

# **KEDUDUKAN NEGARA SEBAGAI KREDITOR ATAS UTANG PAJAK DAN PINJAMAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEPAILITAN DI INDONESIA**

**YOSEP BAYU ADIONO**

Universitas Narotama

[blackspawn1885@gmail.com](mailto:blackspawn1885@gmail.com)

## **ABSTRACK**

Bankruptcy in State-Owned Enterprises (SOEs) has raised debates, especially regarding the position of the State as a creditor of tax debts, subsidies, and loans. In practice, bankruptcy not only involves the relationship between debtors and private creditors, but also involves the State's fiscal interests stemming from tax obligations and various forms of public financing. A fundamental issue arises when the bankruptcy estate of an SOE is insufficient to pay off all obligations, necessitating a determination of the priority order of payment among creditors. At this point, the question arises whether State creditors with claims on taxes and loans have a higher position than private creditors, including other secessionist and preferred creditors. Bankruptcy law in Indonesia through Law No. 37/2004 on Bankruptcy and PKPU (Bankruptcy Law), the Civil Code, and tax regulations provide a legal basis for the classification of creditors, namely separatist, preferred, and concurrent creditors. However, the position of the State's debt in this structure is still subject to various interpretations. Tax debts are explicitly classified as State receivables that enjoy preferential rights, but these rights remain under the position of separatist creditors that have material security. Meanwhile, the position of loans and subsidies from the State to SOEs has not been strictly regulated, giving rise to potential legal uncertainty in the bankruptcy process. This research is a normative legal research through a statutory approach and conceptual approach.

**Keywords:** *BUMN, Creditors, Bankruptcy, Priority of Payment.*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Dalam perkembangannya, pengelolaan BUMN belum sepenuhnya berjalan secara profesional, terutama terkait dua isu utama, yakni korupsi dan kepailitan. Hingga kini, belum ada satu pun BUMN Persero yang benar-benar diputus pailit oleh pengadilan, meskipun beberapa kali permohonan pailit diajukan ke Pengadilan Niaga berdasarkan UU Pailit. Putusan pailit tersebut umumnya dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tingkat kasasi maupun peninjauan kembali. Secara normatif, dalam UU Pailit tidak melarang BUMN Persero untuk dipailitkan, tetapi praktiknya permohonan sering kali ditolak atau tidak diterima oleh Pengadilan Niaga. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 juncto Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang membagi BUMN menjadi dua bentuk, yaitu Persero dan Perum. Persero identik dengan Perseroan Terbatas (PT), sehingga tunduk pada ketentuan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, termasuk dalam hal kepailitan.<sup>1</sup>

Namun, timbul permasalahan mengenai status aset Persero sebagai bagian dari kekayaan negara. Berdasarkan Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, modal BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Akan tetapi, konsep ini tidak sepenuhnya sejalan dengan ketentuan UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 yang menempatkan kekayaan Persero sebagai kekayaan badan hukum tersendiri. Sehingga konsep ini menimbulkan area abu-abu antara hukum publik dan hukum privat terkait status kekayaan negara dalam Persero. Jika menggunakan perspektif UU No. 17 Tahun 2003, maka BUMN Persero tidak dapat dipailitkan karena asetnya dipandang sebagai bagian dari kekayaan negara yang tidak boleh disita sesuai Pasal 50 huruf a UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Padahal, esensi dari kepailitan adalah adanya sita umum terhadap harta debitur.<sup>2</sup>

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam mendukung pertumbuhan dan stabilitas ekonomi nasional. Sebagai entitas usaha yang modalnya sebagian atau bahkan seluruhnya bersumber dari kekayaan negara, BUMN tidak hanya difungsikan sebagai instrumen bisnis yang berorientasi pada profit, tetapi juga diproyeksikan untuk menjalankan misi sosial, antara lain melalui penyediaan layanan publik, pemberian subsidi, serta kontribusi langsung terhadap penerimaan negara dalam bentuk dividen dan pajak. Walaupun demikian, secara yuridis BUMN tetap dikualifikasikan sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Dalam tataran praktik, BUMN tidak terlepas dari potensi permasalahan keuangan serius yang dapat mengarah pada kondisi pailit. Situasi semacam ini melahirkan problematika hukum terkait posisi negara sebagai kreditor.

