



KEDUDUKAN DENDA KETERLAMBATAN PELAKSANAAN PEKERJAAN KONSTRUKSI DALAM KEPAILITAN

Falahdika Rakasatutya^{1*}, Yuslim², Hengki Andora³

^{1,2,3} Universitas Andalas, Padang, Indonesia

*Corresponding Author: falahdikarakasatutya@gmail.com

Info Artikel

Diterima, 28/04/2023

Direvisi, 20/05/2023

Dipublikasi, 04/07/2023

Kata Kunci:

Denda Keterlambatan;

Pekerjaan Konstruksi;

Piutang; Kepailitan.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan piutang denda keterlambatan dalam kepailitan penyedia jasa konstruksi di Indonesia. Fokus penelitian ini adalah pada situasi ketika penyedia jasa konstruksi yang terlibat dalam proyek infrastruktur dinyatakan pailit dan menjalani pemberesan utang. Dalam konteks hukum kepailitan yang diatur oleh Undang-Undang Kepailitan, permasalahan yang muncul adalah bagaimana kedudukan piutang denda keterlambatan dalam pembagian aset Debitor kepada para Kreditor. Penelitian ini melibatkan analisis terhadap ketentuan hukum kepailitan, serta peraturan perundang-undangan terkait. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan mengumpulkan dan menganalisis bahan hukum yang terkait. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, literatur dan pandangan para ahli hukum yang relevan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang kedudukan piutang denda keterlambatan dalam kepailitan penyedia jasa konstruksi. Dalam konteks pembagian aset Debitor kepada para Kreditor, penelitian ini akan mengidentifikasi apakah piutang denda keterlambatan memiliki prioritas hak dibandingkan dengan piutang Kreditor lainnya. Sebagai suatu akibat hukum dari perjanjian, maka denda keterlambatan dapat diklasifikasikan sebagai piutang negara yang lahir karena perjanjian. Berdasarkan Pasal 35 UUPN, piutang negara yang memiliki hak preferensi adalah piutang pajak dan piutang lain yang diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengamankan secara tegas maupun tersirat bahwa denda keterlambatan memiliki hak preferensi. Sehingga dalam kepailitan kedudukan dan tata urutan pembayaran denda keterlambatan disamakan dengan piutang Kreditor konkuren.

Abstract

This research aims to analyze the position of late penalty receivables in the bankruptcy of construction service providers in Indonesia. The focus of this study is on situations where construction service providers involved in infrastructure projects are declared bankrupt and undergo debt liquidation. In the context of bankruptcy law governed by the Bankruptcy Law, the issue at hand is how the late penalty receivables are treated in the distribution of assets from the Debtor to the Creditors. This research involves an analysis of bankruptcy laws, including Law Number 37 of 2004 concerning Bankruptcy and Delayed Debt Payment Obligation, as well as other relevant regulations. The research methodology used is normative legal research, which involves collecting and analyzing relevant legal materials. The data used in this study consist of legal regulations, court decisions, as well as literature and opinions from relevant legal experts. The findings of this research are expected to provide a clearer understanding of the position of late penalty receivables in

Keywords:

Penalty; Construction;

Claim; Bankruptcy.

the bankruptcy of construction service providers. In the context of the distribution of assets from the Debtor to the Creditors, this study will identify whether late penalty receivables have priority rights over other Creditors' claims. As a legal consequence of the agreement, late penalty receivables can be classified as state receivables arising from an agreement. Based on Article 35 of the State Treasury Law, state receivables that have preferential rights are tax receivables and other receivables that are separately regulated by laws and regulations. Currently, there is no explicit or implicit legislation mandating that late penalty receivables have preferential rights. Therefore, in bankruptcy, the position and payment order of late penalty receivables are treated the same as concurrent creditors' claims.

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur Nasional merupakan tanggung jawab Negara dalam penyediaan fasilitas umum untuk masyarakat. Infrastruktur (*infrastructure*), menurut *Oxford Dictionaries* adalah struktur fisik dan organisasi dasar (seperti bangunan, jalan, pasokan energi) yang diperlukan untuk beroperasinya masyarakat dan institusi.¹ Salah satu sektor strategis dalam mendukung tercapainya pembangunan infrastruktur Nasional adalah jasa konstruksi. Sektor jasa konstruksi merupakan kegiatan mewujudkan bangunan yang berfungsi sebagai pendukung atau prasarana aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan dan menunjang terwujudnya tujuan pembangunan nasional.

