

# KEDUDUKAN PEMEGANG HAK JAMINAN DAN KOMPETENSI PERADILAN PAJAK DALAM PENAGIHAN PAJAK

**AHMAD RIZKI SRIDADI**

Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Jalan Airlangga 4, Telp. (031) 5033642, 5036584, 60286, Surabaya, Indonesia. E-mail: [ars@unair.ac.id](mailto:ars@unair.ac.id),  
[ahmadrizkisridadi@yahoo.com](mailto:ahmadrizkisridadi@yahoo.com)

## ABSTRACT

This research paper is aimed to examine legal problems arising out of conflicting rights concerning private rights owned by holders of security rights and public rights owned by state through Directorate General of Tax under the Ministry of Finance of Republic of Indonesia. This kind of legal problems occurred due to the tax (payable tax) collectivity conducted by Indonesia Directorate General of Tax against goods secured by guarantee rights (mortgage right, hypothecation, fiduciary right, and pawn). First chapter elaborated on legal matters which could be imposed by tax collectivity. Research continued to which of the two (private rights and public rights) would obtain priority right satisfaction of the secured goods if such goods are sold caused by bankruptcy or default by debtor. Another problem was whether Directorate General of Tax could be included as creditor or not. Further problem continued to the competency of the court which stood for different legal authority to examine and to settle this kind of case. According to this research tax obligation had highest position in all legal obligations hierarchy. Thereafter, settlement of this dispute lied on tax court. Role of tax court depended on whether or not process server of tax has implemented immediate and whole collectivity at time of obtaining two matters namely seizure of goods of tax payer by third parties or indications of bankruptcy.

Key words: Tax collectivity, creditor-debtor, priority right, legal authority.

## I. PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia semakin lama semakin banyak membutuhkan dana untuk memenuhi pembiayaan birokrasi dan aktifitas pembangunannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2007, tercatat jumlah penerimaan Negara yang berasal dari pajak adalah sebesar Rp. 509.462,0 Milyar. Sedangkan pada tahun 2006, besarnya penerimaan pajak sejumlah Rp. 416.313,2 Milyar (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN 2006). Terdapat kenaikan sejumlah Rp. 89.564,5 Milyar. Kenaikan ini diperkirakan meningkat. Sedangkan dari penerimaan non pajak berdasarkan APBN tahun 2007 adalah sebesar Rp. 229.829,3 Milyar dan penerimaan non pajak menurut APBN tahun 2006 adalah sebesar

Rp. 205.292,3 Milyar. Penerimaan non pajak pada dua tahun terakhir ini menurun. Berdasarkan data penerimaan negara dari pajak pada dua tahun terakhir tersebut terdapat fakta bahwa pemerintah, dari tahun 2006 ke tahun 2007, sangat tergantung dari penerimaan pajak. Adapun besarnya penerimaan pajak juga tergantung pada kepatuhan masyarakat sebagai wajib pajak. Adapun wajib pajak terdaftar di Indonesia pada tahun 2005 berjumlah 9 juta (Purnomo, "Jumlah Wajib Pajak Capai 9 Juta", <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0510/11/nas11.htm>, 11 Oktober 2005, diunduh tanggal 4 Juni 2008). Karenanya, upaya dari pemerintah Indonesia untuk terus menambah jumlah wajib pajak terdaftar sebagai bagian dari upaya meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak adalah hal penting. Meskipun demikian, pemerintah perlu memperhatikan aspek kepastian hukum dan keadilan terutama dari sisi penagihan pajak. Penagihan pajak merupakan salah satu tahap dari rangkaian tahapan yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban administrasi perpajakan pada umumnya dan penegakan hukum pajak pada khususnya.

Penagihan pajak dilakukan oleh pemerintah melalui Kantor Pelayanan Pajak (KPP) terhadap para wajib pajak dan para penanggung pajak yang pembayaran pajaknya tidak atau kurang dibayar (utang pajak). Apabila dalam waktu yang disediakan, pembayaran pajak yang tidak atau kurang dibayar masih belum dilakukan, maka harta kekayaan dari para wajib pajak dan para penanggung pajak menjadi tanggungan (jaminan) pelunasan utang pajak. Dari aspek aksesibilitas menjadi suatu hal yang mudah apabila harta kekayaan para wajib pajak atau para penanggung pajak tersebut masih dihaki dan dikuasai secara langsung oleh para wajib pajak dan para penanggung pajak, namun persoalannya akan berbeda apabila harta kekayaan tersebut dibebani dengan hak kebendaan lain dan dikuasai oleh pihak ketiga (pihak di luar pemilik harta kekayaan/wajib pajak/penanggung pajak dan pemerintah). Dalam hal harta kekayaan dari wajib pajak atau penanggung pajak dibebani hak kebendaan yang dalam hal ini adalah hak jaminan dan/atau dikuasai pihak ketiga, maka timbul persoalan hukum. Persoalan hukum itu adalah adanya pertentangan antara hak preferen dari pihak ketiga sebagai kreditur preferen (termasuk hak yang dimiliki kreditur separatis dalam hal kepailitan). Dalam pengertian yang lebih luas terdapat pertentangan hak privat pada satu pihak dengan hak publik pada sisi yang lain. Misalnya pada saat diadakan penagihan pajak atas suatu harta kekayaan dari wajib pajak atau penanggung pajak, ternyata harta kekayaan tersebut telah diterima sebagai jaminan oleh dan/atau dikuasai oleh bank (sebagai pemegang hak jaminan).