Negara memiliki kepentingan untuk menagih kewajiban BUMN berupa utang pajak, pinjaman, maupun pengembalian subsidi yang sebelumnya telah diberikan. Pada saat yang sama, terdapat pula kreditor lain, baik yang berasal dari sektor swasta maupun lembaga keuangan, dengan kedudukan sebagai kreditor separatis maupun konkuren, yang juga menuntut pelunasan atas kewajiban perdata BUMN. Persoalan krusial muncul ketika nilai harta pailit yang tersedia ternyata tidak mencukupi untuk memenuhi seluruh kewajiban pembayaran kepada kreditor, sehingga diperlukan mekanisme penentuan prioritas dalam proses distribusi harta pailit. Menurut ketentuan hukum kepailitan Indonesia, kreditor diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu kreditor separatis yang memiliki hak kebendaan atas jaminan, kreditor

---

<sup>1</sup> **FAHRIZA NURUL SAFITRI**, *Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero)*, Tesis, h.1-4.

<sup>2</sup> *Ibid*, h. 4-5.

preferen yang memperoleh hak istimewa berdasarkan ketentuan undang-undang, serta kreditor konkuren yang tidak mempunyai hak khusus.

Piutang pajak yang dimiliki negara secara normatif dikualifikasikan sebagai piutang preferen, sebagaimana diatur dalam undang-undang perpajakan dan dipertegas dalam Pasal 21 ayat (1) UU Pailit. Akan tetapi, secara hierarkis kedudukan piutang pajak masih ditempatkan di bawah hak kreditor separatis. Kondisi ini memunculkan perdebatan mengenai apakah ketentuan tersebut sejalan dengan prinsip kepentingan fiskal negara. Selain itu, mengenai status pinjaman negara maupun subsidi yang diberikan kepada BUMN, belum terdapat pengaturan eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum ketika dikaitkan dengan mekanisme kepailitan. Maka berdasarkan latar belakang diatas, penelitian ini membahas mengenai apakah utang BUMN kepada negara mendapat prioritas lebih tinggi dibandingkan kreditor swasta.

### **Rumusan Masalah**

Apakah utang BUMN kepada negara mendapat prioritas lebih tinggi dibandingkan kreditor swasta?

### **LANDASAN TEORI**

Hukum kepailitan merupakan bagian dari hukum perdata yang bertujuan untuk mengatur mekanisme penyelesaian utang-piutang antara debitur dan kreditur ketika debitur tidak mampu memenuhi kewajibannya. Menurut Subekti (2010), kepailitan adalah suatu keadaan ketika seorang debitur tidak dapat membayar utang-utangnya yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih oleh para krediturnya. Tujuan utama dari hukum kepailitan adalah untuk memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara debitur dan kreditur melalui pembagian harta pailit secara adil dan proporsional (Fuady, 2014).

Di Indonesia, dasar hukum kepailitan diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Undang-undang ini memberikan pedoman mengenai tata cara penyelesaian utang debitur, termasuk pengaturan mengenai prioritas pembayaran utang, klasifikasi kreditur, dan hak-hak istimewa yang dimiliki pihak-pihak tertentu (Sutedi, 2018).

Dalam sistem hukum Indonesia, kreditur dibedakan menjadi tiga golongan utama, yaitu: kreditur separatis, preferen, dan konkuren. Kreditur separatis adalah mereka yang memiliki jaminan kebendaan (seperti hak tanggungan, gadai, atau fidusia) sehingga memiliki hak mendahului terhadap objek jaminan tersebut (Simanjuntak, 2017). Kreditur preferen adalah kreditur yang memperoleh hak istimewa berdasarkan undang-undang, seperti pajak atau biaya perkara (Rizal, 2019). Sedangkan kreditur konkuren adalah kreditur biasa yang tidak memiliki jaminan atau hak istimewa.