Pengaturan mengenai jasa konstruksi di Indonesia, tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Jasa Konstruksi). UU Jasa Konstruksi mengelompokkan jenis usaha Jasa Konstruksi menjadi layanan jasa pekerjaan konstruksi dan layanan jasa konsultasi konstruksi.² Konsultasi konstruksi adalah layanan keseluruhan atau sebagian kegiatan meliputi pengkajian, perencanaan, perancangan, pengawasan, dan manajemen penyelenggaraan konstruksi suatu bangunan. Sedangkan, layanan pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.³

Dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, Pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan layanan jasa konstruksi akan melakukan pengadaan pelaku usaha jasa konstruksi. Terminologi "pengadaan" berasal dari kata dasar "ada" yang bermakna proses, cara, perbuatan mengadakan, menyediakan.⁴ Kegiatan pengadaan dilakukan oleh suatu pihak guna memenuhi kebutuhan atas barang atau jasa. Pengadaan di Indonesia terbagi menjadi dua yaitu Pengadaan Barang dan Jasa yang dilakukan oleh Pemerintah (PBJP) dan Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) yang dilakukan oleh selain Pemerintah. Perbedaan mendasar keduanya, selain pihak yang melakukan kegiatan tersebut yaitu sumber dana yang akan digunakan. Dalam pelaksanaan PBJP sumber dana yang digunakan berkaitan dengan pada umumnya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun

¹ Sulistijo Sidarto Mulyo dan Budi Santoso. (2018). *Proyek Infrastruktur dan Sengketa Konstruksi*. Jakarta: Kencana. hlm. 1.

² Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi", Lembaran Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 11 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 6018, Pasal 1 angka 1

³ Republik Indonesia, *Ibid.*, Pasal 1 angka 2 dan 3.

⁴ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengadaan>, dikunjungi pada tanggal 22 Mei 2023 Jam 19.28 WIB.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan PBJ oleh selain Pemerintah sumber dana yang digunakan tidak berkaitan dengan keuangan negara.

Pengaturan mengenai PBJP tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (selanjutnya disebut Perpres PBJP). Lingkup Perpres PBJP meliputi hal-hal terkait pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya. Lebih lanjut, Perpres PBJP juga mengatur mengenai tugas dan wewenang dari pelaku pengadaan atau para pihak dalam pengadaan.

Berdasarkan Pasal 8 Perpres PBJP, para pihak dalam pengadaan terdiri atas Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan, Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan), Agen Pengadaan, Penyelenggara Swakelola, dan Penyedia.⁵ Jika diklasifikasikan, maka para pihak dalam pengadaan tersebut terdiri dari dua unsur yaitu unsur Pemerintah (sebagai pengguna barang atau jasa) dan unsur di luar Pemerintah (sebagai penyedia barang atau jasa). PA, KPA, PPK, Pejabat Pengadaan, Pokja Pemilihan, Agen Pengadaan, dan Penyelenggara Swakelola merupakan pihak dari unsur Pemerintah, sedangkan Penyedia merupakan unsur di luar Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, pihak yang diberi kewenangan untuk menggunakan anggaran adalah PA, namun amanat Perpres PBJ menyatakan bahwa PA dapat mendelegasikan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran kepada KPA.⁶ Lebih lanjut, PA atau KPA juga dapat melimpahkan kewenangannya kepada PPK.⁷ Menurut Pasal 1 angka 10 Perpres PBJ, PPK adalah pejabat yang mendapat tugas pelimpahan kewenangan oleh PA atau KPA untuk mengambil keputusan serta melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara atau anggaran belanja daerah. Sebagaimana pendapat dari Philipus M. Hadjon, bahwa pelimpahan kewenangan dapat dimaknai sebagai suatu delegasi. Delegasi sendiri mengandung makna sebagai pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada, dibarengi dengan pemindahan atau pengalihan tanggung jawab.⁸

