

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Perekonomian adalah sebuah sistem yang terdiri dari proses produksi, alokasi sumber daya, dan distribusi barang dan jasa di dalam masyarakat atau suatu wilayah geografis.<sup>1</sup> Sistem ini terdiri dari kombinasi berbagai lembaga masyarakat, badan, proses pengambilan keputusan dan pola konsumsi yang terdiri dari struktur ekonomi komunitas tertentu.<sup>2</sup> Lembaga masyarakat sendiri terdiri dari berbagai macam individu dengan peran masing-masing, salah satunya adalah pengusaha.

Pengusaha memiliki peran dalam hal proses produksi atau distribusi suatu barang dan jasa sehingga tergolong sangat penting dalam sistem perekonomian suatu negara. Pengusaha dalam memulai atau melakukan kegiatan usahanya memerlukan modal. Modal yang didapat oleh pengusaha umumnya berasal dari pinjaman yang didapat dari berbagai sumber misalnya bank, penanaman modal, penerbitan obligasi, dan sebagainya. Dalam praktiknya, seringkali kegiatan usaha tidak berjalan dengan baik sehingga menyebabkan modal yang dikeluarkan tidak kembali atau rugi. Hal ini dapat menyebabkan pengusaha sebagai Debitor gagal dalam melunasi utang yang telah diterima.

---

<sup>1</sup> Daniel J. Cantor, Juliet B. Schor, *Tunnel Vision: Labor, the World Economy, and Central America*, South End Press, Boston, 1987. h. 21.

<sup>2</sup> Paul R. Gregory and Robert C. Stuart, *The Global Economy and its Economic Systems*. South-Western College Pub, Cincinnati, 2013. h. 30.

Keadaan dimana Debitor tidak mampu untuk melakukan pembayaran- pembayaran terhadap utang-utang dari para Kreditornya disebut pailit. Keadaan ini lazimnya disebabkan oleh kesulitan kondisi keuangan (*financial distress*) dari usaha Debitor yang sedang mengalami kemunduran.<sup>3</sup> Pengaturan yang mengakomodir penyelesaian masalah dalam pailit adalah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 442 (UU KPKPU). Kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU KPKPU sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas. Hukum kepailitan dalam hal ini berfungsi untuk mengatasi masalah utang piutang secara adil, cepat, terbuka, dan efektif.

Kreditor dalam hukum kepailitan diklasifikasikan dalam 3 jenis yakni Kreditor separatis, Kreditor preferen, dan Kreditor konkuren. Kreditor preferen dalam hukum kepailitan berbeda pengertiannya dengan Kreditor preferen yang selama ini dikenal dalam hukum perdata. Hukum kepailitan mendefinisikan Kreditor preferen sebagai Kreditor yang menurut undang-undang harus didahulukan pembayarannya.<sup>4</sup> Kreditor preferen yang akan dikaji dalam penelitian hukum ini adalah Negara Indonesia dalam kaitannya dengan piutang pajak.

---

<sup>3</sup> M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Prenada Media, Jakarta, 2008. h. 1.

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 33.

Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4999 (UU KUP) adalah 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. Sedangkan Wajib Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU KUP adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Piutang pajak di dalam hukum kepailitan dikategorikan sebagai Kreditor preferen karena memiliki hak istimewa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam hal ini adalah Pasal 21 ayat (1) UU KUP yang berbunyi bahwa Negara mempunyai hak mendahulu untuk utang pajak atas barang-barang milik Penanggung Pajak. Dalam penjelasan dari Pasal 21 ayat (1) UU KUP, ayat ini menetapkan kedudukan negara sebagai kreditor preferen yang dinyatakan mempunyai hak mendahulu atas barang-barang milik

Penanggung Pajak yang akan dilelang di muka umum. Pembayaran kepada kreditur lain diselesaikan setelah utang pajak dilunasi.

Di dalam UU KUP terdapat beberapa ketentuan khusus yang mengatur terkait hak dan kewajiban Wajib Pajak dalam kategori tertentu salah satunya badan yang dinyatakan pailit. Pasal 32 ayat (1) huruf b UU KUP menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, Wajib Pajak badan yang dinyatakan pailit harus diwakilkan oleh Kurator. Artinya dalam peraturan ini Kurator memiliki kewenangan representatif terhadap Wajib Pajak yang dinyatakan pailit. Fungsi representatif Kurator merupakan bagian dari fungsi administratif yang dapat dilihat dari dua sisi yaitu:

- a. Untuk mewakili kepentingan Kreditor atas keselamatan dari harta pailit guna pemenuhan piutang mereka, karena undang-undang tidak membenarkan para Kreditor secara semena-mena mengambil sendiri harta pailit guna pelunasan piutangnya masing-masing.
- b. Sedangkan dari sisi Debitor pailit, Kurator adalah sebagai pihak yang berwenang untuk bertindak mengurus harta pailit dan berwenang mewakili Kreditor dan Debitor untuk melakukan tindakan hukum di depan pengadilan maupun di

luar pengadilan dalam rangka pengurusan dan pemberesan harta pailit.<sup>5</sup>

Selain itu, dalam pasal 69 ayat (1) UU KPKPU tugas Kurator yang paling utama adalah untuk melakukan pengurusan dan/atau pemberesan harta pailit. Kurator memiliki kewenangan penuh atas harta pailit sehingga segala urusan yang melibatkan harta pailit harus diselesaikan melalui Kurator.