Kedudukan negara sebagai kreditur pajak termasuk dalam kategori preferen, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan

Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) yang menyebutkan bahwa piutang pajak negara didahulukan daripada piutang lain. Namun, hak istimewa tersebut tidak mengesampingkan hak kreditur separatis, yang berdasarkan hukum perdata tetap memiliki prioritas atas benda jaminan (Munir, 2020).

Dalam konteks Badan Usaha Milik Negara (BUMN), permasalahan muncul ketika BUMN mengalami kepailitan dan di dalamnya terdapat piutang negara berupa pajak, pinjaman, atau subsidi. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN merupakan badan usaha yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Namun, ketika BUMN berbentuk Persero, status hukumnya menjadi sama seperti perseroan terbatas biasa, sehingga tunduk pada hukum privat (Said, 2019).

Dalam hal BUMN dinyatakan pailit, timbul persoalan mengenai prioritas pembayaran utang negara dibandingkan dengan kreditur lain. Pajak negara jelas memiliki hak preferen, tetapi piutang negara yang berasal dari pinjaman atau subsidi tidak diatur secara eksplisit dalam hierarki kepailitan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena negara dapat berada dalam posisi yang sama dengan kreditur konkuren (Wibowo, 2021).

Lebih lanjut, Pasal 1134 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) menyatakan bahwa hak istimewa (*privilege*) tidak dapat mengalahkan hak kebendaan yang bersifat separatis. Artinya, meskipun negara memiliki hak preferen atas pajak, posisi tersebut tetap berada di bawah kreditur separatis yang memiliki jaminan kebendaan (Rahman, 2020).

Prinsip kepastian hukum dan keadilan merupakan dua asas utama yang harus dijaga dalam pelaksanaan hukum kepailitan. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa setiap pihak mengetahui dengan jelas hak dan kewajibannya dalam proses kepailitan, sedangkan keadilan memastikan bahwa pembagian harta pailit dilakukan secara proporsional sesuai dengan kedudukan hukum masing-masing kreditur (Marzuki, 2017).

Dalam konteks BUMN, penerapan prinsip-prinsip tersebut harus memperhatikan fungsi ganda BUMN: sebagai pelaku usaha yang tunduk pada mekanisme bisnis dan sebagai alat negara dalam melaksanakan kebijakan publik. Oleh karena itu, perlu adanya rekonstruksi hukum kepailitan yang menegaskan posisi negara sebagai kreditur yang memiliki kepentingan publik, tanpa mengabaikan asas keadilan bagi kreditur swasta (Utami, 2022).

Penelitian hukum mengenai kedudukan negara dalam kepailitan BUMN dilakukan dengan pendekatan normatif, yang menitikberatkan pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual, yang berfokus pada teori-teori hukum dan asas-asas yang berlaku (Soekanto & Mamudji, 2019). Pendekatan ini digunakan untuk menafsirkan norma-norma hukum yang mengatur prioritas pembayaran utang dan menentukan bagaimana negara seharusnya ditempatkan dalam struktur kreditur kepailitan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku serta prinsip-prinsip hukum yang mendasarinya. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, untuk memahami secara komprehensif bagaimana posisi negara sebagai kreditur diatur dalam konteks kepailitan BUMN. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis gagasan-gagasan, teori, dan asas hukum yang berkaitan dengan kepailitan, hak istimewa negara, dan kedudukan kreditur, guna memperkuat argumentasi hukum dan memberikan landasan teoretis yang mendalam terhadap hasil analisis. Melalui kombinasi kedua pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai konstruksi hukum yang mengatur prioritas pembayaran utang dalam kepailitan BUMN serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak yang terlibat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Hukum BUMN dalam Perspektif Kepailitan**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan entitas hukum yang memegang peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional. Sebagai badan hukum publik, BUMN memiliki kedudukan hukum yang berbeda secara signifikan dibandingkan dengan badan usaha swasta, terutama dalam konteks kepailitan. Secara formal, kepailitan BUMN diatur melalui UU Pailit yang menetapkan kerangka hukum bagi pengajuan dan pelaksanaan proses kepailitan terhadap BUMN. Namun, dalam praktiknya, perlakuan terhadap BUMN tidaklah seragam. BUMN yang bergerak di sektor kepentingan publik, seperti Perum, memiliki perlindungan khusus. Berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UU Pailit, permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN jenis ini hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Ketentuan ini menunjukkan adanya pembatasan akses bagi kreditor swasta untuk mengajukan pailit, dengan tujuan menjaga kepentingan publik, stabilitas ekonomi, dan kelangsungan penyediaan layanan yang bersifat strategis bagi masyarakat.