Secara singkat, pengadaan pekerjaan konstruksi dimulai dari tahap perencanaan, persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan, penetapan pemenang, pelaksanaan pekerjaan, hingga tahap serah terima hasil pekerjaan. Di antara beberapa tahap tersebut, tahap pelaksanaan pekerjaan merupakan tahap yang sarat akan risiko mengingat kerumitan karakter pekerjaan konstruksi. Risiko yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi antara lain risiko terhadap waktu (terjadi keterlambatan pekerjaan), biaya (perubahan

⁵ Presiden Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah", Lembaran Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 63, Pasal 8.

⁶ Pasal 9 ayat (2) Perpres PBJ: "PA untuk pengelolaan APBN dapat melimpahkan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada KPA sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

⁷ Pasal 11 ayat (2) Perpres PBJ: "Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPK melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA/KPA, meliputi: (a) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja; dan (b) mengadakan dan menetapkan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan."

⁸ Philipus M. Hadjon dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to The Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. hlm. 130.

pekerjaan hingga nilai konstruksi membengkak), dan performa pekerjaan (metode dan pemakaian material yang tidak sesuai dengan spesifikasi karena beberapa faktor).⁹

Tahap pelaksanaan pekerjaan konstruksi ditandai dengan penandatanganan kontrak kerja konstruksi dan dimulai sejak surat perintah mulai kerja (SPMK) ditetapkan. Kontrak kerja konstruksi menurut ketentuan Pasal 1 angka 8 UU Jasa Konstruksi merupakan keseluruhan dokumen kontrak yang mengatur hubungan hukum antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Fungsi kontrak kerja konstruksi dalam pelaksanaan pekerjaan adalah sebagai pemberi kepastian hukum dan sebagai jaminan keadilan bagi para pihak. Baik Pengguna Jasa maupun Penyedia Jasa harus memenuhi prestasi atau kewajibannya.¹⁰

Sebagaimana asas *pacta sunt servanda* dalam kontrak, maka keseluruhan dokumen kontrak beserta ketentuan yang tercantum dalam kontrak kerja konstruksi yang dibuat secara sah bersifat mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa. Kendati demikian mengingat sifat pekerjaan konstruksi yang kompleks maka hampir semua pekerjaan konstruksi berpotensi menyimpangi isi kontrak salah satunya karena mengalami keterlambatan pekerjaan.¹¹ Dalam kontrak terdapat klausul mengenai akibat hukum keterlambatan pekerjaan bagi Penyedia Jasa. Apabila keterlambatan pekerjaan disebabkan oleh kelalaian Pemilik Pekerjaan atau Konsultan, maka Penyedia Jasa diberikan perpanjangan waktu tanpa dikenakan sanksi, namun apabila terjadi disebabkan oleh kelalaian Penyedia Jasa maka PPK dapat memberikan kesempatan untuk menyelesaikan pekerjaan dan disertai dengan pengenaan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan.¹²

Pengaturan denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan terdapat dalam lampiran II Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (selanjutnya disebut Perlem 12 Tahun 2021) serta dalam Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK). Konsep denda berdasarkan Perlem 12 Tahun 2021 adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada Penyedia. Pada masa pelaksanaan pekerjaan konstruksi dikenal 3 (tiga) jenis denda. Jenis denda tersebut antara lain denda keterlambatan dalam penyelesaian pelaksanaan pekerjaan, denda keterlambatan dalam perbaikan cacat mutu, dan denda terkait pelanggaran ketentuan subkontrak.¹³

Pengenaan sanksi denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan dalam praktiknya beberapa kali mengalami kendala penagihan. Salah satu kendala yang timbul adalah penagihan kepada Penyedia Jasa yang telah diputus pailit dan menjalani pemberesan utang. Kendala tersebut antara lain disebabkan oleh hukum kepailitan yang berlaku di Indonesia yang belum mengatur mengenai kedudukan piutang negara dalam kepailitan.

Landasan hukum kepailitan yang berlaku hingga sekarang adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

⁹ Seng Hansen. (2017). *Manajemen Kontrak Konstruksi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. hlm. 5.

