian utang pajak dalam kepailitan sehingga baik mekanisme kepailitan dan mekanisme penagihan pajak tidak berjalan dengan sendiri-sendiri secara sektoral. Demikian pula perlu sinkronisasi dan perhatian atas hak-hak Kurator, buruh dan pemegang hak jaminan sehingga baik Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, Undang-Undang bidang Perpajakan dan penagihannya, Undang-Undang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Jaminan Fidusia dan juga Undang-Undang Hak Tanggungan perlu di *review* agar sinkron dan terakomodirnya hak-hak buruh dan hak pemegang hak jaminan dalam kepailitan.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Syarat dinyatakan pailit berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UUK PKPU), yaitu mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, dibuktikan secara sederhana dalam sidang pemeriksaan di Pengadilan Niaga. Dengan sederhananya pembuktian, maka apabila terdapat utang yang termasuk dalam pengertian utang dalam kepailitan dan adanya minimal dua kreditor maka pernyataan pailit akan dikabulkan oleh Pengadilan Niaga.

Dalam UUK PKPU pengertian utang yang digunakan adalah pengertian utang secara luas yang tidak hanya meliputi perikatan yang muncul karena perjanjian tetapi juga meliputi perikatan yang muncul karena undang-undang. Pajak merupakan pungutan yang sifatnya memaksa, dan dipungut berdasarkan undang-undang. Berdasarkan Ajaran Materiil, maka utang pajak timbul karena berlakunya Undang-Undang. Pemungutan pajak didasari oleh Undang-Undang yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara diatur dengan undang-undang. Dalam ketentuan Pasal 23A UUD 1945 tersebut terkandung falsafah mendalam mengenai pemungutan pajak. Pasal 23A UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemungutan pajak dilakukan dengan Undang-Undang, yang mana Undang-Undang tersebut disahkan oleh DPR sebagai wujud representasi persetujuan rakyat mengenai pungutan pajak tersebut.

Administrasi perpajakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Sebagaimana Terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun

2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (yang selanjutnya disebut UU KUP). UU KUP tersebut telah mengatur antara lain mengenai pelaporan dan pembayaran pajak, penagihan pajak, upaya keberatan wajib pajak atas ketetapan pajak, banding dan juga mengenai hak mendahului negara untuk utang pajak atas barang-barang milik Penanggung Pajak. Hak mendahului dari negara ini telah menempatkan negara sebagai kreditor preferen dimana pelunasan utang pajak harus dilakukan terlebih dahulu dan setelahnya baru pembayaran kepada kreditor lainnya. Utang pajak yang harus dilunasi tidak hanya pokok pajaknya saja namun meliputi sanksi administrasi berupa bunga, denda, kenaikan dan biaya penagihan pajak.

Ketika Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mengalami perubahan ketiga yaitu dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, ketentuan mengenai hak mendahului dari negara untuk utang pajak ini semakin dipertegas, yaitu sampai pada dalam hal terjadi kepailitan Wajib Pajak. Dalam Pasal 21 ayat (3a) UU KUP dinyatakan bahwa dalam hal Wajib Pajak dinyatakan pailit, kurator atau orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan dilarang membagikan harta Wajib Pajak dalam pailit kepada pemegang saham atau kreditor lainnya sebelum menggunakan harta tersebut untuk membayar utang pajak Wajib Pajak tersebut.

Penegasan ketentuan mengenai hak mendahului negara untuk utang pajak tersebut telah mengesampingkan hak-hak kreditor lain yang juga dijamin oleh hukum, yang pasti adalah hak kreditor pemegang hak jaminan kebendaan atau kreditor separatis. Kreditor separatis melalui instrumen hukum jaminan telah diberikan kekuasaan untuk melakukan penjualan atas benda obyek jaminan untuk pelunasan utang Debitor.