Sebaliknya, BUMN berbentuk Persero, yang fokus pada kegiatan komersial dan tidak bergerak di sektor kepentingan publik, tunduk pada mekanisme kepailitan sebagaimana berlaku umum dalam UU Pailit. Kreditor maupun debitor dapat mengajukan permohonan pailit terhadap Persero ini, sesuai dengan prosedur standar yang ditetapkan dalam undang-undang. Perbedaan perlakuan ini menegaskan adanya pertimbangan khusus yang diberikan negara terhadap peran dan fungsi BUMN dalam ekonomi nasional. Selain itu, kedudukan hukum BUMN dalam kepailitan juga dipengaruhi oleh statusnya sebagai badan hukum publik

dengan kekayaan yang sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan negara. Status ini menimbulkan sejumlah implikasi yuridis terkait pengelolaan harta pailit, terutama dalam hal prioritas pembayaran utang kepada kreditor. Utang pajak, pinjaman, maupun kewajiban subsidi yang diberikan kepada BUMN dapat memunculkan konflik kepentingan antara negara sebagai kreditor dan kreditor swasta lainnya. Dalam hal ini, penting untuk menilai bagaimana mekanisme kepailitan dapat menghormati hak-hak kreditor sekaligus melindungi kepentingan fiskal dan stabilitas ekonomi negara.

Lebih lanjut, kedudukan hukum BUMN dalam perspektif kepailitan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memiliki dimensi ekonomi dan sosial. Perlakuan hukum terhadap BUMN yang pailit harus mempertimbangkan dampaknya terhadap tenaga kerja, pelayanan publik, serta kepercayaan investor. Misalnya, proses likuidasi BUMN yang bergerak di sektor strategis harus diimbangi dengan mekanisme kompensasi atau penyelamatan yang meminimalkan risiko kerugian negara dan masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman mendalam mengenai kedudukan hukum BUMN dalam perspektif kepailitan memerlukan pendekatan holistik, yang mengintegrasikan aspek hukum perdata, hukum publik, dan kebijakan ekonomi, agar tercipta keseimbangan antara kepentingan negara, kreditor, dan pemangku kepentingan lainnya dalam penyelesaian kewajiban finansial BUMN.

Dalam hubungan hukum utang-piutang, piutang yang dimiliki negara melalui instansi pemerintah menempatkan negara sebagai kreditor. Namun, tidak semua penyelesaian utang-piutang dapat ditempuh secara non-litigasi sehingga harus diajukan ke lembaga peradilan. Hukum Indonesia telah menyediakan mekanisme kepailitan melalui Pengadilan Niaga sebagaimana diatur dalam UU Pailit. Dalam UU tersebut, kepailitan merupakan sita umum terhadap seluruh kekayaan debitor pailit yang dikelola oleh kurator dengan pengawasan hakim pengawas. Syarat pailit sebagaimana Pasal 2 ayat (1) adalah debitor memiliki minimal dua kreditor dan gagal melunasi sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo. Permohonan kepailitan dapat diajukan baik oleh debitor maupun kreditor.