Persoalan hukum lanjutan adalah mengenai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa yang timbul dari permasalahan pelunasan harta kekayaan melalui penagihan pajak, yaitu harta kekayaan yang sebelum diadakan penagihan pajak menjadi jaminan pelunasan utang pihak ketiga atau sedang dikuasai oleh pihak ketiga dan akan digunakan untuk melunasi utang pajak. Persoalan tentang lembaga yang berwenang menyelesaikan

sengketa ini menyangkut suatu kompetensi absolut. Mengingat terhadap suatu sengketa pajak seharusnya diperiksa dan diputus oleh peradilan pajak. Namun demikian dalam kasus pelunasan utang pajak PT. Inti Mutiara Kimindo dan PT. Liman International Bank, pelunasan utang pajak masih juga diperiksa dan diputus oleh peradilan selain peradilan pajak. Demikian juga dalam perkara kepailitan antara PT. Wahana Pandugraha (Debitor-Termohon Pailit) dengan PT. Liman International Bank (Kreditor-Pemohon Pailit) yang melibatkan KPP Jakarta Gambir I dan KPPBB Kabupaten Pandeglang dalam urusan utang pajak yang sengketanya diselesaikan melalui pengadilan niaga (Burton, <http://www.klikpajak.com>, hari Rabu, tanggal 14 Maret 2007, jam 11.48 WIB).

Perumusan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah pemegang hak jaminan memiliki hak yang diutamakan dalam proses penagihan pajak?
2. Apakah proses penagihan pajak terhadap obyek barang jaminan dapat diselesaikan oleh pengadilan selain pengadilan pajak?

## II. PEMBAHASAN

### A. KEDUDUKAN PEMEGANG HAK JAMINAN DALAM PENAGIHAN PAJAK

Dari 6 (enam) ketetapan pajak berupa: (1) Surat Tagihan Pajak (STP); (2) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB); (3) Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT); (4) Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar (SKPLB); (5) Surat Ketetapan Pajak Nihil (SKPN); (6) Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT), hanya SKPN yang merupakan perkecualian dari surat ketetapan pajak yang dapat dijadikan dasar penagihan pajak. Perkecualian ini dikarenakan SKPN hanya menegaskan kepada wajib pajak bahwa jumlah pokok pajak sama dengan jumlah kredit pajak atau pajak yang tidak terutang dan tidak ada kredit pajak. Dengan kata lain wajib pajak tidak memiliki utang pajak dan karenanya tidak dapat dikenakan penagihan pajak. Dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan perpajakan, sering terdapat utang pajak yang tidak dilunasi oleh wajib pajak sebagaimana mestinya sehingga memerlukan tindakan penagihan yang mempunyai kekuatan hukum yang memaksa (Rusjdi, 2005: 1). Penagihan pajak itu sendiri merupakan bagian dari proses penegakan hukum pajak untuk memastikan bahwa pemerintah memperoleh dana (yang masuk ke dalam kas Negara) dalam rangka pembiayaan pengeluaran negara dan pelaksanaan pembangunan. Penagihan pajak juga merupakan konsekuensi hukum untuk menguji penerapan sistem *self assessment* yang memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk menghitung, memperhitungkan, menyetorkan, dan melaporkan pajak yang terutang melalui SPPT. Selain itu, penagihan pajak harus memiliki dasar hukum yang benar agar tidak disamakan antara proses penagihan pajak dengan perampokan kepada masyarakat (sebagaimana makna yang tersirat dari adagium *taxation without representation is robbery*). Karenanya penagihan

pajak dilakukan dalam suatu kerangka hukum yang valid dan jelas, sehingga proses penagihan pajak memberikan rasa kepastian hukum bagi masyarakat dan masyarakat sendiri tidak dirugikan. Tidak adanya dasar berupa Undang-Undang mengakibatkan penagihan pajak menjadi suatu perbuatan yang dilarang hukum. Undang-Undang yang dimaksud yang digunakan sebagai dasar penagihan pajak adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (selanjutnya disebut dengan UU PPSP). Secara konsep, penagihan pajak digolongkan ke dalam penagihan pajak pasif dan penagihan pajak aktif. Untuk kepentingan studi ini pembahasan akan dilakukan pada penagihan pajak pasif dan penagihan pajak aktif dengan 2 (dua) alasan, *pertama*, penagihan pajak pasif meliputi surat ketetapan yang menjadi dasar penagihan pajak. *Kedua*, penagihan pajak aktif merupakan tindakan penagihan yang meliputi dan mengarah pada harta kekayaan/barang milik wajib pajak/penanggung pajak. Dalam rangka mempermudah dan memperjelas pemahaman terhadap pengertian dari penagihan pajak, maka penting dikemukakan maksud dari penagihan pajak dan pihak yang melakukan penagihan pajak.