¹⁰ Martin Putri Nur Jannah dan Dewi Nurul Musjtari. (2019). "Penyelesaian Sengketa Wanprestasi Akibat Keterlambatan Pelaksanaan Perjanjian Konstruksi Bangunan". *UIR Law Review*, 3 (2): 42.

¹¹ *Ibid.*

¹² Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), "Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia", Berita Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 593, Lampiran II

¹³ *Ibid.*

(selanjutnya disebut UU Kepailitan). Definisi kepailitan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas. Berdasarkan definisi tersebut, kepailitan bertujuan untuk menentukan pembagian antara para Kreditor atas kekayaan Debitor oleh Kurator.¹⁴ Selaras dengan tujuan kepailitan tersebut, maka setelah dijatuhi putusan pailit Debitor tidak boleh mengurus harta kekayaan yang dinyatakan pailit.¹⁵ Seluruh harta kekayaan Debitor akan menjadi harta pailit (*failiten boedel*), yang pengurusan dan penguasaannya dilakukan oleh seorang Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.¹⁶

Hukum kepailitan mengenal dua jenis Kreditor yaitu preferen dan konkuren. Penggolongan Kreditor akan menentukan prioritas haknya untuk memperoleh piutang dari Debitor.¹⁷ Kreditor preferen mempunyai hak preferensi yaitu hak untuk didahulukan pelunasan piutangnya dari hasil harta pailit daripada pelunasan piutang para Kreditor konkuren. Sebaliknya, Kreditor konkuren akan mendapatkan pelunasan piutangnya setelah pelunasan kepada Kreditor preferen.

Berdasarkan hak yang dimiliki, Kreditor preferen terbagi menjadi Kreditor pemegang hak jaminan (*Secured Creditor*) dan Kreditor dengan hak istimewa (*Privilege Right*).¹⁸ Hak jaminan yang diakui peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah hak tanggungan, hipotek, gadai, dan fidusia.¹⁹ Merujuk substansi Pasal 1134 *Burgerlijk Wetboek* (BW) Indonesia, bahwa hak istimewa adalah suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang Kreditor sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada Kreditor lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya.

Berkaitan dengan kedudukannya dalam kepailitan, denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan merupakan hak negara yang harus didahulukan berdasarkan Pasal 1137 BW Indonesia.²⁰ Dari ketentuan Pasal tersebut, diketahui bahwa Negara dan badan hukum publik bentukan Pemerintah mempunyai hak mendahului atas kebendaan milik Debitor.²¹ Sehingga dalam kepailitan, negara dan badan hukum publik berkedudukan sebagai Kreditor preferen dengan hak istimewa. Namun, jika menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UUPN), denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan tidak memiliki hak mendahului atas harta kekayaan Debitor yang akan dilelang. Pernyataan tersebut didasari atas amanat Pasal 35

¹⁴Susanti Adi Nugroho. (2018). *Hukum Kepailitan di Indonesia dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Kencana. hlm. 34.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 35.

¹⁶Shafira Hijriya. (2017). "Kedudukan Negara Sebagai Kreditor Preferen dalam Piutang Pajak dalam Kasus Kepailitan". *Nagari Law Review*, 1 (1): 35.

¹⁷Sutan Remy Sjahdeini. (2015). *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Jakarta: Prenamedia Group. hlm. 13.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

²⁰Amanat Pasal 1137 BW Indonesia: "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."

²¹Rachmadi Usman. (2008). *Hukum Jaminan Keperdataan*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 85.