Dengan adanya ketentuan Pasal 21 ayat (3a) UU KUP yang berisi norma larangan bagi Kurator untuk melakukan pembagian harta Wajib Pajak kepada kreditor lainnya sebelum lunas utang pajaknya, merupakan ketentuan yang mengesampingkan hak pemegang hak jaminan, namun demikian pasal ini tidak efektif berlaku untuk kreditor separatis tersebut. Hal tersebut dikarenakan yang

melakukan eksekusi benda jaminan bukanlah Kurator melainkan kreditor pemegang hak jaminan itu sendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Kepailitan.

Dengan adanya berbagai macam kreditor, masing-masing kreditor mempunyai kedudukan sendiri sesuai dengan sifat piutangnya. Urutan prioritas kreditor tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Kepailitan melainkan dalam masing-masing perundangan, baik undang-undang perpajakan, ketenagakerjaan maupun undang-undang bidang jaminan dan KUH Perdata.

Banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam menyusun kreditor dalam kepailitan dalam suatu *Structured Creditor*.

Apabila diurutkan maka prioritas pertama pembayaran piutang kreditor adalah pada utang dengan hak jaminan kebendaan. Kreditor pemegang piutang dengan hak jaminan kebendaan merupakan kreditor separatis yang dapat melakukan penjualan sendiri benda obyek hak jaminan untuk mendapatkan pelunasan, hak tersebut diakui dalam Pasal 55 UUK PKPU, namun dikesampingkan oleh ketentuan Pasal 21 ayat (3a) Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP) dan Pasal 14 Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP).

Pasal 21 ayat (3a) UU KUP melarang pembagian pelunasan atau harta debitor kepada kreditor sebelum utang pajak dilunasi. Ketentuan ini bermaksud untuk mendahulukan utang pajak dari segala utang termasuk utang dengan hak jaminan, namun ketentuan ini tidak efektif berlaku untuk kreditor pemegang hak jaminan. Ketidakefektifan tersebut karena adanya sifat *droit de suite* pada jaminan kebendaan dan *droit de preference*, serta diberikannya kekuasaan parate eksekusi pada kreditor separatis tersebut. Dengan demikian maka hak jaminan akan selalu melekat pada bendanya, dan kreditor separatis mempunyai kekuasaan untuk menjual dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut tanpa melanggar ketentuan perundangan, hal tersebut karena Pasal 21 ayat (3a) UU KUP berlaku untuk Kurator.

Yang termasuk dalam Kreditor Pemegang Hak Jaminan Kebendaan adalah Pemegang Gadai, Hipotik sebagaimana diatur dalam KUH Perdata dan Pemegang Hak Jaminan Fidusia dan Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Fidusia dan Undang-Undang Hak Tanggungan. Berdasarkan Pasal 55 ayat (1) UUK PKPU, kreditor pemegang hak jaminan dapat mengeksekusi haknya seolah tidak terjadi kepailitan. UUK PKPU telah menempatkan kreditor pemegang hak jaminan sebagai kreditor separatis yang dapat dipenuhi pelunasan utangnya seperti tidak terjadi kepailitan. Pertimbangan lain mengapa kreditor pemegang hak jaminan mendahului dari pajak adalah dengan mempertimbangkan sektor perkreditan dan pembiayaan, jika tidak ada kepastian hukum dalam hak jaminan kebendaan maka tidak ada lembaga yang dapat digunakan untuk menjamin pelunasan utang kepada masyarakat. Dampaknya secara ekonomi, dapat mengurangi terciptanya lapangan kerja dan turunya pertumbuhan ekonomi karena tidak ada pergerakan ekonomi tanpa adanya pembiayaan. Pembiayaan itu sendiri tidak akan berjalan tanpa adanya jaminan yang mempunyai kepastian hukum.