Namun dalam beberapa kasus, Negara Indonesia diwakili oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) tiap daerah, dalam melakukan penagihan utang pajak tidak melalui pihak Kurator. Padahal Wajib Pajak yang bersangkutan telah diputus pailit oleh pengadilan niaga. Salah satu kasus yang ingin penulis kaji dalam penelitian ini adalah putusan pra peradilan nomor 19/Pid.Pra/2018/PN.Dps. Dalam kasus ini, pihak-pihak yang berperkara adalah Ir. I Gede Agus Hardiawan selaku PEMOHON, yang dalam hal ini berstatus sebagai pribadi yang telah diputus pailit, dan DJP Bali selaku TERMOHON. Pada intinya, TERMOHON menetapkan PEMOHON sebagai Tersangka pada bulan Desember 2017 atas tuduhan pelanggaran Pasal 39 ayat (1) UU KUP dikarenakan pada saat itu PEMOHON menunggak pembayaran pajak pada tahun 2014 hingga tahun 2016. Penunggakan tersebut bukan tanpa alasan melainkan karena PEMOHON pada tahun-tahun tersebut sedang terlilit masalah keuangan dan sedang menjalani proses Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

---

<sup>5</sup> Elyta Ras Ginting, *Hukum Kepailitan Buku Ketiga: Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019. h. 98.

(PKPU) yang berujung pada PEMOHON dinyatakan pailit pada bulan November 2017.

Permasalahan yang timbul dalam kasus ini adalah bahwa TERMOHON memutuskan untuk membawa perkara ini ke jalur pidana untuk menyelesaikan masalah perpajakan tersebut padahal hukum pidana dalam perpajakan bersifat *ultimum remedium* atau upaya terakhir. Terdapat kebingungan penggunaan asas preferensi yang berlaku antara mekanisme penyelesaian utang pajak berdasarkan hukum perpajakan atau hukum kepailitan. Selain itu, diperlukan juga suatu analisis terkait upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan dalam melakukan penyelesaian utang oleh Wajib Pajak yang telah diputus pailit untuk dapat menjawab permasalahan ini.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah yang dibahas di dalam skripsi ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa asas preferensi hukum yang berlaku antara hukum pajak dan hukum kepailitan dalam hal penagihan utang pajak Wajib Pajak yang dipailitkan?
2. Apa upaya penagihan utang pajak oleh Pemerintah yang dapat dilakukan terhadap Wajib Pajak yang telah diputus pailit?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sebagaimana telah dijabarkan dalam latar belakang maupun rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian hukum ini adalah:

1. Untuk menganalisis Keberlakuan *lex Specialis* antara hukum pajak dan hukum kepailitan
2. Untuk mengetahui mekanisme penagihan utang pajak terhadap Wajib Pajak yang dipailitkan

#### 1.4 Manfaat Penelitian

##### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang penulis harapkan dapat dicapai melalui penelitian hukum ini adalah untuk dapat menjadi bagian dari perkembangan ilmu hukum terutama dalam bidang hukum kepailitan dan hukum pajak

##### 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang penulis harapkan dapat dicapai melalui penelitian hukum ini adalah supaya dapat menjadi salah satu referensi bagi para praktisi yang sedang menangani perkara kepailitan dan perkara pidana terutama terhadap Wajib Pajak yang telah diputus pailit.

#### 1.5 Metode Penelitian

##### 1.5.1 Tipe penelitian hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum memiliki tujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum. Penelitian ini dilakukan dalam kerangka *know-how*.<sup>6</sup> Hasil yang dicapai dalam penelitian ini adalah untuk memberikan preskripsi mengenai isu hukum terkait permasalahan norma

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2005. h. 83.

yang bertabrakan yakni antara hukum pajak dan hukum kepailitan. Penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan pencerahan terhadap praktisi maupun akademisi yang bergerak dalam bidang hukum kepailitan dan/atau hukum pajak.

### **1.5.2 Pendekatan dalam Penelitian Hukum**

Terdapat 3 (tiga) jenis pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini dalam rangka menjawab 2 (dua) rumusan masalah sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, yakni:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan

Pendekatan masalah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk menjawab masalah-masalah hukum yang ada dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>7</sup> Peraturan perundang-undangan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 442
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang

---

<sup>7</sup> *Ibid.* h. 137.

undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4999

3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209

b. Pendekatan konseptual

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual yakni dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip hukum dapat ditemukan dalam pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>8</sup>

c. Pendekatan kasus

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan kasus untuk menganalisis dan memecahkan masalah hukum dengan melakukan analisis putusan-putusan pengadilan dengan melalui pemahaman *ratio decidendi*. *Ratio decidendi* adalah alasan-alasan hukum yang digunakan para hakim dalam memutus perkara. Penggunaan *ratio decidendi* bertujuan untuk menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif, bukan deskriptif.<sup>9</sup> Putusan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 177.

