

**TINJAUAN HUKUM POSITIF ATAS KEDUDUKAN NEGARA SEBAGAI  
PEMEGANG PNBP DALAM PROSES KEPAILITAN DI INDONESIA**

**(Studi Kasus Putusan Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan)**

***POSITIVE LEGAL REVIEW OF THE STATE'S POSITION AS A PNBP  
HOLDER IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS IN INDONESIA***

***(Case Study of Decision Number 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan)***

**Nicholas Firman Rafael Napitupulu, Sudaryat dan Aam Suryamah**

**Universitas Padjadjaran**

Korespondensi Penulis : [nicholasfirmanapit@gmail.com](mailto:nicholasfirmanapit@gmail.com)

Citation Structure Recommendation :

Napitupulu, Nicholas Firman Rafael, Sudaryat dan Aam Suryamah. *Tinjauan Hukum Positif atas Kedudukan Negara sebagai Pemegang PNBP dalam Proses Kepailitan di Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.4 (2025).

**ABSTRAK**

Piutang Negara adalah salah satu jenis penerimaan negara yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat. Salah satu bentuk dari Piutang Negara adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dalam proses kepailitan, Negara yang diwakili oleh Kementerian/Lembaga dapat menjadi seorang Kreditor. Kreditor dalam kepailitan itu sendiri terbagi menjadi 3 (tiga) tingkatan. Hal yang menjadi permasalahan adalah bagaimana kedudukan negara sebagai pemegang PNBP itu sendiri dalam proses kepailitan serta bagaimana implikasinya dalam salah satu putusan pengadilan Niaga yakni putusan Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, berdasarkan hukum positif di Indonesia, kedudukan Negara sebagai pemegang PNBP dalam proses kepailitan adalah sebagai Kreditor Preferen. Selanjutnya, pertimbangan majelis hakim dalam putusan Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan dapat dikatakan kurang tepat dalam mengakomodir kedudukan Negara itu sendiri.

**Kata Kunci: Piutang Negara, PNBP, Kepailitan.**

**ABSTRACT**

*State Receivables is one type of state revenue that must be paid to the Central Government. One form of State Receivables is Non-Tax State Revenue (PNBP). In the bankruptcy process, the State represented by the Ministry / Institution can become a Creditor. Creditors in bankruptcy itself are divided into 3 (three) levels. The problem is how the position of the state as the holder of PNBP itself in the bankruptcy process and how it is implied in one of the Commercial Court decisions, namely Decision Number 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan. The results of the study show that, based on positive law in Indonesia, the position of the State as a holder of non-tax revenues in the bankruptcy process is as a Preferred Creditor. Furthermore, the consideration of the panel of judges in Decision Number 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan can be said to be less precise in accommodating the position of the State itself.*

**Keywords: State Receivables, Non-Tax State Revenue, Bankruptcy.**

## **A. PENDAHULUAN**

Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) menyatakan bahwa utang merupakan kewajiban untuk membayar sejumlah uang yang timbul baik dari perjanjian maupun undang-undang.<sup>1</sup> Sebagai sebuah kewajiban, seorang pemilik utang (debitor) harus melunasi utangnya kepada pemilik piutang (kreditor). Kreditor memiliki hak tagih dalam perjanjian utang piutang yang ditentukan dalam perjanjian itu sendiri dan bertujuan untuk memberi perlindungan hukum kepada kreditor agar debitor melakukan pemenuhan terhadap kewajibannya. Ketika sebuah piutang telah jatuh tempo, maka kreditor memiliki hak tagih kepada debitor.<sup>2</sup> Namun, kondisi tersebut merupakan kondisi ideal yang seharusnya terjadi. Pada kenyataannya, tak jarang ditemukan kesulitan bagi debitor untuk melunasi utangnya sehingga berujung pada suatu sengketa.

Man S. Sastrawidjaja berpendapat bahwa terdapat beberapa cara untuk menyelesaikan sengketa utang piutang, salah satunya adalah melalui mekanisme kepailitan.<sup>3</sup> Indonesia sendiri telah memiliki pengaturan mengenai mekanisme kepailitan yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU). Pasal 1 Angka 1 UU KPKPU menyatakan bahwa Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitor pailit dan nantinya pengurusan serta pemberesan terhadap harta kekayaan tersebut dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas.<sup>4</sup> Pada proses kepailitan, dikenal beberapa pihak yakni debitor, kreditor, kurator, dan hakim pengawas. Pasal 1 Angka 2 UU KPKPU memberikan definisi kreditor dengan cukup luas, yakni “orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>2</sup> Rio Christiawan, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Rajawali Pers, Depok, 2020, p.20.