Berdasarkan UU PPSP, yang dimaksud dengan penagihan pajak adalah serangkaian tindakan agar Penanggung Pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak dengan menegur atau memperingatkan, melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus, memberitahukan Surat Paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan, melaksanakan penyanderaan, menjual barang yang telah disita (Pasal 1 angka 9 UU PPSP). Dengan demikian pengertian penagihan pajak memberikan petunjuk mengenai utang pajak sebagai obyek penagihan pajak, cara penagihan pajak, dan sasaran penagihan pajak, yakni penanggung pajak. Persoalan selanjutnya adalah mengenai pengertian utang pajak. Ini penting agar terdapat kepastian bahwa utang pajak yang ditagih merupakan utang pajak yang menurut hukum memang sah dijadikan obyek penagihan. Menurut Pasal 1 angka 8 UU PPSP, yang dimaksud dengan utang pajak adalah pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administrasi berupa bunga, denda atau kenaikan yang tercantum dalam surat ketetapan pajak atau surat sejenisnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pengertian utang pajak yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 UU PPSP adalah utang pajak yang terdapat dalam surat ketetapan pajak atau sejenisnya. Adapun surat sejenisnya yang bukan ketetapan namun digolongkan sebagai dasar penagihan pajak adalah Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) UU KUP. Surat ketetapan dan surat sejenisnya ini berlaku untuk Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM).

Pengertian penagihan pajak juga mencakup pihak yang melakukan penagihan yakni juru sita pajak. Juru sita pajak adalah pelaksana penagihan pajak yang diangkat oleh

pejabat termasuk untuk melakukan penagihan seketika dan sekaligus, pemberitahuan surat paksa, penyitaan, dan penyanderaan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 5 dan angka 6 UU PPSP. Unsur penting lain dalam penagihan pajak adalah penanggung pajak. Sebagai pihak yang menjadi sasaran penagihan pajak, penting dipahami tentang maksud dari penanggung pajak. Menurut Pasal 1 angka 3 UU PPSP, yang dimaksud penanggung pajak adalah orang pribadi atau badan yang bertanggung jawab atas pembayaran pajak, termasuk wakil yang menjalankan hak dan memenuhi kewajiban Wajib Pajak menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Ternyata pengertian dari penanggung pajak adalah bukan atau tidak sama dengan wajib pajak. Padahal dalam UU KUP, dikenal pula istilah wajib pajak yaitu orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak tertentu. Perbedaan antara keduanya terletak pada bahwa: (1) penanggung pajak ditentukan hanya bertanggung jawab atas pembayaran pajak, dan (2) mewakili wajib pajak. Sedangkan pengertian wajib pajak meliputi orang atau badan yang memikul kewajiban perpajakan, termasuk pemotong dan pemungut pajak. Adapun wajib pajak yang dapat diwakili oleh penanggung pajak adalah wajib pajak yang berada dalam kedudukan sebagai: (1) anak yang belum dewasa dan belum menikah diwakili oleh walinya; (2) orang tidak sehat (gila atau pemabuk) berada dalam pengampuan diwakili oleh pengampunya; (3) orang berada dalam kuratele diwakili oleh kuratornya; (4) badan diwakili oleh direksi atau pengurusnya, termasuk dalam pengertian pengurus adalah orang yang secara nyata memiliki wewenang ikut menentukan kebijaksanaan dan atau mengambil keputusan dalam menjalankan perusahaan; (5) badan yang dinyatakan pailit, badan dalam pembubaran atau likuidasi, oleh kurator atau likuidator, atau orang atau badan yang dibebani untuk melakukan pemberesan; (6) suatu warisan yang belum terbagi oleh salah seorang ahli warisnya, pelaksana wasiatnya atau yang mengurus harta peninggalannya (Saidi, 2007: 88). Perbedaan pengertian antara penanggung pajak dengan wajib pajak membawa implikasi hukum berupa terbatasnya atau selektifnya pihak-pihak yang dapat dikenakan penagihan pajak. Selain itu, eksistensi wajib pajak diletakkan di luar dan terpisah dengan penanggung pajak. Hal ini beresiko dalam konteks pencairan tunggakan pajak karena wajib pajak dapat menghindar dari kewajiban perpajakan yang dibebankan secara langsung kepadanya.