Dalam praktiknya, instansi pemerintah melalui PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) dan KPKNL (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang) hanya berkedudukan sebagai kreditor konkuren. Padahal, kedudukan kreditor menentukan prioritas pembayaran, di mana kreditor separatis dan preferen berada di atas kreditor konkuren. Akibat asas *pari passu pro rata parte* (Pasal 1132 KUHPperdata), piutang negara kerap hanya terbayar sebagian. Kondisi ini diperburuk apabila KPKNL terlambat mengetahui status pailit debitor sehingga kehilangan kesempatan mengajukan keberatan atas daftar harta pailit. Saat ini, mekanisme pengurusan piutang negara diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 240/PMK.06/2016 Tentang Pengurusan Piutang Negara dan PerdirjenKN 6/2017, yang tetap menundukkan piutang negara pada rezim kepailitan sehingga statusnya tidak lebih dari kreditor konkuren.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup><https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-makassar/baca-artikel/17655/PUPN-Penagih-Piutang-Negara-yang-Bekerja-dalam-Senyap-Sejak-Era-Soekarno.html>, diakses pada tanggal 19 September 2025.

Kedudukan piutang negara dapat dirancang dengan mencontoh kedudukan pajak dalam perkara kepailitan. Berdasarkan UU Keuangan Negara, piutang negara merupakan bagian dari keuangan negara setara dengan pajak. Dalam perpajakan, pajak diposisikan sebagai kreditor yang memiliki hak mendahului, bahkan lebih diutamakan daripada kreditor separatis, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, serta putusan Mahkamah Agung. Dengan analogi tersebut, piutang negara semestinya juga memperoleh hak istimewa dalam kepailitan. Hal ini sejalan dengan Pasal 1137 KUHPerdara yang memberi dasar hukum untuk pengaturan hak istimewa negara melalui undang-undang khusus. Akhirnya, perubahan posisi piutang negara dari kreditor konkuren menjadi kreditor dengan hak istimewa perlu dipandang sebagai upaya melindungi hak keuangan negara. Sebab piutang negara adalah bagian dari instrumen negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dengan memperkuat kedudukannya, tujuan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan lebih terjamin.

Dalam Pasal 1132 KUHPerdara, pada prinsipnya semua kreditor memiliki kedudukan yang sama, kecuali terdapat alasan yang sah untuk mendahulukan pembayaran suatu piutang. Ketentuan ini merupakan pengecualian terhadap asas *paritas creditorum*. Selanjutnya, Pasal 1134 KUHPerdara menyebutkan bahwa kreditor preferen adalah kreditor yang memperoleh hak istimewa berdasarkan sifat piutangnya, sehingga harus didahulukan dari kreditor lainnya. Namun, kedudukannya masih berada di bawah kreditor separatis, kecuali undang-undang menentukan sebaliknya. Hak istimewa tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 1137, 1138, dan 1139 KUHPerdara, termasuk hak negara untuk mendahulukan pembayaran pajak sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP). Hak mendahului negara ini menempatkan pajak sebagai piutang yang harus dilunasi terlebih dahulu dibandingkan piutang lain. Selain itu, hak istimewa juga diberikan bagi pembayaran upah pekerja sebagaimana diatur dalam Pasal 95 ayat (4) UU Ketenagakerjaan.<sup>4</sup>

Dalam praktik pemberesan harta debitur pailit, pembagian hasil lelang dilakukan menurut tingkatan prioritas piutang. Berdasarkan konsep *Debt Adjustment* yang berlaku dalam hukum kepailitan, setiap kreditor ditempatkan dalam kelas tertentu untuk mencegah perebutan harta debitur. Terdapat tiga kategori kreditor, yakni:

1. kreditor separatis (pemegang jaminan kebendaan);
2. kreditor preferen (pemegang hak istimewa), dan
3. kreditor konkuren (tanpa jaminan).