<sup>3</sup> Man S. Sastrawidjaja, *Bunga Rampai Hukum Dagang*, PT Alumni, Bandung, 2005, p.193.

<sup>4</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

<sup>5</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Definisi kreditor yang cukup luas tersebut, membuat Negara pun dapat menjadi seorang kreditor dalam proses kepailitan ketika dapat membuktikan bahwa Negara memiliki piutang baik karena perjanjian maupun undang-undang. Secara konteks, Negara pada umumnya akan diwakili oleh sebuah lembaga seperti Kementerian. Sangat dimungkinkan bagi lembaga negara seperti Kementerian memiliki piutang terhadap suatu badan yang harus dilunasi demi meningkatkan kas negara. Piutang dalam kondisi tersebut dikenal sebagai Piutang Negara.

Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU PN) menyatakan bahwa “Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.” Selain itu, Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara (PMK 240/2016) juga menyatakan bahwa Piutang Negara adalah “jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian, atau sebab apapun.” Mengacu pada Pasal 15 ayat 1 PMK 240/2016, sebab apapun dalam hal ini dapat diartikan juga bahwa piutang negara dapat muncul atas hak tagih yang dimiliki oleh negara berdasarkan putusan pengadilan.

Salah satu wujud nyata dari Piutang Negara adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). PNBP itu sendiri merupakan salah satu bentuk penerimaan negara dengan potensi yang sangat besar pada berbagai sektor. PNBP menjadi salah satu sumber pendanaan belanja bagi Kementerian / Lembaga yang ada di Indonesia.<sup>6</sup> Pengaturan terkait PNBP itu sendiri secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP). Dalam proses nya, dikenal berbagai pihak dalam PNBP, salah satunya adalah Wajib Bayar. Wajib Bayar adalah orang pribadi atau Badan yang mempunyai kewajiban untuk membayar PNBP sesuai ketentuan yang berlaku. Kewajiban yang dimiliki oleh Wajib Bayar ini disebut sebagai PNBP Terutang yang harus dilunasi.

---

<sup>6</sup> Satria Adhitama, *Analisis Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Badan Layanan Umum Politeknik Keuangan Negara STAN*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan, Vol.7, No.2 (2023), p.234.

Pada proses kepailitan, dikenal beberapa prinsip salah satunya adalah prinsip *pari passu pro rata parte* yang terkandung dalam Pasal 1132 KUH Perdata, yang berbunyi “Barang-barang itu menjadi jaminan bersama bagi semua kreditur terhadapnya hasil penjualan barang-barang itu dibagi menurut perbandingan piutang masing-masing kecuali bila di antara para kreditur itu ada alasan-alasan sah untuk didahulukan.”<sup>7</sup> Pasal tersebut sejatinya bermakna bahwa dalam proses kepailitan, harta yang dimiliki oleh debitor pailit harus dibagikan secara proporsional kepada para kreditornya. Namun, terdapat pengecualian ketika diketahui ada alasan-alasan sah bagi kreditur untuk didahulukan.

Perbedaan kedudukan ini diatur dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU yang menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “Kreditur” dalam ayat ini adalah baik kreditur konkuren, kreditur separatis, maupun kreditur preferen.”<sup>8</sup> Secara singkat, kreditur separatis adalah kreditur yang mempunyai kepentingan jaminan kebendaan seperti gadai, hak tanggungan, fidusia, resi gudang, dan hipotik.<sup>9</sup> Kemudian, kreditur preferen adalah kreditur yang memiliki keistimewaan atau hak prioritas. Definisi hak istimewa itu sendiri diatur dalam Pasal 1134 KUH Perdata yang berbunyi “Hak istimewa adalah suatu hak yang diberikan oleh undang-undang kepada seorang kreditur yang menyebabkan ia berkedudukan lebih tinggi daripada yang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutang itu.”<sup>10</sup> Sementara itu, kreditur konkuren adalah kreditur yang tidak mempunyai hak agunan dan akan menerima pelunasan terakhir setelah kreditur preferen dan separatis terlunasi piutangnya.