Tahap yang menentukan dalam penagihan pajak aktif adalah saat diterbitkannya surat sita. Surat sita dilakukan oleh jurusita pajak berdasarkan Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan (SPMP) yang diterbitkan oleh pejabat pajak. Tanpa dokumen ini juru sita pajak tidak berwenang melakukan tindakan penyitaan. Pada tahap penyitaan inilah, UU PPSP menemukan hubungannya yakni untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak dalam hal pelunasan utang pajak melalui tindakan penagihan pajak yang mempunyai kekuatan hukum memaksa dalam rangka menguji kepatuhan penang-

gung pajak. Pada tahap ini pelunasan utang pajak dilakukan dengan menyita barang-barang milik penanggung pajak atau disebut juga obyek sita. Adapun yang dimaksud dengan barang adalah tiap benda atau hak yang dapat dijadikan obyek sita menurut Pasal 1 angka 16 UU PPSP.

Persoalan hukumnya adalah apabila barang milik penanggung pajak berada dalam kekuasaan hukum pihak lain dikarenakan terdapat pembebanan hak jaminan. Adanya pembebanan hak jaminan atas barang milik penanggung pajak disebabkan telah terjadi hubungan hukum misalnya utang-piutang antara penanggung pajak dengan pihak ketiga. Timbulnya peristiwa utang-piutang itu memberikan kedudukan kreditur dan debitur. Kedudukan kreditur dan debitur ini dikarenakan utang-piutang merupakan sebuah perjanjian yang meletakkan kewajiban bagi penanggung untuk membayar utangnya (dalam hal ini penanggung kemudian berposisi sebagai debitur) dan memberikan hak bagi pihak ketiga untuk menerima pelunasan piutangnya (dalam hal ini pihak ketiga kemudian berkedudukan sebagai kreditur). Meskipun hubungan utang-piutang tidak hanya lahir karena perjanjian utang-piutang saja, namun dapat timbul karena perjanjian non utang-piutang lainnya dan karena Undang-Undang (Sastrawidjaja, 2006: 83). Lazimnya, pihak ketiga sebagai kreditur meminta jaminan kepada debitur untuk memberikan kepastian hukum bahwa apabila debitur wanprestasi (*default*), maka pihak ketiga dapat memperoleh pelunasan utangnya melalui penjualan barang milik penanggung pajak sebagai debitur. Jaminan yang diberikan debitur harus dibuat perjanjian antara kreditur dan pemilik jaminan (bisa debitur atau pihak lain bukan debitur) yang disebut perjanjian pengikatan jaminan (Sutarno, 2003: 142). Dalam hal ini perjanjian utang-piutang merupakan perjanjian pokok, sedangkan perjanjian jaminan merupakan perjanjian *accessoir* (perjanjian ikutan, yang lahir sebagai akibat lahirnya perjanjian pokok). Konsekuensi hukum selanjutnya dari adanya perjanjian utang-piutang dan perjanjian jaminan adalah bahwa perjanjian utang-piutang menciptakan hak perorangan, yakni semua hak yang timbul karena adanya hubungan perutusan, sedangkan perutusan itu timbul dari perjanjian, Undang-Undang, dan lain-lain. Sedangkan perjanjian jaminan menciptakan hak kebendaan, yakni hak mutlak atas sesuatu benda dimana hak itu memberikan kekuasaan langsung atas sesuatu benda dan dapat dipertahankan terhadap siapapun juga (Sofwan, 2000: 24). Sebagai hak kebendaan, hak jaminan menimbulkan ikatan hukum antara benda jaminan dengan pemegang hak jaminan. Dengan hak jaminan, pemegang hak jaminan dapat mempertahankan haknya kepada siapapun termasuk kepada pemberi hak jaminan dalam rangka pelunasan piutang kreditur pemegang hak jaminan (bersifat mutlak). Dalam konstruksi hukum fidusia, jaminan fidusia memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditur lainnya (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Fidusia (UUF)). Adapun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) melalui Pasal 1 memberikan kedudukan yang

diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur lainnya. Menjadi jelas bahwa para pemegang hak jaminan. Sementara itu, gadai memberikan wewenang atas pelunasan piutang kepada kreditur dengan mendahului kreditur-kreditur lainnya (Pasal 1150 KUHPerdara). Demikian pula dengan hipotik yang memberikan jaminan pelunasan suatu perikatan (Pasal 1162 KUHPerdara). Dengan demikian hukum jaminan baik berupa fidusia, hak tanggungan, gadai, dan hipotik memberikan kepada kreditur pemegang hak jaminan untuk memperoleh pelunasannya lebih dulu daripada yang lain.