UUPN yang mengklasifikasikan piutang Negara atau Daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²²

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam tulisan dengan judul “Kedudukan Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi dalam Proses Kepailitan”. Tulisan ini lebih menitikberatkan pada hak denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan konstruksi dalam proses kepailitan disamakan dengan hak Kreditor konkuren atau Kreditor dengan hak preferensi.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah prosedur atau tata cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan penelitian. Dalam konteks penelitian, yang termasuk metode antara lain perumusan tentang tipe atau jenis penelitian yang digunakan, penentuan lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, penentuan populasi dan sampel, analisis data dan sebagainya.²³ Guna mencapai tujuan dan manfaat penelitian ini, penulis menggunakan: jenis penelitian normatif yang bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Denda Keterlambatan dalam Penyelesaian Pelaksanaan Pekerjaan

Pelaksanaan pekerjaan merupakan tahap yang sarat akan risiko, karena karakteristik pekerjaan konstruksi adalah kompleksitasnya, terutama yang berkaitan dengan waktu pelaksanaannya. Tahap pelaksanaan pekerjaan ditandai dengan penandatanganan kontrak dan dimulai sejak surat perintah mulai kerja (SPMK) ditetapkan. Risiko yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi antara lain risiko terhadap waktu (terjadi keterlambatan pekerjaan), biaya (perubahan pekerjaan hingga nilai konstruksi membengkak), dan performa pekerjaan (metode dan pemakaian material yang tidak sesuai dengan spesifikasi karena beberapa faktor).²⁴ Dalam tahap ini pemenang tender harus melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kontrak konstruksi yang disepakati bersama.

Kontrak merupakan variabel penting dalam kerangka hukum bisnis. Keberadaan kontrak yang memayungi hubungan hukum para pihak diharapkan dapat mewujudkan tujuan yang hendak dicapai oleh para pihak. Fungsi kontrak sangat penting untuk menjamin ekspektasi para pihak yang dituangkan melalui klausul dalam perjanjian dapat terlaksana dengan baik. Sehingga, hukum kontrak dapat disebut sebagai instrumen hukum yang mengatur transaksi hak dan kewajiban para pihak sekaligus mengatur mengenai perlindungan bagi pihak yang dirugikan.

Menurut Muhammad Syaifuddin dalam bukunya, secara garis besar terdapat 3 fungsi kontrak yaitu fungsi filosofis, yuridis dan ekonomis. Fungsi filosofis kontrak adalah untuk mewujudkan keadilan bagi para pihak pembuat kontrak, juga bagi pihak lain di luar para

²²Repubik Indonesia, “Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2004 Nomor 5 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4355, Pasal 35. Amanat Pasal 35: “Piutang negara/daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”, amanat Penjelasan Pasal 35: “Yang dimaksud dengan piutang negara/daerah jenis tertentu antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri.”

²³Irwansyah. (2021). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media. hlm. 53.

²⁴Seng Hansen, 2017, *Manajemen Kontrak Konstruksi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 5.

pihak yang berkepentingan terhadap kontrak tersebut. Keadilan tersebut harus dimaknai sebagai nilai keadilan dalam tatanan sosial dan ekonomi di masyarakat dengan cara memfasilitasi, mengakomodasi dan mengatur hubungan hukum kontraktual para pihak yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban yang seimbang.²⁵ Fungsi yuridis kontrak adalah untuk mewujudkan kepastian hukum bagi para pihak yang mempunyai kepentingan terhadap kontrak tersebut maupun pihak lain diluar para pihak tersebut.²⁶ Lebih lanjut, fungsi kontrak secara ekonomis dapat diartikan dengan terwujudnya maksud dan tujuan dibuatnya kontrak tersebut.²⁷

Pendapat lain mengenai fungsi kontrak diungkapkan oleh Jack Beatson yang merupakan seorang professor di Universitas Cambridge. Beatson mengelompokkan fungsi kontrak menjadi dua fungsi besar. Pertama, kontrak berfungsi untuk menjamin terciptanya ekspektasi atas janji yang telah dipertukarkan. Kedua, untuk memberikan fungsi konstitutif (mendasar) dalam memfasilitasi transaksi yang direncanakan dan memberikan aturan bagi kelanjutannya kedepan.²⁸ Merujuk dari kedua pendapat tersebut, maka fungsi kontrak dapat dikatakan untuk menjamin terlaksananya pertukaran hak dan kewajiban yang telah dituangkan di dalam perjanjian oleh para pihak dan tercapainya tujuan dari para pihak atas pembuatan perjanjian tersebut.