Sebelumnya telah disebutkan salah satu wujud Piutang Negara adalah PNPB yang pada umumnya diwakili oleh Kementerian di dalam proses penerimaannya. Hal yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kedudukan piutang negara tersebut dalam proses kepailitan? Sejatinya, pasal 1137 KUH Perdata menyatakan bahwa “Hak didahulukan milik negara, kantor lelang dan badan umum lain yang diadakan oleh penguasa, tata tertib pelaksanaannya, dan lama jangka waktunya,

---

<sup>7</sup> Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

<sup>9</sup> Titik Tejaningsih, *Perlindungan Hukum terhadap Kreditur Separatis dalam Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, p.19.

<sup>10</sup> Pasal 1134 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

diatur dalam berbagai undang-undang khusus yang berhubungan dengan hal-hal itu. Hak didahulukan milik persekutuan atau badan kemasyarakatan yang berhak atau yang kemudian mendapat hak untuk memungut bea-bea, diatur dalam undang-undang yang telah ada mengenai hal itu atau yang akan diadakan.”<sup>11</sup>

Pasal tersebut telah memberikan peluang bagi Negara untuk mendapatkan kedudukan yang istimewa serta didahulukan dalam proses kepailitan. Namun, hal tersebut justru tidak terjadi dalam salah satu kasus yang penulis angkat. Kasus tersebut adalah Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan, antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Benedictus Michael Sinaga, S.H. selaku kurator PT Ricky Kurniawan Kertapersada (PT RKK) (Dalam Pailit).<sup>12</sup> Kasus ini bermula ketika KLHK mengajukan Renvoi Prosedur kepada Pengadilan Niaga Medan karena sikap Hakim pengawas dan Kurator yakni Benedictus Michael Sinaga, S.H. yang menolak tagihan KLHK pada agenda Rapat Kreditor Lanjutan tanggal 16 November 2023 dalam Perkara Kepailitan PT RKK dalam putusan Nomor 04/Pdt.Sus-Pailit/2023/PN Niaga Medan tertanggal 21 Maret 2023.

Dalam permohonannya, KLHK memohon kepada hakim untuk menyatakan bahwa KLHK adalah Kreditor dari PT RKK (Dalam Pailit) dan memerintahkan Kurator untuk mencatatkan KLHK sebagai Kreditor Preferen. Namun, dalam putusannya, hakim memang menyatakan bahwa KLHK sebagai kreditor dari PT RKK, namun hanya sebatas Kreditor Konkuren. Pada dasarnya, piutang yang dimiliki oleh KLHK dapat dikategorikan sebagai Piutang Negara karena piutang tersebut berasal dari Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 139/Pdt.G-LH/2016 PN.Jmb tanggal 12 Juni 2017 Jo Nomor 65/Pdt-LH/2017/PT.Jmb tanggal 16 November 2017 Jo Nomor 2145K/Pdt/2018 tanggal 8 Oktober 2018 dan Jo Nomor 854 PK/Pdt/2022 tanggal 29 September 2022 yang menyatakan bahwa PT RKK dihukum untuk membayar ganti rugi sebesar Rp191.803.261.700,00 atas perbuatan melawan hukum yang dilakukannya dan ganti rugi tersebut harus disetor secara langsung ke kas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI.

---

<sup>11</sup> Pasal 1137 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>12</sup> Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan.

Berdasarkan fenomena tersebut, tulisan ini akan mengkaji permasalahan yakni bagaimana kedudukan Negara sebagai pemegang PNBPN dalam Proses Kepailitan ditinjau dari hukum positif di Indonesia? Serta implikasinya dalam Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Negara Sebagai Pemegang PNBPN dalam Proses Kepailitan**

Pasal 23 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa “Hal mengenai Keuangan Negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang.”<sup>13</sup> Hal ini diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU KN). Pasal 1 angka 1 UU KN menyatakan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”<sup>14</sup> Lebih lanjut, Pasal 2 huruf G UU KN menyatakan bahwa salah satu ruang lingkup dari keuangan negara adalah piutang negara.<sup>15</sup>

Piutang Negara itu sendiri diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 1 Angka 6 UU PN memberikan definisi terkait dengan Piutang Negara yaitu “Jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.”<sup>16</sup> Selain itu, Piutang Negara juga diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 (PMK 240/2016) yang menyatakan sebagai berikut: “Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”<sup>17</sup> Piutang Negara terjadi ketika terdapat dua pihak yang melakukan kegiatan peminjaman uang. Para pihak tersebut dikenal sebagai kreditur dan debitur.