Dalam kaitannya dengan pajak, negara juga memiliki kewenangan untuk memperoleh pelunasan utang pajak dari masyarakat (wajib pajak). Kewenangan itu diperoleh dari pengaturan Undang-Undang perpajakan. Melalui Undang-Undang perpajakan, para wajib pajak terikat untuk melaksanakan seluruh kewajiban perpajakannya. Permasalahan muncul ketika kewajiban wajib pajak untuk melunasi pajak berbenturan dengan hak kreditur yang memiliki hak jaminan. Timbul permasalahan hukum mengenai prioritas pembayaran utang tentang apakah pelunasan utang diberikan lebih dulu kepada negara atau kepada kreditur pemegang hak jaminan. Apabila dicermati dari istilah kreditur dalam Pasal 1 angka 8 UUF adalah pihak yang mempunyai piutang karena perjanjian atau karena Undang-Undang. Adapun pengertian kreditur menurut Pasal 1 UUHT adalah pihak yang berpiutang akibat hubungan utang piutang tertentu.

Menjadi jelas bahwa pengertian kreditur menurut UUF dapat terjadi karena perjanjian atau Undang-Undang, sedangkan pengertian kreditur menurut Undang-Undang hak tanggungan lebih sempit, yakni hanya dapat lahir karena perjanjian utang-piutang. Artinya, negara dapat disebut sebagai kreditur dalam pengertiannya menurut UUF, sedangkan negara dikecualikan sebagai kreditur dalam UUHT. Masuknya negara menjadi bagian dari sebutan kreditur adalah karena pengertian yang luas dari pengertian utang yang mana utang tidak hanya lahir dari perjanjian, namun dapat juga timbul dari Undang-Undang (dalam hal ini Undang-Undang perpajakan). Menurut Pasal 1135 KUHPerdara, antara pihak-pihak kreditur yang mempunyai hak didahulukan, tingkatannya diatur menurut sifat hak didahulukan mereka. Terlebih Pasal 1137 KUHPerdara menyatakan bahwa hak didahulukan milik negara, kantor lelang dan badan umum lain yang diadakan oleh penguasa, tata tertib pelaksanaannya, dan lama jangka waktunya, diatur dalam berbagai Undang-Undang khusus yang berhubungan dengan hal-hal itu. Dengan demikian dari kedua pasal dalam KUHPerdara tersebut (Pasal 1135 dan Pasal 1137) menyatakan bahwa: (1) Setiap kreditur yang didahulukan pelunasan utangnya selanjutnya ditentukan menurut sifat hak didahulukannya; (2) Negara memiliki hak didahulukan; (3) Sifat didahulukan oleh negara, dalam hal ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang perpajakan; (4) Negara berdasarkan hak didahulukannya itu dikategorikan sebagai kreditur terhadap utang pajaknya. Pengertian utang secara luas pun sebagaimana disebutkan di atas mengakibatkan pajak menjadi cakupan dari pengertian utang tersebut. Hal tersebut dapat

dicermati dari definisi pajak yakni 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 rakyat (Pasal 1 angka 1 UU KUP).

Untuk mengukur kekuatan hak mendahului negara sebagai kreditur terhadap utang pajaknya dibandingkan dengan hak mendahului dari kreditur pemegang hak jaminan, maka Pasal 21 UU KUP menyatakan bahwa negara memiliki hak mendahului terhadap utang pajak atas barang-barang milik penanggung pajak. Hak mendahului atas utang pajak tersebut melebihi segala hak mendahului lainnya. Dalam praktiknya, Wajib Pajak yang dinyatakan pailit, bubar, atau dilikuidasi, maka kurator, likuidator, atau orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan dilarang membagikan harta Wajib Pajak dalam pailit, pembubaran atau likuidasi kepada pemegang saham atau kreditur lainnya sebelum menggunakan harta tersebut untuk membayar utang pajak Wajib Pajak tersebut. Jadi kreditur lainnya (termasuk kreditur pemegang hak-hak jaminan) dapat memperoleh pelunasan utang debitur apabila utang pajak telah dilunasi kepada negara.

Demikian juga pada saat terjadi pencocokan piutang, maka Hakim Pengawas dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan pernyataan pailit diucapkan harus menetapkan batas akhir pengajuan tagihan dan batas akhir verifikasi pajak untuk menentukan besarnya kewajiban pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan (Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU)). Dengan adanya verifikasi pajak tersebut secara langsung UU KPKPU mengakui, bahwa penentuan besarnya utang pajak harus ditetapkan untuk kemudian dilakukan pelunasannya di samping tagihan-tagihan yang dituntut kreditur lainnya. Apalagi kreditur menurut Pasal 1 angka 2 UU KPKPU adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka pengadilan, dan pengertian 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 debitur dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditur untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan debitur (Pasal 1 angka 6 UU KPKPU). Jadi Kantor Pelayanan Pajak dan instansi pajak lainnya merupakan bagian dari istilah kreditur dan utang pajak merupakan bagian dari utang (dalam pengertiannya yang luas), meskipun lahir dari Undang-Undang.