Negara, sebagai pemegang piutang pajak, ditempatkan sebagai kreditor preferen dengan hak istimewa untuk didahulukan. Pasal 21 ayat (3) UU KUP menegaskan bahwa hak mendahului pajak bahkan dapat mengungguli gadai dan hipotek, kecuali terhadap biaya

---

<sup>4</sup> Sidik Maulana, *Kedudukan Negara Sebagai Kreditor Preferen Dalam Memperoleh Pelunasan Piutang Pajak*, Lex Jurnalica Volume 19 Nomor 2, Agustus 2022, h. 184.

perkara tertentu yang diatur undang-undang. Lebih lanjut, Pasal 21 ayat (4) UU KUP dan Pasal 19 ayat (6) UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa menegaskan larangan pembagian harta debitur pailit kepada kreditur lain sebelum utang pajak dilunasi. Dengan demikian, dalam kepailitan, kurator berkewajiban mendahulukan pembayaran pajak dari hasil lelang harta debitur. Negara dapat menyita objek harta baik bergerak maupun tidak bergerak milik debitur untuk pelunasan utang pajak, dengan pengecualian tertentu seperti pakaian, kebutuhan pokok, alat kerja, dan perlengkapan dinas. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa piutang pajak menempati posisi istimewa. Negara berhak memperoleh pelunasan terlebih dahulu dibandingkan kreditur lainnya. Oleh sebab itu, kedudukan negara dalam hal ini ditegaskan sebagai kreditur preferen dengan hak mendahului (*privilege*) yang wajib dihormati dalam setiap perkara kepailitan.<sup>5</sup>

### **Prioritas Pembayaran Utang Pajak dan Pinjaman Negara terhadap Kreditor negeri dan Swasta**

Dalam hukum kepailitan, penyusunan regulasi didasarkan pada asas keadilan untuk mencegah kesewenang-wenangan kreditur dalam menagih piutang tanpa mempertimbangkan kepentingan kreditur lain. Keadilan dalam kepailitan terwujud melalui prinsip *pari passu prorata parte*, yakni pelunasan dilakukan secara bersama-sama (*pari passu*) dan dibagi secara proporsional sesuai besarnya piutang masing-masing (*prorata parte*). Prinsip ini diatur dalam Pasal 1131 juncto Pasal 1132 KUHPerdara yang menegaskan bahwa seluruh harta debitur menjadi jaminan bersama bagi kreditur, kecuali jika UU menentukan adanya hak didahulukan. Dengan dasar ini, kepailitan berfungsi sebagai mekanisme penyitaan umum untuk mewujudkan distribusi pembayaran yang adil dan proporsional. Kepailitan sejak awal memang dirancang untuk melindungi hak kreditur secara lebih adil dibanding eksekusi individual di luar kepailitan. Namun, keadilan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tidak hanya ditujukan bagi kreditur, tetapi juga meliputi kepentingan debitur, pekerja, serta pihak ketiga terkait.<sup>6</sup>

Dalam praktiknya, kepailitan mengenal tiga jenis kreditur berdasarkan prioritas pembayaran, yaitu kreditur preferen, kreditur separatis, dan kreditur konkuren. Kreditur preferen memperoleh hak istimewa yang bersumber dari undang-undang, baik dalam bentuk hak preferensi khusus (Pasal 1139 KUHPerdara) maupun umum (Pasal 1149 KUHPerdara), dengan ketentuan bahwa hak khusus didahulukan dari hak umum (Pasal 1138 KUHPerdara). Selain itu, terdapat kreditur separatis yang memegang hak jaminan kebendaan dan berwenang mengeksekusi jaminannya dalam batas waktu tertentu, serta kreditur konkuren yang tidak memiliki hak istimewa maupun jaminan kebendaan. Dalam kategori kreditur preferen, negara melalui tagihan pajak memiliki kedudukan istimewa.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 185.

<sup>6</sup> Asvini Puspa, Firman Darajat, *Penyempurnaan Prinsip Keadilan Dalam Penyelesaian Tagihan Pajak Pada Proses Kepailitan*, *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada* Vol 35, 2023, h. 291-293.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 297-299.