---

<sup>13</sup> Pasal 23 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>14</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>15</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>16</sup> Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>17</sup> Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara.

Salah satu bentuk dari Piutang Negara itu sendiri adalah PNBP. Pasal 1 Angka 1 UU PNBP menyebutkan bahwa “PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.”<sup>18</sup> Seperti disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa salah satu kewajiban yang muncul bagi Wajib Bayar adalah PNBP Terutang. Mengacu pada Pasal 36 Ayat (2) huruf B UU PNBP, salah satu dasar dari PNBP Terutang adalah putusan pengadilan.<sup>19</sup>

Secara prinsip, PNBP Terutang dapat dipersamakan dengan Piutang negara. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 9 huruf e UU KN yang menegaskan bahwa salah satu tugas Menteri sebagai pengguna anggaran Kementerian Negara adalah untuk mengelola Piutang Negara.<sup>20</sup> Dalam penjelesannya, Piutang yang dimaksud adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang pemungutannya dilakukan oleh Kementerian / Lembaga yang bersangkutan.<sup>21</sup> Hal ini yang menguatkan dasar bahwa Piutang Negara dan PNBP merupakan dua hal yang tidak. Bisa dipisahkan.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa dalam konteks Piutang Negara maka dapat diposisikan bahwa Negara memiliki hak atas pembayaran sejumlah uang dari pihak lain. Dengan kata lain, Negara diposisikan sebagai seorang kreditor. Berkaitan dengan hal tersebut, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kedudukannya dalam proses kepailitan. Pasal 1 Angka 2 UU KPKPU menyatakan bahwa kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.<sup>22</sup> Definisi kreditor dalam UU KPKPU ini dapat dikatakan cukup luas, sehingga berimplikasi pada Negara yang mampu pula disebut sebagai kreditor selama ia dapat membuktikan bahwa ia memiliki piutang yang dapat ditagih.

---

<sup>18</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

<sup>19</sup> Pasal 36 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

<sup>20</sup> Pasal 9 huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>21</sup> Penjelasan Pasal 9 huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>22</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Terdapat beberapa prinsip dalam proses kepailitan. Prinsip pertama adalah *pari passu pro rata parte* yang pada intinya menjelaskan bahwa harta kekayaan debitor merupakan jaminan bersama untuk para kreditor dimana pelunasan atas kekayaan debitor akan dibagi secara proporsional diantara para kreditornya kecuali di antara kreditor tersebut ada alasan yang menurut undang-undang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihannya. Kalimat “ada alasan yang menurut undang-undang harus didahulukan” itu membuat kreditor dalam proses kepailitan terbagi menjadi beberapa tingkatan, terdiri dari kreditor separatis, kreditor preferen, dan kreditor konkuren yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Kreditor Separatis

Seorang ahli bernama Sri Soedewi menyatakan bahwa hak Kreditor Separatis atas para pemegang jaminan kebendaan dapat melaksanakan haknya dengan cepat dan mudah, tidak terpengaruh adanya kepailitan.<sup>23</sup> Pada dasarnya, kreditor separatis memiliki hak untuk mendapatkan pembayaran dari hasil penjualan harta debitor yang menjadi jaminan atau hak tanggungan. Dari hasil penjualan tersebut, nantinya kreditor separatis akan mengambil sebesar piutangnya, sedangkan jika ada sisa akan disetorkan ke kas kurator sebagai boedel pailit.

Makna “separatis” dalam Kreditor Separatis adalah adanya pemisahan. Maksud dari pemisahan tersebut adalah bahwa Kreditor Separatis dipisahkan dari Kreditor Preferen dan Kreditor Konkuren. Dipisahkan yang dimaksud adalah Kreditor Separatis dapat menjual sendiri dan mengambil sendiri dari hasil penjualan, yang terpisah dengan harta pailit umumnya.<sup>24</sup>

b. Kreditor Preferen

Kreditor Preferen ialah kreditor dengan hak mendapat pembayaran sebelum kreditor lainnya. Kreditor Preferen ini bahkan memiliki hak untuk didahulukan pelunasannya bahkan daripada piutang yang timbul dari jaminan kebendaan seperti gadai dan hipotek (kreditor separatis).