Prioritas kedua dalam urutan prioritas pelunasan utang Debitor pailit adalah utang upah pekerja atau karyawan. Mengenai kedudukan pembayaran utang upah pekerja atau karyawan dalam hal pengusaha mengalami pailit oleh UUK PKPU dinyatakan sebagai utang harta pailit. Sedang dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan menyatakan upah pekerja atau karyawan merupakan utang yang didahulukan pembayaran atau pelunasannya dari utang lainnya. Dari utang yang mana utang upah pekerja dapat didahulukan? KUH Perdata menempatkan utang upah pekerja sebagai hak istimewa atas seluruh barang pada umumnya, yang dapat saja mempunyai kedudukan lebih tinggi dari gadai dan pemegang hak jaminan apabila dinyatakan demikian dalam Undang-Undang. Meskipun dalam KUH Perdata utang upah pekerja dimasukkan dalam utang dengan hak istimewa atas barang bergerak dan tidak bergerak pada umumnya (*general statutory priority*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1149 KUH Perdata. Namun terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan, yaitu adanya keadilan. Pekerja telah

melakukan pekerjaan sebagai kewajibannya sehingga sangat berhak atas pelunasan upah sebagai haknya. Dalam kepailitan, akibat dari kepailitan itu sendiri langsung ditanggung oleh pekerja yaitu dapat dilakukannya Pemutusan Hubungan Kerja. Maka utang upah itu merupakan satu-satunya hak pekerja yang harus dilindungi, sehingga pelunasannya mendahului termasuk dari utang pajak. Mendahulunya pelunasan utang upah pekerja tidak akan mengurangi prosentase penerimaan pajak dari kepailitan, namun apabila utang pajak mendahului dari utang buruh maka dana yang tidak seberapa dibandingkan total penerimaan negara merupakan “penyambung hidup” pekerja. Pertimbangan semacam inilah yang harus diperhatikan dalam penyusunan urutan kreditor.

Prioritas ketiga adalah Biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator. Biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator ini oleh UUK PKPU didahulukan pembayarannya dari pembayaran utang yang tidak dijamin dengan agunan, yang artinya kedudukan prioritas pembayaran biaya kepailitan dan imbalan jasa Kurator adalah sebelum Kreditor Konkuren. Namun, dalam setiap kepailitan termasuk dalam pemberesan harta kepailitan selalu diperlukan biaya, yang mana biaya tersebut dibebankan pada setiap bagian dari harta pailit. Dengan demikian walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, biaya kepailitan dan imbalan kurator ini mempunyai hak mendahului dengan tujuan yang jelas yaitu dapat dilakukannya pemberesan. Demikian pula dengan imbalan kurator, apabila tidak dibayar maka Kurator tidak akan melaksanakan tugas pemberesan dalam kepailitan. Biaya kepailitan pun tidak ditanggung oleh negara.

Prioritas Keempat adalah utang pajak. Dengan adanya sifat atau asas umum yang dimiliki oleh hak jaminan kebendaan sebagaimana telah diuraikan, maka suatu utang pajak tidak dapat mengeliminir begitu saja kedudukan hak jaminan, dikarenakan secara hukum bagi pemegang hak jaminan telah diberikan kepastian dan perlindungan hukum atas pelunasan piutangnya dalam undang-undang mengenai jaminan. Selain itu adanya kedudukan penting hak jaminan dalam dunia pembiayaan yang merupakan penggerak usaha sehingga apabila tidak ada kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak jaminan

maka tidak ada lembaga yang dapat meningkatkan kepercayaan kreditor untuk memberikan bantuan modal atau dana. Efek negatif selanjutnya adalah tidak dapat terciptanya lapangan kerja.