Dalam konteks kepailitan BUMN terdapat mekanisme hierarki prioritas dalam pelunasan utang yang diatur oleh UU Pailit sebagaimana dimaksud pada Pasal 21 ayat (1) menegaskan bahwa piutang pajak dikategorikan sebagai piutang preferen, yang secara normatif memberikan hak bagi negara untuk memperoleh pembayaran terlebih dahulu dibandingkan dengan kreditor lainnya. Namun, dalam praktik kepailitan, piutang pajak tidak selalu menempati posisi tertinggi, karena kreditor separatis, yang memiliki hak atas jaminan kebendaan, mendahuluinya dalam urutan pembayaran. Selain piutang pajak, pinjaman yang diberikan oleh negara kepada BUMN juga menjadi perhatian penting. Dalam UU Pailit tidak secara eksplisit mengklasifikasikan pinjaman negara sebagai piutang preferen. Akibatnya, hak negara atas pinjaman tersebut berada pada posisi yang sejajar dengan kreditor konkuren, yang tidak memiliki hak istimewa. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum terkait prioritas pembayaran, sekaligus berpotensi mengurangi kepastian fiskal dan merugikan kepentingan keuangan negara.

Dalam perkara kepailitan, kurator memiliki kewenangan untuk mengurus sekaligus membereskan harta pailit. Pemberesan dimaknai sebagai proses konversi harta debitur menjadi uang melalui lelang atau penjualan guna melunasi utang. Setelah proses itu selesai, kurator menyusun daftar pembagian harta pailit sebagaimana diatur dalam Pasal 189 ayat (1) UU Pailit. Pembagian harta pailit memperhatikan kedudukan tiga kelompok kreditor, yaitu:<sup>8</sup>

1. Kreditor separatis, yakni pemegang hak jaminan kebendaan (gadai, fidusia, hak tanggungan, hipotek, dsb.) yang umumnya berada di atas kreditor preferen, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1133 juncto 1135 KUHPdata dan Pasal 55 ayat (1) UU Pailit.
2. Kreditor preferen, yaitu kreditor dengan hak istimewa karena piutangnya diprioritaskan menurut undang-undang, baik yang bersifat umum maupun khusus sebagaimana pada Pasal 1139 juncto 1149 KUHPdata.
3. Kreditor konkuren, yakni kreditor biasa yang tidak memiliki hak jaminan atau hak istimewa sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1131 juncto 1132 KUHPdata.

Terkait utang pajak, negara berkedudukan sebagai kreditor preferen karena diberi hak istimewa berdasarkan Pasal 21 UU KUP. Hak mendahulu ini mencakup pokok pajak, bunga, denda, kenaikan, serta biaya penagihan. Dengan demikian, pajak memiliki prioritas pelunasan dibandingkan piutang kreditor lain, termasuk separatis. Namun, UU KUP juga menegaskan bahwa hak mendahulu pajak tidak melampaui seperti:

- a. biaya perkara untuk pelelangan barang;
- b. biaya penyelamatan barang; dan
- c. biaya perkara terkait pelelangan atau penyelesaian warisan.

---

<sup>8</sup> [Hak Mendahulu Utang Pajak pada Kasus Pailit - Ortax](#), diakses pada tanggal 19 September 2025.

Selain itu, hak mendahului gugur setelah lima tahun sejak diterbitkannya surat ketetapan atau keputusan pajak yang menimbulkan tambahan utang pajak. Di sisi lain, upah buruh/pekerja juga diposisikan sebagai utang yang didahulukan berdasarkan Pasal 95 ayat (4) UU Ketenagakerjaan. Putusan MK No. 67/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa pembayaran upah pekerja yang belum dilunasi harus diprioritaskan di atas seluruh jenis kreditur, termasuk kreditur separatis dan negara. Dengan demikian, dalam praktik kepailitan, upah buruh lebih didahulukan dibanding pelunasan utang pajak.