Kendati demikian mengingat sifat pekerjaan konstruksi yang kompleks maka hampir semua pekerjaan konstruksi berpotensi menyimpangi isi kontrak salah satunya karena mengalami keterlambatan pekerjaan. Keterlambatan pekerjaan pada prinsipnya merupakan tindakan pelanggaran kontrak yang dapat menimbulkan kerugian. Peristiwa pelanggaran kontrak melahirkan beberapa tindakan ganti rugi yang dapat dilakukan. Salah satu tindakan ganti rugi yang sering digunakan dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi adalah *Liquidated damages*.²⁹ *Liquidated damages* adalah tindakan ganti rugi berupa sejumlah uang yang telah ditetapkan besarnya di dalam kontrak. *Liquidated damages* harus dibuat dengan prinsip pra-estimasi kerugian yang logis (*reasonable/genuine pre-estimate of loss*) agar dapat ditegakkan dalam hukum.

Bagi pemilik proyek, pelanggaran yang sering terjadi adalah keterlambatan penyelesaian pekerjaan oleh kontraktor dan dengan adanya *liquidated damages* maka pemilik proyek tidak perlu membuktikan kerugian yang dialaminya. Selain itu dimungkinkan prosedur dalam kontrak bahwa pemilik proyek dapat melakukan pengurangan pembayaran kepada kontraktor atas pelanggaran tersebut. Sedangkan bagi kontraktor, hal ini menjadikan kontraktor mengetahui risiko dan nominal ganti rugi yang akan ditanggungnya ketika terjadi keterlambatan penyelesaian pekerjaan.³⁰

Berdasarkan sumbernya, keterlambatan penyelesaian pekerjaan dapat digolongkan menjadi keterlambatan yang terjadi akibat kelalaian kontraktor (*contractor's fault*), keterlambatan yang disebabkan oleh kelalaian pemilik pekerjaan atau konsultan (*employer's/consultant's fault*), dan keterlambatan di luar kendali kedua belah pihak (*neutral*

²⁵Muhammad Syaifuddin, 2012, *Hukum Kontrak: Memahami Kontrak dalam Prespektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 47.

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*, hlm. 51.

²⁸J. Beatson, 2002, *Anson's Law of Contract*, Oxford University Press, Oxford, hlm. 2.

²⁹Seng Hansen, *Op. Cit.*, hlm. 55.

³⁰*Ibid.*, hlm. 55-57.

delay).³¹ Penentuan keterlambatan dilakukan oleh konsultan Manajemen Konstruksi (MK) berdasarkan perhitungan prosentase pelaksanaan pekerjaan setiap minggu. Penilaian keterlambatan oleh konsultan MK harus mempertimbangkan sumber keterlambatan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Sehingga sumber keterlambatan menjadi penting dalam hal menentukan konsekuensi bagi penyedia jasa.

Keterlambatan pekerjaan yang terjadi karena kelalaian pemilik pekerjaan atau konsultan maka penyedia jasa diberikan perpanjangan waktu tanpa dikenakan sanksi, namun apabila terjadi karena kelalaian penyedia jasa maka PPK dapat memberikan kesempatan untuk menyelesaikan pekerjaan yang disertai dengan pengenaan sanksi denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan.³² Penjelasan mengenai denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan terdapat dalam lampiran II Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia (selanjutnya disebut Perlem 12/2021) serta dalam Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK).

Konsep denda berdasarkan Perlem 12/2021 adalah sanksi finansial yang dikenakan kepada penyedia. Pada masa pelaksanaan pekerjaan konstruksi dikenal 3 (tiga) jenis denda. Jenis denda tersebut antara lain denda keterlambatan dalam penyelesaian pelaksanaan pekerjaan, denda keterlambatan dalam perbaikan cacat mutu, dan denda terkait pelanggaran ketentuan subkontrak.³³ Perhitungan besaran denda keterlambatan atas penyelesaian pekerjaan adalah 1‰ (satu permil) per hari dari harga bagian kontrak yang tercantum dalam kontrak atau 1‰ (satu permil) per hari dari harga kontrak sesuai yang ditetapkan dalam Syarat-Syarat Khusus Kontrak (SSKK). Sedangkan besaran denda keterlambatan atas perbaikan cacat mutu adalah 1‰ (satu permil) per hari keterlambatan perbaikan dari nilai biaya perbaikan pekerjaan yang ditemukan cacat mutu.³⁴