---

<sup>23</sup> Sri Soedewi Masjshoen Sofyan, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perseorangan*, Liberty, Yogyakarta, 1980, p.78.

<sup>24</sup> Zainal Asikin, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1990, p.99.

Hal ini sesuai dengan Pasal 1134 KUH Perdata yang berbunyi “Hak istimewa adalah suatu hak yang diberikan oleh undang-undang kepada seorang kreditur yang menyebabkan ia berkedudukan lebih tinggi daripada yang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutang itu.”<sup>25</sup>

Adapun salah satu piutang tergolong sebagai kreditor preferen termaktub di dalam Pasal 1137 KUH Perdata yang 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. Hak didahulukan milik persekutuan atau badan kemasyarakatan yang berhak atau yang kemudian mendapat hak untuk memungut bea-bea, diatur dalam undang-undang yang telah ada mengenai hal itu atau yang akan diadakan.”<sup>26</sup> Selain itu terdapat berbagai piutang yang memiliki kedudukan istimewa dan diatur secara terperinci di dalam Pasal 1139 KUH Perdata jo. Pasal 1149 KUH Perdata.<sup>27</sup>

#### c. Kreditor Konkuren

Disebut pula sebagai kreditor bersaing karena ia tidak memiliki jaminan kebendaan apapun serta tidak dijamin dalam undang-undang. Pada proses kepailitan, kreditor konkuren akan ditempatkan pada urutan pembayaran terakhir setelah kreditor separatis dan preferen terlunasi utangnya. Hal ini yang seringkali menimbulkan permasalahan baru karena pelunasan piutang kreditor konkuren hanya bergantung pada sisa aset debitor setelah kreditor dengan hak prioritas menerima pembayarannya.<sup>28</sup>

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa dalam konteks pelunasan terhadap Piutang Negara, Negara akan diwakili oleh Kementerian / Lembaga. Sebagai subjek yang mewakili Negara, sesuai dengan yang telah ditetapkan di Pasal 1137 KUH Perdata maka piutang negara dalam konteks kepailitan akan mendapatkan posisi yang istimewa.

---

<sup>25</sup> Pasal 1134 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>26</sup> Pasal 1137 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>27</sup> Pasal 1139 jo. 1149 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>28</sup> Arithe Esthe Tarigan, *Urutan Kreditur yang Didahulukan dalam Pelunasan Piutang pada Perkara Kepailitan*, Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i, Vol.8 No.2 (2021), p.621.

Pasal 1137 KUH Perdata tersebut dapat menjadi suatu dasar pemikiran bahwa Instansi atau Lembaga Negara yang mewakili Negara memang merupakan Kreditor yang dapat memiliki hak untuk didahulukan berdasarkan kedudukannya sebagai pihak pemerintah.

Lebih lanjut, penulis mengkaji Pasal 35 UU PN yang menyatakan bahwa “Piutang negara/daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.” Hal ini tentu menguatkan posisi Negara dalam proses kepailitan menjadi kreditor preferen.

## **2. Pertimbangan Hakim dalam Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan**

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa memang Negara sejatinya memiliki kedudukan yang istimewa dalam proses kepailitan. Namun hal ini tidak terjadi dalam kasus yang menjadi objek yang akan diteliti pada penulisan ini. Kasus ini bermula ketika Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK) mengajukan Renvoi Prosedur kepada Pengadilan Niaga Medan karena sikap Hakim pengawas dan Kurator yakni Benedictus Michael Sinaga, S.H. yang menolak tagihan KLHK pada agenda Rapat Kreditor Lanjutan tanggal 16 November 2023 dalam Perkara Kepailitan PT RKK dalam putusan Nomor 04/Pdt.Sus-Pailit/2023/PN Niaga Medan tertanggal 21 Maret 2023.

KLHK sebagai pemohon dalam hal ini dapat membuktikan bahwa ia memiliki piutang terhadap PT RKK (Dalam Pailit) sebesar Rp191.803.261.700,00 (seratus sembilan puluh satu miliar delapan ratus tiga juta dua ratus enam puluh satu ribu tujuh ratus rupiah). Tagihan tersebut muncul dari Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 139/PDT.G- LH/2016/PN.Jmb tanggal 12 Juni 2017 Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jambi Nomor 65/PDT-LH/2017/PT JMB tanggal 16 November 2017 Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor 2145K/Pdt/2018 tanggal 8 Oktober 2018 dan Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor 854PK/PDt/2022 tanggal 29 September 2022 dalam perkara perbuatan melawan hukum antara KLHK dengan PT RKK (Dalam Pailit).