Selain tidak dapat mendahului dari hak jaminan, utang pajak juga tidak dapat mendahului dari upah buruh. Pertimbangan utamanya adalah karena upah buruh ini merupakan hak buruh yang termasuk dalam hak konstitusional yang juga terkait dengan hak hidup, maka suatu kebijakan publik yang tertuang dalam Undang-Undang Perpajakan hendaknya menghormati hak-hak buruh tersebut. Selain itu, negara pun tidak akan mengalami kebangkrutan apabila mendahulukan pelunasan upah buruh, karena masih banyak wajib pajak yang lain dan sumber pendapatan negara yang lainnya. Hal sebaliknya dapat terjadi pada buruh yang upahnya tidak dibayarkan karena harta pailit secara signifikan telah digunakan untuk membayar utang pajak, dapat saja tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Utang pajak juga tidak dapat mendahului dari biaya kepailitan, karena dalam perkara kepailitan, negara tidak menyediakan dana untuk biaya perkara yang timbul karena perkara kepailitan adalah perkara privat antar pihak. Sehingga tidak ada sumber pembiayaan lain, oleh karenanya biaya kepailitan perlu didahulukan dari utang pajak. Mengenai imbalan jasa Kurator, imbalan tersebut merupakan hak Kurator setelah melaksanakan tugas pengurusan dan pemberesan harta pailit. Selain itu, perlu dipertimbangkan akibat yang akan terjadi apabila tidak ada kepastian hukum bagi pembayaran imbalan jasa Kurator, yaitu kemungkinan tidak akan ada profesi Kurator dan hal ini akan berdampak pada tidak akan dapat berjalannya mekanisme kepailitan.

Prioritas Kelima atau kedudukan terakhir yaitu kreditor konkuren. Kreditor konkuren ini dibagi harta pailit secara pro rata yaitu sesuai dengan perimbangan piutang-piutang mereka masing-masing.

Suatu utang pajak timbul tergantung pada jenis pajaknya, apakah pajak suyeaktif yang timbulnya kewajiban pajak dikarenakan keadaan subyektif subyek pajak atau termasuk dalam pajak obyektif yang mana kewajiban pajak timbul karena adanya obyek pajak. Menurut Ajaran Materiil, sebagaimana telah

disinggung sebelumnya, kewajiban pajak timbul jika telah ada undang-undang sebagai dasar pemungutannya, misalnya Undang-Undang Pajak Penghasilan, Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai, Undang-Undang Pajak atas Barang Mewah dan sebagainya.

Penerimaan pajak akan sangat tergantung pada ketaatan (*compliance*) wajib pajak dalam melakukan pembayaran utang pajaknya. Tidak hanya ketaatan dalam hal pembayaran saja, dikarenakan sistem pemungutan pajak yang diterapkan di Indonesia adalah *Self Assessment* maka ketaatan wajib pajak dimulai sejak melakukan penghitungan, penyeteroran sampai pada pelaporan. Hal yang demikian termasuk dalam administrasi perpajakan yang diatur dalam UU KUP. Dengan sistem *Self Assessment* tersebut maka Wajib Pajak berkewajiban menyeteror jumlah pajak yang harus dibayar tanpa menunggu adanya Surat Ketetapan Pajak.

Menurut UU KUP atas utang pajak dapat dilakukan penagihan. Penagihan dengan cara biasa dilakukan dengan tanpa paksaan nyata, hanya dengan instrumen berupa Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak dan sebagainya. Sedangkan penagihan yang kedua adalah penagihan dengan cara seketika dan penagihan yang terakhir dengan cara paksa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Sebagaimana Telah Dirubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Surat Paksa mempunyai kekuatan eksekutorial atas utang pajak, yang mana dapat dilakukan penyitaan oleh pejabat yang berwenang terhadap harta Wajib Pajak, termasuk untuk barang yang dibebani hak jaminan. Ketentuan ini tentu bertentangan dengan peraturan perundangan di bidang hak jaminan, seperti Undang-Undang Jaminan Fidusia, Undang-Undang Hak Tanggungan dan Hipotik serta Gadai..

Penyelesaian utang pajak dalam kepailitan diawali dengan adanya pemberitahuan kurator mengenai adanya kepailitan debitor. Dalam tahap ini maka yang perlu diperhatikan adalah proses acara dalam kepailitan, apakah dijalankan sesuai dengan Undang-Undang Kepailitan. Setelah adanya pemberitahuan dari Kurator maka akan dilakukan tahap verifikasi tagihan pajak. Dalam tahap

verifikasi ini seringkali timbul permasalahan yaitu mengenai perbedaan jumlah klaim utang pajak antara Ditjen Pajak dengan Debitor Pailit atau antara Ditjend Pajak dengan Kurator.