Bahkan UUHT mengakui preferensi negara atas utang pajak terhadap prioritas pelunasan utang dari penjualan barang jaminan. Dalam bagian penjelasan dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Hak Tanggungan ditentukan bahwa meskipun kreditur pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum terhadap tanah milik



debitur yang cidera janji disertai dengan hak mendahului namun hal tersebut tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan hukum yang berlaku. Yang dimaksud piutang-piutang negara dalam hal ini adalah utang pajak menurut Undang-Undang perpajakan.

Dengan demikian, negara sebagai kreditur memiliki hak yang didahulukan dibandingkan hak-hak didahulukan lainnya yang dimiliki para pemegang hak jaminan terhadap barang-barang jaminan utang debitur termasuk hasil penjualannya manakala debitur wanprestasi. Meskipun negara memiliki hak mendahului yang paling tinggi, namun menjadi persoalan berikutnya adalah mengenai pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus serta menyelesaikan sengketa penagihan pajak terhadap barang-barang jaminan saat debitur wanprestasi.

#### **B. PENGADILAN YANG BERWENANG MENGADILI SENKETA PENAGIHAN PAJAK TERKAIT BARANG JAMINAN**

Sengketa pajak bermula dari keberatan yang diajukan wajib pajak terhadap Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Nihil, Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar, pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Selanjutnya, hasil dari keberatan tersebut adalah surat keputusan terhadap keberatan yang diputuskan oleh Direktorat Jenderal Pajak yang menyatakan penolakan baik sebagian atau seluruhnya terhadap keberatan yang diajukan Wajib Pajak, maka Wajib Pajak dapat mengajukan banding terhadap surat keputusan keberatan. Banding dimaksud hanya dapat diajukan kepada pengadilan pajak (Pasal 27 UU KUP).

Demikian pula ketika sengketa berawal gugatan penanggung pajak terhadap pelaksanaan surat paksa, surat perintah pelaksanaan penyitaan, dan pengumuman lelang, keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak, keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan, selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26 UU KUP, atau penerbitan surat ketetapan pajak atau surat keputusan keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, maka sengketa tersebut merupakan *domain* dari pengadilan pajak (Pasal 23 UU KUP). Sengketa yang demikian dikenal dengan sengketa pajak yaitu 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 UU PPSP (Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang selanjutnya disebut UU Pengadilan Pajak).

Dalam keadaan yang mana debitur yang berutang (baik dengan menyerahkan barang

jaminan maupun tidak) tidak sanggup melunasi utangnya, kemudian barang-barang milik debitur tersebut disita oleh pihak ketiga, maka jurusita pajak melakukan penagihan pajak seketika dan sekaligus tanpa menunggu tanggal jatuh tempo pembayaran berdasarkan surat perintah penagihan seketika dan sekaligus. Penagihan pajak seketika dan sekaligus ini dapat pula dilakukan oleh jurusita, ketika terdapat tanda-tanda debitur akan dipailitkan. Gugatan terhadap pelaksanaan penagihan pajak seketika dan sekaligus ini harus ditujukan kepada pengadilan pajak (Pasal 37 UU PPSP).

Adanya debitur yang wanprestasi dalam perjanjian utang-piutang paling tidak dapat mengakibatkan 2 (dua) hal yakni: *pertama*, barang-barang debitur secara umum disita dan dijual dan untuk barang-barang debitur yang telah dijadikan jaminan dijual oleh kreditur pemegang hak jaminan. *Kedua*, debitur tersebut digugat pailit, yang selanjutnya apabila dinyatakan pailit barang-barang debitur diinventarisir dan dicocokkan dengan piutang para kreditur dan akhirnya dijual untuk melunasi utang debitur. Dalam keadaan yang demikian, pengadilan niaga akan berwenang mengadili dan memutuskan sengketa, jika sengketa tersebut menyangkut kepailitan sedangkan Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa apabila sengketa tersebut menyangkut gugatan kreditur agar barang-barang jaminan dijual baik di muka umum (lelang) maupun di bawah tangan. Adapun Pengadilan Pajak berwenang mengadili sengketa pada saat terjadinya gugatan terhadap pelaksanaan penagihan pajak seketika dan sekaligus yang mana penagihan jenis ini dilakukan ketika barang-barang debitur disita oleh kreditur atau terjadi tanda-tanda kepailitan. Sengketa tersebut adalah sengketa pajak dan karenanya putusan Pengadilan Pajak tidak dapat diajukan gugatan ke Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, atau Badan Peradilan lain, kecuali putusan berupa “tidak dapat diterima” yang menyangkut kewenangan/kompetensi (penjelasan Pasal 33 UU Pengadilan Pajak).