Dalam kasus ini, KLHK sebagai pihak Pemohon Renvoi Prosedur memohon kepada Majelis Hakim agar memasukkan KLHK sebagai salah satu kreditor dari PT RKK (Dalam Pailit) dan menempatkan KLHK sebagai Kreditor Preferen. Majelis Hakim dalam putusannya memang mengabulkan seluruh permohonan KLHK, namun khusus terkait dengan kedudukan KLHK, Majelis Hakim memerintahkan untuk dilakukannya perubahan, karena berdasarkan pertimbangannya Majelis Hakim menilai bahwa kedudukan dari KLHK adalah sebagai Kreditor Konkuren dan bukan Kreditor Preferen. Hal ini diputus dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Menimbang, bahwa Pemohon mendasarkan sifat piutangnya adalah Preferen merujuk pada Pasal 1 Angka 19 dan Pasal 36 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak *Jo* Pasal 1 Ayat (1) huruf k angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2014 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Yang Berlaku Pada Kementerian Lingkungan Hidup;
- b. Menimbang, bahwa setelah Majelis mempelajari dengan seksama Undang-Undang PNBP ternyata tidak ada dinyatakan secara tegas bahwa PNBP adalah termasuk piutang preferen, sehingga Majelis menyatakan bahwa piutang yang dimiliki Pemohon bersifat konkuren.

Berdasarkan kasus tersebut, hal pertama yang harus digarisbawahi adalah bahwa Piutang yang dimiliki oleh KLHK dapat diklasifikasikan sebagai Piutang Negara. Pada putusan perbuatan melawan hukum antara KLHK dan PT RKK (Dalam Pailit) sebelumnya, piutang ini dirincikan menjadi 2 (dua) bagian besar, yakni sebesar Rp44.745.021.600 (empat puluh empat miliar tujuh ratus empat puluh lima juta dua puluh satu ribu enam ratus rupiah) yang merupakan ganti rugi materiil akibat kerugian ekosistem dan harus segera dibayarkan melalui Rekening Kas Negara, serta sebesar Rp147.058.240.100,00 (seratus empat puluh tujuh miliar lima puluh delapan juta dua ratus empat puluh ribu seratus rupiah) sebagai biaya pemulihan fungsi ekologis lahan yang telah terbakar seluas 591 Ha yang disetor langsung ke kas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. Berdasarkan fakta tersebut, maka piutang yang dimiliki oleh Pemohon memenuhi unsur-unsur Piutang Negara itu sendiri sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Piutang Negara.

Kemudian, dalam pertimbangan Majelis Hakim yang telah disebutkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa alasan Hakim menolak kedudukan KLHK sebagai kreditor preferen adalah karena KLHK mendasarkan piutang yang dimilikinya sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan setelah Majelis mencari tahu, tidak ada yang menyebutkan secara spesifik dalam UU PNBP mengenai kedudukannya yang diistimewakan, sementara itu Pasal 1137 KUH Perdata mengamanatkan bahwa untuk dapat diberikan hak istimewa, harus diatur dalam undang-undang khusus.

Pada bagian pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa antara PNBP merupakan salah satu wujud nyata dari Piutang Negara. Hal ini yang membuat konsep dari keduanya tidak bisa dipisahkan satu sama lain. UU PNBP memang tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukannya yang diistimewakan, namun terdapat beberapa argument lain yang seharusnya dapat digunakan sebagai penguat bagi posisi Piutang Negara dalam proses kepailitan pada kasus ini. Argumentasi pertama adalah tentu dengan mengacu pada Pasal 1137 KUH Perdata itu sendiri, yang memberikan keistimewaan bagi Negara dalam proses kepailitan.<sup>29</sup> Selanjutnya, penulis juga mengkaji Pasal 35 UU PN yang menyatakan bahwa “Piutang negara/daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>30</sup>

Pada kasus ini, Pemohon hanya mendasarkan permohoaannya pada UU PNBP, namun tidak lantas membuat hakim menjadi tidak berwenang memakai peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Selaras dengan asas *ius curia novit*, seorang hakim dianggap mengetahui dan memahami hukum.<sup>31</sup> Namun disamping putusan Hakim yang dinilai kurang memadai terhadap kedudukan dari Piutang Negara itu sendiri, penulis menilai pengaturan pada UU PNBP pun masih dinilai tidak jelas dan kabur. Penulis mengambil contoh dengan menganalogikan posisi tersebut dengan Pajak. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), Pajak secara eksplisit dinyatakan memiliki hak untuk didahulukan pelunasannya.