Permasalahan Pertama nampak dalam Putusan Pengadilan Niaga No.28/PAILIT/2004/PN.NIAGA.JKT.PST jo. Putusan Mahkamah Agung No.08/K/N/2005 yaitu adanya perbedaan jumlah utang pajak yang diakui Debitor dan Kantor Pajak. Perbedaan dapat dikarenakan adanya jumlah utang pajak yang tidak diakui oleh Debitor Pailit dikarenakan adanya koreksi pajak, dan kekurangan pencatatan atas kerugian selisih kurs serta perbedaan penghitungan penghasilan netto antara Debitor Pailit dengan Kantor Pajak. Atas kasus ini baik Hakim Pengadilan Niaga dan Hakim Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi Pemerintah cq. Kantor Pajak dengan pertimbangan bahwa penyelesaian utang pajak sudah tepat diterapkan UUK PKPU sepenuhnya dan tidak ada dasar untuk menganggap UU KUP sebagai *extra ordinary rules*, sehingga utang pajak dapat diselesaikan di luar jalur kepailitan. Namun demikian Hakim dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung juga pernah menyatakan bahwa penyelesaian utang pajak dilakukan di luar mekanisme kepailitan sesuai dengan Undang-Undang Perpajakan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi Debitor maupun Kreditor.

Perbedaan perhitungan jumlah utang pajak merupakan suatu hal yang wajar terjadi antara Wajib Pajak dengan Fiskus, dan UU KUP pun telah memberikan cara agar Wajib Pajak dapat menjalankan haknya jika mendapati ketetapan pajak yang harus dibayarnya tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Cara yang disediakan oleh UU KUP untuk tingkat pertama adalah mengajukan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak. Dan atas keputusan atas keberatan tersebut masih dapat dilakukan upaya yaitu dengan mengajukan banding ke Pengadilan Pajak. Pengadilan Pajaklah yang mempunyai kompetensi menurut Undang-Undang Perpajakan untuk mengadili dan memutuskan sengketa dalam hal perpajakan termasuk dalam hal perbedaan penghitungan jumlah utang pajak. Mengenai Pengadilan Pajak ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 15

Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. Dalam hal pelaksanaan kewenangan otoritas perpajakan dalam hal penagihan utang pajak Debitor Pailit perlu dilakukan pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan tersebut jika debitor pailit.

Permasalahan kedua dalam penyelesaian utang pajak adalah berlakunya perjanjian perdamaian dalam kepailitan terhadap Kantor Pajak sebagai kreditor atas utang pajak. Permasalahan ini dapat dilihat dalam Putusan Pengadilan Niaga No.04/PKPU/2004/PN.NIAGA.JKT.PST jo. No. 42/PAILIT/2004/PN.NIAGA.JKT.PST, yaitu kasus antara PT.Inti Mutiara Kimindo dengan Kantor Pajak (KPP). Dalam kasus ini, rencana perdamaian yang diajukan oleh Debitor Pailit dalam rangka PKPU mengikutsertakan Kantor Pajak yang seharusnya tidak masuk dalam Rencana Perdamaian, karena rencana perdamaian hanya berlaku untuk Kreditor Konkuren, yang artinya tidak berlaku bagi Kantor Pajak. Namun demikian dengan telah dihomologasinya Rencana Perdamaian tersebut maka mengakibatkan tindakan penagihan pajak yang dilakukan oleh Kantor Pajak dianggap bertentangan dengan putusan pengadilan tersebut. Selain itu dalam rencana perdamaian tersebut, disepakati dilakukannya cara pelunasan utang pajak dengan cara peralihan utang yang mana tidak sesuai dengan cara pembayaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yaitu dengan penyeteroran ke Kas Negara.