Jadi peran pengadilan pajak ini dapat dimulai lebih awal daripada peran Pengadilan Niaga maupun Pengadilan Negeri. Dengan demikian, peran Pengadilan Pajak tergantung pada apakah juru sita pajak telah melakukan penagihan seketika dan sekaligus pada saat menemukan 2 (dua) hal yakni penyitaan barang penanggung pajak oleh pihak ketiga atau tanda-tanda kepailitan. Apabila dalam hal jurusita telah melakukan penagihan pajak seketika dan sekaligus kemudian terdapat gugatan, maka kewenangan absolut terdapat pada Pengadilan Pajak. Selanjutnya, pada saat barang-barang penanggung pajak telah disita oleh pihak ketiga, maka juru sita menyampaikan surat paksa kepada Pengadilan Negeri atau instansi lain yang berwenang, kemudian Pengadilan Negeri tersebut dalam sidang berikutnya menetapkan barang yang telah disita dimaksud sebagai jaminan pelunasan utang pajak (Pasal 19 UU PPSP). Bagian penjelasan dari Pasal 19 UU PPSP menyatakan bahwa kedudukan negara sebagai kreditur preferen yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak yang akan

dijual kecuali terhadap biaya perkara yang semata-mata disebabkan oleh suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan atau barang tidak bergerak, biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang dimaksud, atau biaya perkara yang semata-mata disebabkan oleh pelelangan dan penyelesaian suatu warisan. Hasil penjualan barang-barang milik Penanggung Pajak terlebih dahulu untuk membayar biaya-biaya tersebut di atas dan sisanya dipergunakan untuk melunasi utang pajak. Apabila melalui surat paksa, Penanggung Pajak masih juga belum melunasi utang pajaknya, maka diterbitkanlah Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan. Menurut Pasal 14 UU PPSP, 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 dijamin sebagai pelunasan utang tertentu yang dapat berupa: (a) barang bergerak termasuk mobil, perhiasan, uang tunai, dan deposito berjangka, tabungan, saldo rekening koran, giro, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, obligasi saham, atau surat berharga lainnya, piutang, dan penyertaan modal pada perusahaan lain; dan atau (b) barang tidak bergerak termasuk tanah, bangunan, dan kapal dengan isi kotor tertentu.

Adapun yang dimaksud dengan penguasaan berada di tangan pihak lain, misalnya, disewakan atau dipinjamkan, sedangkan yang dimaksud dengan dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, misalnya, barang yang dihipotikkan, digadaikan, atau diagunkan (Penjelasan Pasal 14 UU PPSP).

Pada dasarnya penyitaan dilaksanakan dengan mendahulukan barang bergerak, namun dalam keadaan tertentu penyitaan dapat dilaksanakan langsung terhadap barang tidak bergerak tanpa melaksanakan penyitaan terhadap barang bergerak. Keadaan tertentu, misalnya, juru sita pajak tidak menjumpai barang bergerak yang dapat dijadikan obyek sita, atau barang bergerak yang dijumpainya tidak mempunyai nilai, atau harganya tidak memadai, jika dibandingkan dengan utang pajaknya (Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 135 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyitaan dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa).

Namun apabila juru sita pajak tidak melakukan penagihan pajak seketika dan sekaligus, maka Pengadilan Negeri melakukan kewenangannya memproses pelaksanaan hak kreditur untuk menjual barang-barang jaminan debitur guna pelunasan utangnya atau justru Pengadilan Niaga yang berwenang menyelesaikan sengketa apabila kreditur mengajukan gugatan pailit kepada debitur dalam rangka memperoleh pelunasan utang debitur. Hanya saja pelunasan utang pajak merupakan hak mendahulu yang dimiliki Negara, sehingga baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Niaga harus mengalokasikan dan mengutamakan utang pajak sebagai kewajiban yang harus dipenuhi lebih dulu sebelum hasil penjualan barang-barang jaminan dibagikan kepada kreditur preferen lainnya selain Negara.