Fenomena tersebut menimbulkan isu penting mengenai keseimbangan perlindungan antara kreditor negara dan kreditor swasta. Dalam hal harta pailit BUMN tidak mencukupi untuk membayar seluruh utang, negara sebagai kreditor pajak atau peminjam berpotensi kehilangan sebagian haknya. Di sisi lain, kreditor swasta mengajukan hak-hak mereka berdasarkan mekanisme hukum yang sama, sehingga perlu adanya pengaturan yang jelas untuk memastikan keadilan bagi semua pihak. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara ketentuan perpajakan, ketentuan pinjaman negara, dan peraturan kepailitan, agar hak-hak negara sebagai kreditor dapat terlindungi secara optimal tanpa menimbulkan konflik dengan kreditor swasta.

## KESIMPULAN

Dalam hukum kepailitan Indonesia, kedudukan negara sebagai kreditor atas utang BUMN ditentukan oleh jenis piutangnya. Utang pajak dikategorikan sebagai piutang preferen yang memiliki hak didahulukan dibandingkan kreditor konkuren, meskipun masih berada di bawah kreditor separatis yang memegang jaminan kebendaan. Sebaliknya, utang negara kepada BUMN berupa pinjaman atau subsidi belum secara eksplisit diatur sebagai piutang preferen, sehingga kedudukannya sejajar dengan kreditor konkuren dan bersaing dengan kreditor swasta dalam pembagian harta pailit. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi negara dalam menagih piutang non-pajak. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi regulasi untuk memperjelas status seluruh jenis piutang negara dalam hierarki kepailitan BUMN, sehingga tercapai keseimbangan antara kepentingan fiskal negara, hak kreditor swasta, dan asas kepastian hukum.

Mengingat negara dalam sistem kepailitan menempati posisi sebagai **kreditor preferen** dengan hak istimewa (*privilege*) yang wajib didahulukan dibandingkan kreditur lain. Hal ini menegaskan bahwa kurator, dalam kapasitasnya mewakili debitur pailit, berkewajiban memprioritaskan pelunasan utang pajak melalui hasil lelang harta pailit sebelum membagikannya kepada kreditur lain. Dengan demikian, piutang negara atas pajak memperoleh kedudukan hukum yang lebih tinggi karena hak mendahului yang melekat padanya, sehingga negara memiliki jaminan kepastian untuk menerima pelunasan terlebih dahulu dari harta debitur pailit.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, K. (2009). *Hukum dan Hak Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*. Surabaya: Universitas Airlangga Press.
- Fernando, A., Yuliasuti, R., & Rahman, F. (2022). Eksploitasi Anak dalam Jaringan Peredaran Narkotika: Analisis Hukum dan Perlindungan Anak di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Sosial*, 9(2), 155–170.
- Fuady, M. (2014). *Hukum Kepailitan dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marzuki, P. M. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, S. (2014). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Munir, F. (2020). Kedudukan Piutang Pajak dalam Kepailitan di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(3), 412–427.
- Rahman, A. (2020). Preferensi Kreditur dalam Hukum Kepailitan Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum Reformasi*, 7(2), 155–168.
- Rizal, D. (2019). Hak Istimewa Negara terhadap Piutang Pajak dalam Kepailitan. *Jurnal Tax Law Review*, 2(1), 23–35.
- Said, M. (2019). Status Hukum BUMN dalam Perspektif Kepailitan. *Jurnal Hukum Bisnis*, 5(1), 1–15.
- Simanjuntak, D. (2017). *Hukum Jaminan dan Kedudukan Kreditor dalam Kepailitan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subekti, R. (2010). *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa.
- Sutedi, A. (2018). *Hukum Kepailitan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Utami, N. (2022). Rekonstruksi Kedudukan Negara sebagai Kreditor Preferen dalam Kepailitan BUMN. *Jurnal Hukum Lex Renaissance*, 7(1), 89–104.
- Wibowo, A. (2021). Ketidakpastian Hukum Piutang Negara dalam Kepailitan BUMN. *Jurnal Yustisia*, 10(2), 177–192.