---

<sup>29</sup> Pasal 1137 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>30</sup> Pasal 35 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>31</sup> I Made Dera Januartha, *Keberadaan Asas Ius Curia Novit dalam Perkara Perdata*, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol.4, No.3 (2023), p.268.

Kedudukan pajak dan piutang negara yang sama-sama berada dalam ruang lingkup keuangan negara menunjukkan bahwa piutang negara seharusnya memiliki peraturan perundang-undangan yang lebih jelas. Hal ini penting untuk menghindari ketidakpastian hukum, terutama terkait posisinya dalam proses kepailitan.

### **C. PENUTUP**

1. Pada dasarnya Piutang Negara adalah sejumlah uang yang wajib dibayarkan kepada Pemerintah Pusat sebagai akibat dari Perjanjian atau akibat lainnya yang sah. Salah satu bentuk dari Piutang Negara adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam proses pelunasan PNBPN itu sendiri, Negara akan diwakili oleh Lembaga seperti Kementerian yang bertindak sebagai Kreditor. Pada proses kepailitan, sejatinya kedudukan negara telah diatur dalam Pasal 1137 KUH Perdata yang menyatakan bahwa Negara memiliki hak istimewa. Hal ini juga diperkuat dengan adanya Pasal 35 Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa Piutang Negara jenis tertentu memiliki hak untuk didahulukan. Hal ini yang menjadi legitimasi bahwa Negara memiliki kedudukan sebagai Kreditor Preferen dalam proses kepailitan.
2. Pada praktik yang terjadi dalam Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan, justru Majelis Hakim memutus sebaliknya. Menurut pertimbangan Hakim, piutang yang dimiliki oleh KLHK sebagai Pemohon menjadikan KLHK berkedudukan sebagai Kreditor Konkuren dan bukan Kreditor Preferen. Alasan utama nya adalah dikarenakan KLHK mendasarkan piutang nya pada UU PNBPN. Seperti yang kita ketahui bahwa dalam UU PNBPN itu sendiri tidak disebutkan secara spesifik bahwa PNBPN memiliki hak untuk didahulukan. Sementara itu, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai PNBPN dan Piutang Negara tidak bisa dipisahkan. Penulis menilai seharusnya Majelis Hakim dapat meninjau Hukum Positif lain di Indonesia yakni KUHPerdata serta UU Perbendaharaan Negara yang memberikan kewenangan bagi Piutang Negara untuk didahulukan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Man S. Sastrawidjaja. 2005. *Bunga Rampai Hukum Dagang*. (Bandung: PT Alumni).
- Rio Christiawan. 2020. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. (Depok: Rajawali Pers).
- Sri Soedewi Masjshoen Sofyan. 1980. *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perseorangan*. (Yogyakarta: Liberty).
- Titik Tejaningsih. 2016. *Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Separatis Dalam Pengurusan dan Pembersihan Harta Pailit*. (Yogyakarta: FH UII Press).
- Zainal Asikin. 1990. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran di Indonesia*. (Surabaya: Bina Ilmu).

### Publikasi

- Arithe Esthe Tarigan, *Urutan Kreditur yang Didahulukan Dalam Pelunasan Piutang pada Perkara Kepailitan*. *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. Vol. 8, 2021.
- I Made Dera Januartha, *Keberadaan Asas Ius Curia Novit Dalam Perkara Perdata*, *Jurnal Konstruksi Hukum*. Vol. 4, 2023.
- Satria Adhitama, *Analisis Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Badan Layanan Umum Politeknik Keuangan Negara STAN*. *Jurnal Ekonomi dan Keuangan*. Vol. 7, 2023.

### Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara.
- Putusan Pengadilan Niaga Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Medan.