Sebagai suatu akibat hukum dari perjanjian, maka denda keterlambatan dapat diklasifikasikan sebagai piutang negara yang lahir karena perjanjian. Konsep piutang negara dapat ditelusuri dari beberapa aturan mengenai keuangan negara. Peraturan mengenai keuangan negara yang menjelaskan mengenai konsep piutang negara antara lain UUKN dan UUPN. UUKN tidak mendefinisikan piutang negara secara tegas dalam ketentuan umum, sedangkan UUPN menuangkan definisi piutang negara dalam ketentuan umumnya.

Definisi piutang negara dalam UUKN dapat ditemukan pada Pasal 9 UUKN yang mengatur mengenai tugas Menteri sebagai PA dalam pengelolaan keuangan negara. Salah satu tugas PA yang diamanatkan pada huruf e adalah mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab instansi yang dipimpinnya. Berdasarkan penjelasan Pasal tersebut, piutang negara adalah hak negara dalam rangka penerimaan bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang bersangkutan. Dari muatan Pasal 9 huruf e dapat dilihat bahwa UUKN hanya mendefinisikan piutang negara sebagai hak negara serta memisahkan antara piutang negara dengan piutang pajak.

Berbeda dengan definisi yang diberikan UUKN, UUPN lebih merinci konsep mengenai piutang negara. Konsep piutang negara menurut Pasal 1 angka 6 UUPN adalah jumlah uang

³¹*Ibid.*, hlm. 137.

³²Lampiran II Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*

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. UUPN menggambarkan wujud piutang negara dapat berupa jumlah uang maupun hak yang dapat dinilai dengan uang. Lebih lanjut, menurut UUPN piutang negara dapat timbul akibat dari perjanjian, undang-undang, atau akibat lain yang sah. Sehubungan dengan penjelasan mengenai konsep denda keterlambatan dan konsep piutang negara diatas, maka denda keterlambatan dapat dipahami sebagai suatu piutang negara yang timbul akibat dari perjanjian.

Utang dan Piutang dalam Kepailitan

Ditinjau dari konsideran menimbang yang merupakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, maka secara garis besar UU Kepailitan dibentuk dalam rangka mengatasi permasalahan utang piutang yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut tercermin dalam substansi menimbang huruf b sampai dengan huruf d yang merupakan landasan sosiologis dan landasan yuridis dari pembentukan UU Kepailitan. Secara sosiologis, yang mendasari pembentukan UU Kepailitan adalah semakin banyak permasalahan utang piutang yang timbul di masyarakat akibat pesatnya perkembangan perekonomian dan perdagangan. Lebih lanjut, adanya kesulitan besar terhadap dunia usaha dalam menyelesaikan utang piutang untuk meneruskan kegiatan akibat krisis moneter yang melanda Indonesia menjadi alasan kedua dibentuknya UU Kepailitan. Sementara itu, landasan yuridis pembentukan UU Kepailitan karena pembentuk Undang-Undang menganggap belum terpenuhinya perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat untuk penyelesaian utang piutang dari peraturan perundang-undangan terdahulu.

Pengertian utang dalam peraturan sebelum UU Kepailitan menyebabkan kerancuan dalam penerapan di masyarakat. Kerancuan tersebut dimulai dari definisi utang yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan (selanjutnya disebut UU Kepailitan lama) yaitu undang-undang sebelum berlakunya UU Kepailitan. Berbeda dengan UU Kepailitan, UU Kepailitan lama hanya menjelaskan utang dalam penjelasan Pasal 1 ayat (1) sebagai utang pokok atau bunganya. Kekaburan konsep utang dalam UU Kepailitan lama menyebabkan silang pendapat mengenai apa saja yang tercakup dalam pengertian utang. Lebih lanjut, UU Kepailitan lama juga tidak memberikan definisi Debitor dan Kreditor.³⁵