Pembatalan Perjanjian Perdamaian pun tidak dapat dilakukan oleh Kantor Pajak dikarenakan berdasarkan Pasal 170 UUK PKPU, bahwa kreditor dapat menuntut pembatalan suatu perdamaian yang telah disahkan apabila debitor lalai memenuhi isi perdamaian tersebut. Dengan telah dilakukan penandatanganan pengalihan piutang oleh Debitor Pailit maka Debitor Pailit dianggap telah melakukan isi perjanjian perdamaian sehingga tidak dapat diajukan pembatalan oleh Kantor Pajak walaupun cara pelunasan pajak yang dilakukan tidak sesuai dengan UU KUP. Apabila piutang tersebut tidak dapat ditagih, maka utang pajakpun tidak dapat ditagih karena Debitor Pailit menganggap telah lunas utang pajaknya.

Baik UU KUP maupun Undang-Undang Perpajakan telah menetapkan berbagai cara berakhirnya utang pajak yaitu dengan pembayaran, kompensasi, penghapusan utang, pembebasan dan pembayaran dengan cara lain. Pembayaran dengan cara lain ini adalah dengan cara yang tidak melanggar hukum misalnya pembayaran dengan menggunakan materai. Dari permasalahan yang timbul maka proses kepailitan dapat dimanfaatkan untuk menghindari pembayaran pajak dalam penyelesaian utang pajak Debitor Pailit.

2. Saran

Dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi kreditor termasuk kepastian kedudukan pelunasan utangnya terhadap utang pajak yang mana memiliki kewenangan yang besar dengan adanya penagihan paksa dan penyitaan, hendaknya hak-hak yang diakui dalam berbagai peraturan perundangan, yaitu dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan terkait upah buruh, Undang-Undang Jaminan Fidusia dan Undang-Undang Hak Tanggungan, serta Undang-Undang Perpajakan perlu disusun dalam satu urutan prioritas yang secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Kepailitan, tidak hanya dalam masing-masing Undang-Undang sektoralnya saja.

Dalam rangka terciptanya kepastian hukum dalam penyelesaian utang pajak, maka hendaknya perlu dilakukan *legislative review* dan sinkronisasi antara Undang-Undang Kepailitan dan PKPU dengan Undang-Undang Perpajakan termasuk Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, agar penyelesaian utang pajak dalam kepailitan tidak berjalan sendiri-sendiri secara sektoral sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum baik terhadap Debitor maupun kepada Kreditor.

DAFTAR REFERENSI

I. Daftar Pustaka berupa Buku

- Abdul Khakim. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Achmad Tjahjono dan Muhammad Fakhri Husein. *Perpajakan*, Ctk. Kedua, Yogyakarta:UPP AMP YKPN, 2000.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. *Kepailitan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Bambang Kesowo. "*Perpu Nomor 1 Tahun 1998, Latar Belakang dan Arahnya*". *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Ed.Rudhy A. Lontoh dkk. Bandung:Alumni, 2001.
- Cyrus Sihaloho. *Modul Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Daniel J.Flitzpatrick. "Pilihan dalam Hukum Kepailitan: Sudut Pandang Internasional dan Penerapannya". *Prosiding Seminar Nasional Kepailitan*. Jakarta: AKPI, 2008.
- Darussalam dan Danny Septiadi. *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak (Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia)*. Jakarta: PT. Grasindo, 2006.
- Denny Kailimang. "*Evaluasi dan Kendala Pengadilan Niaga serta Upaya-upaya untuk Meghindari Kepailitan*". *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Ed.Rudhy A. Lontoh dkk. Bandung:Alumni, 2001.
- Elijana Tansah. "Kedudukan Tagihan Buruh, Tagihan Pajak versus Kedudukan Kreditur Separatis dalam Kepailitan Perusahaan". *Prosiding Seminar Nasional Kepailitan*. Jakarta: AKPI, 2008.