<sup>9</sup> *Ibid.* h. 144.

1. Putusan Pailit Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 29/Pdt.Sus-PKPU/2017, antara I GEDE AGUS HARDIAWAN terhadap MEGA SARI dan NI KETUT MURNI
2. Putusan Pra Peradilan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 19/Pid.Pra/2018/PN.Dps antara I GEDE AGUS HARDIAWAN melawan DIREKTORAT JENDERAL PAJAK KANWIL BALI
3. Putusan Perdata Nomor NO.750/Pdt.G/2019/PN.DPS antara I GEDE AGUS HARDIAWAN melawan DIREKTORAT JENDERAL PAJAK KANWIL BALI

### **1.5.3 Sumber Bahan hukum (Legal Sources)**

Penelitian hukum pada umumnya menggunakan 3 (tiga) jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>10</sup>

1. Bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik bahasan dalam penelitian hukum ini.
2. Bahan hukum sekunder yakni bahan-bahan hukum berupa literatur hukum meliputi buku, makalah, artikel, maupun jurnal.
3. Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terkait berbagai istilah hukum yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang akan diteliti dalam penelitian hukum ini. Penjelasan tersebut didapatkan berasal dari kamus bahasa, kamus hukum, kamus politik, serta ensiklopedia.

---

<sup>10</sup> *Ibid.* h. 141

#### **1.5.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum**

Pengumpulan bahan hukum dimulai melalui identifikasi bahan-bahan hukum yang berkorelasi dengan isu hukum dalam penelitian hukum ini untuk dilakukan inventarisasi. Bahan-bahan hukum tersebut akan dikelompokkan berdasarkan jenisnya dan diklasifikasikan sesuai dengan rumusan masalah.<sup>11</sup> Selain itu, pencarian bahan hukum yang berkaitan dengan konsep akan ditelusuri melalui buku, jurnal, artikel, dan internet. Pencarian bahan berita yang berkaitan dengan Analisa kasus akan dilakukan melalui penelusuran media-media terkait baik media online maupun offline.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deskriptif-analisis. Metode ini memusatkan perhatian pada rumusan masalah yang dihadapi dengan menghimpun sumber bahan hukum yang telah tersedia untuk selanjutnya dilakukan analisis dan identifikasi dengan menguraikan tiap-tiap masalah yang ada. Dalam Bab Pembahasan, setiap rumusan masalah akan dibahas dan diuraikan satu per satu untuk mendapatkan jawaban dan kesimpulan atas permasalahan dalam penulisan skripsi ini.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. h. 64.

<sup>12</sup> *Ibid.* h. 64.

## 1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Penelitian hukum ini akan dijabarkan dalam 4 (empat) bab. Bab I berisi pendahuluan yang diawali latar belakang sebagai alasan dilakukannya penelitian hukum ini. Latar belakang dalam penelitian hukum ini difokuskan terhadap masalah hukum yang berkaitan dengan miskonsepsi praktek penanganan utang pajak oleh praktisi, terutama DJP. Dari latar belakang ini, dapat ditarik isu hukum yang dirumuskan menjadi rumusan masalah yang selanjutnya akan diolah dengan menggunakan metodologi penelitian.

Bab II akan memuat pembahasan dari rumusan masalah pertama yakni analisa penggunaan asas preferensi yang tepat untuk digunakan dalam menelaah keberlakuan kedua bidang hukum yang berbeda dalam putusan Putusan Pra Peradilan Nomor 19 /Pid.Pra/2018/PN Dps yakni hukum pajak dan hukum kepailitan. Analisa asas preferensi ini akan diawali dengan mengkaji keterkaitan hukum kepailitan dengan hukum pajak dalam penagihan utang pajak terhadap Wajib Pajak yang diputus pailit. Selanjutnya akan dilakukan analisa mengenai status pailit dan kaitannya dengan pertanggungjawaban pidana pajak untuk mengetahui apakah status pailit dapat menghapuskan unsur kesalahan dalam tindak pidana pajak. Bab II ini akan diakhiri dengan sub bab yang berisi mengenai analisa asas preferensi apa yang diterapkan dalam kasus ini.

Bab III akan memaparkan rumusan masalah kedua yakni tentang mekanisme penagihan utang pajak terhadap Wajib Pajak yang telah

diputus pailit. Bab ini akan diawali dengan penjelasan terkait hak mendahului negara yang dimiliki oleh utang pajak dalam proses pemberesan harta pailit. Topik tersebut akan dilanjutkan dengan pembahasan terkait prosedur penagihan utang pajak kepada Wajib Pajak yang telah diputus pailit yang akan dibahas sampai dengan pelunasannya.

Bab IV akan menjadi bab terakhir dalam penelitian hukum ini. Bab ini akan memuat kesimpulan dari bab-bab yang telah diuraikan sebelumnya. Kemudian bab ini akan diakhiri dengan saran yang berisikan rekomendasi untuk para praktisi dan akademisi sebagaimana tercantum dalam manfaat penelitian.