Dalam kasus PT. Liman International Bank (Kreditur-Pemohon Pailit) yang melibatkan KPP Jakarta Gambir I dan KPPBB Kabupaten Pandeglang dalam urusan utang pajak. Melalui putusan Mahkamah Agung No. 015 K/N/1999, 14 Juli 1999, dinyatakan bahwa KPP (Kantor Pelayanan Pajak) tidak termasuk kreditur dalam ruang lingkup pailit, karena bentuk utang pajak adalah tagihan yang lahir dari Undang-Undang (UU KUP No.6/83 jo No. 9/94), bukan karena hubungan hutang-piutang. UU KUP memberikan kewenangan khusus kepada pejabat pajak untuk melakukan eksekusi langsung terhadap utang pajak di luar campur tangan kewenangan peradilan. Menurut pendapat kami, berdasarkan Pasal 1135 KUHPdata, Pasal 1137 KUHPdata, penjelasan Pasal 19 UU PPSP, Pasal 1 angka 2 UU KPKPU, KPP adalah termasuk kategori kreditur dan utang pajaknya termasuk utang dalam arti luas (Pasal 1 angka 6 UU KPKPU), sehingga perkara tersebut merupakan kewenangan Pengadilan Niaga, namun kurator untuk perhitungan dan pelunasan pajaknya tetap harus mengutamakan Negara. Lagipula dapat dimaklumi apabila Mahkamah Agung dalam perkara tersebut menggunakan pengertian yang sempit tentang utang, sehingga menempatkan KPP pada golongan selain kreditur. Hal tersebut dikarenakan pada saat itu, tahun 1999, masih berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang (UUK) yang tidak memberikan pengertian utang secara jelas. Dalam penjelasan Pasal 1 ayat (1) UUK hanya dinyatakan bahwa utang yang tidak dibayar oleh debitur sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini adalah utang pokok atau bunganya. Karenanya, terdapat banyak pengertian mengenai utang yang membawa akibat biasanya pengertian debitur dan kreditur. Pengertian sempit mengenai utang ini juga dianut oleh putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI dalam perkara kepailitan antara PT. Jawa Barat Indah (Termohon Pailit) dengan Sumeini Omar Sandjaya dan Widiastuti (Pemohon Pailit), oleh putusan Mahkamah Agung pada saat membatalkan putusan Pengadilan Niaga dalam perkara kepailitan antara Helena Melindo Sujotomo (Termohon Pailit) dengan PT. Intercon Interprises (Pemohon Pailit), oleh putusan Pengadilan Niaga dalam perkara kepailitan antara Sangyong Engineering dan Construction Co. Ltd. (Pemohon Pailit) dengan PT. Citra Jimbaran Indah Hotel (Termohon Pailit).

### III. SIMPULAN DAN SARAN

#### A. SIMPULAN

1. Penagihan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak (sebagai fiskus) menemui masalah hukum apabila pelunasan utang pajak dihadapkan pada aset-aset debitur yang sedang dibebani jaminan. Dalam hal demikian meskipun UUHT dan UUF serta karakteristik hak jaminan memberikan sifat yang mendahulukan (prioritas) kepada kreditur pemegang hak jaminan, namun sejumlah ketentuan menyatakan sebaliknya yakni

Negara memiliki hak mendahului terhadap benda-benda yang dibebani hak jaminan. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah Pasal 1135 dan Pasal 1137 KUHPerdara, Pasal 1 dan Pasal 21 UU KUP, dan Pasal 113 ayat (1) UU KPKPU.

2. Terhadap permasalahan kompetensi absolut pengadilan terhadap perkara penagihan pajak yang melibatkan adanya hak preferensi dari kreditur pemegang hak jaminan, maka menurut ketentuan Pasal 23 UU KUP dan Pasal 37 UU PPSP, domain terhadap perkara semacam ini berada pada Pengadilan Pajak. Peran Pengadilan Pajak tergantung pada apakah jurusita pajak telah melakukan penagihan seketika dan sekaligus pada saat menemukan 2 (dua) hal yakni penyitaan barang penanggung pajak oleh pihak ketiga atau tanda-tanda kepailitan. Dalam hal juru sita pajak telah melakukan penagihan pajak seketika dan sekaligus, lantas terdapat gugatan maka kewenangan absolut terdapat pada Pengadilan Pajak.

#### **B. SARAN**

1. Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak sepatutnya lebih mencermati esensi perkara berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum di luar Undang-Undang pajak khususnya antara KUHPerdara, UUF, dan UUHT dengan UU PPSP yang merupakan cerminan hubungan hukum privat dengan hukum publik.
2. Peradilan pajak memiliki kompetensi absolut untuk mengadili perkara perpajakan, sehingga tidak perlu ragu untuk menerima, memeriksa, dan memutuskannya. Di lain pihak, peradilan selain Peradilan Pajak hendaknya tidak akan menerima dan memutus perkara pajak yang dihadapinya karena tidak memiliki kompetensi absolut di bidang perpajakan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Purnomo, Hadi, 2008, *Jumlah Wajib Pajak Capai 9 Juta*, <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0510/11/nas11.htm>, 11 Oktober 2005, diunduh tanggal 4 Juni 2008, jam 14.32 WIB.
- Rusjdi, Muhammad, 2005, *PPSP Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*, Jakarta, PT. Indeks, Cetakan 1.
- Sastrawidjaja, Man S., 2006, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Bandung, PT. Alumni, Cetakan ke-1.
- Saidi, Muhammad Djafar, 2007, *Pembaruan Hukum Pajak*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Burton, Richard, 2007, *Rumitnya Menagih Utang Pajak*, <http://www.klikpajak.com>, diunduh pada hari Rabu, tanggal 14 Maret 2007, jam 11.48 WIB.
- Sutarno, 2003, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*, Bandung, Alfabeta.

Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, 2000, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Yogyakarta, Liberty, Cetakan ke-5.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Fidusia.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN 2006.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2006 tentang APBN 2007.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 135 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyitaan dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.