- Frieda Husni Hasbullah. *Hukum Kebendaan Perdata (Hak-Hak yang Memberi Jaminan)*. Jakarta: Ind-Hill-Co, 2005.
- Gunawan Widjaja. *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Hans Kelsen (alih bahasa oleh Somardi). *General Theory of Law and State*, Jakarta.: Bee Media Indonesia, 2007.
- H.M.N. Purwosutjipto. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia & Perwasitan, Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*. Jakarta:Djambatan, 1992.
- H.Man S. Sastrawidjaja. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Bandung :PT. Alumni,. 2006.
- H. Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti. *Asas dan Dasar Perpajakan*. Bandung: Refika Aditama, 2004.
- Jerry Hoff. *Indonesian Bankruptcy Law*. Jakarta:PT. Tata Nusa, 1998.
- J. Satrio. *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*. Bandung:Citra Aditya Bakti, 2002.
- Kartini Muljadi. "*Kepailitan dan Penyelesaian Utang Piutang*". *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Ed.Rudhy A. Lontoh dkk. Bandung:Alumni, 2001.
- Lalu Husni. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2005.
- Mardiasmo. *Perpajakan*. Yogyakarta:Andi Offset, 2000.
- M. Hadi Shubhan. *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan)*. Jakarta:Kencana, 2008.
- Muhammad Djafar Saidi. *Pembaruan Hukum Pajak*. Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2007.
- Munir Fuady. *Perseroan Terbatas: Paradigma Baru*. Bandung:PT. Citra Aditya Bhakti, 2003.
- . *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*. Bandung:PT. Citra Aditya Bhakti, 2005.

- Rachmadi Usman. *Dimensi Hukum Kepailitan di Indonesia*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- R. Santoso Brotodiharjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung:Refika Aditama, 1998
- Richard M. Bird. *Tax Policy & Economic Development*. Johns Hopkins University Press;United States of America, 1992.
- Rudhy A. Lontoh dkk (Ed.). *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung:Alumni, 2001.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung:Penerbit Alumni, 1986.
- Siti Anisah, *Perlindungan Kepentingan Kreditor dan Debitor dalam Hukum Kepailitan di Indonesia (Studi Putusan-Putusan Pengadilan)*, Cetakan Kedua, Yogyakarta:Total Media, 2008
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta:Universitas Indonesia Press, 1986.
- Sutan Remy Sjahdeini. *Hukum Kepailitan Memahami Faillissementverordening Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998*. Jakarta:PT.Temprint,2002.
-, *Hukum Kepailitan (Memahami Undang-Undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan)*. Jakarta:Pustaka Utama Grafiti, 2009.
- Tony Marsyahrul. *Pengantar Perpajakan*. Jakarta:Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Triweka Rinanti, *Dilematis Kreditur Separatis di Pengadilan Niaga*, Jakarta:Triweka Rinanti&Partner, 2006.
- Untung Sukardji. *Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2001.
- Y. Sri Pudyatmoko.*Pengantar Hukum Pajak*. Yogyakarta:Penerbit Andi, 2006.

II. Daftar Pustaka berupa Majalah

- Majalah Berita Pajak Nomor 1543 Tahun XXXII, Tanggal 15 Juli 2005, Ikrar Mandiri Abadi, Jakarta

- Nuryadi Mulyodiwarno. "Catatan tentang Kebijakan Sanksi Perpajakan sejak Undang-Undang KUP 1983 hingga Undang-Undang KUP 2007". *Inside Tax*, Edisi 2 Desember, 2007:22
- Rachmanto Surahmat. "Lis Alibi Pendens dan Proses Sengketa Pajak Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia". *Inside Tax*, Edisi I November, 2007:34

III. Daftar Pustaka berupa Peraturan Perundang-Undangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- R.Subekti dan R. Tjitrosudibio.2005. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1996*
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 129.*
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 168.*
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 126.*
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 27.*
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131.*