Sutan Remy, dalam bukunya menggambarkan dampak dari kerancuan konsep dalam UU Kepailitan lama. Menurutnya kerancuan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan memberikan peluang maraknya praktik korupsi dan kolusi oleh hakim dan pengacara.³⁶ Pertama, ketidakpastian hukum terjadi akibat rancunya pengklasifikasian sumber utang (timbul hanya dari perjanjian utang piutang atau termasuk yang timbul dari perjanjian apapun termasuk dari Undang-Undang). Kedua, ketidakpastian hukum terjadi akibat kerancuan mengenai jenis kewajiban yang harus diserahkan (kewajiban menyerahkan uang saja atau termasuk segala prestasi yang lahir karena perjanjian).³⁷

Sutan Remy juga menguraikan bagaimana inkonsistensi putusan hakim pada saat diberlakukannya UU Kepailitan lama. Dalam beberapa putusan hakim yang dianalisis,

³⁵ Sutan Remy Sjahdeni, *Op. Cit.*, hlm. 185-186.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 186.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 186-187.

tercermin perbedaan interpretasi terhadap utang. Beberapa hakim baik di tingkat pertama sampai dengan kasasi mengartikan utang dalam arti sempit, beberapa yang lain mengartikan utang dalam arti luas. Dalam arti sempit, yang dianggap sebagai utang adalah yang timbul dari perjanjian utang piutang atau perjanjian kredit saja. Sedangkan dalam arti luas utang diartikan sebagai seluruh kewajiban Debitor yang harus dipenuhi kepada Kreditornya.³⁸

Pemahaman mengenai utang dalam arti luas oleh sebagian ahli hukum dan hakim mengarah pada pemahaman mengenai kewajiban hukum pada lingkungan hukum keperdataan. Kewajiban atau utang dapat timbul baik dari kontrak atau dari undang-undang. BW Indonesia tidak secara tegas memberikan rumusan, definisi maupun arti istilah utang dalam suatu perikatan. Makna utang sendiri dipadankan dengan prestasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 1234 BW Indonesia yaitu memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu.

Menurut Hadi Subhan dalam bukunya, baik dalam materi muatan BW Indonesia maupun rezim hukum keperdataan tidak dikenal pemaknaan utang dalam arti sempit maupun dalam arti luas. Namun disparitas terminologi utang tersebut terjadi dalam praktik dan dalam wacana para ahli. Mengingat bahwa UU Kepailitan merupakan penjabaran lebih khusus dari BW Indonesia, maka sudah seharusnya terminologi utang yang dianut dalam kepailitan sejatinya selaras dengan BW Indonesia.³⁹

Kerancuan atas interpretasi utang dalam UU Kepailitan lama selanjutnya disempurnakan dengan UU Kepailitan. Pasal 1 angka 6 UU Kepailitan, mendefinisikan utang sebagai:

”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, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh Debitor dan bila tidak dipenuhi memberikan hak kepada Kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan Debitor.”

Layaknya manusia, UU Kepailitan sebagai produk dari manusia juga memiliki kelemahan. Frasa ”kewajiban yang dapat dinyatakan dalam jumlah uang” sebagai utang tidak memberikan kepastian mengenai pengertian utang. Menurut Sutan Remy, utang dalam ruang lingkup kepailitan seharusnya sudah memiliki jumlah yang pasti. Kalimat tersebut menunjuk pada suatu kewajiban yang belum pasti nilai uangnya sehingga akan menimbulkan permasalahan dalam penentuan nilai utang yang dapat dicantumkan dalam daftar verifikasi. Lebih lanjut mengenai pihak yang berwenang untuk menentukan nilai utang tersebut. Seyogyanya ”kewajiban” yang tidak atau belum dinyatakan dalam jumlah uang harus dinyatakan dalam jumlah uang sebelum dikategorikan sebagai utang. Kemudian pihak atau otoritas yang berwenang seyogyanya hanya pengadilan yaitu pengadilan niaga.⁴⁰

Berangkat dari definisi Pasal 1 angka 6 UU Kepailitan, menurut penulis utang adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh Debitor kepada Kreditor. Selanjutnya, utang dapat berupa uang atau prestasi yang timbul karena perjanjian, ketentuan undang-undang, dan putusan hakim. Apabila berupa uang maka dapat menggunakan mata uang Indonesia maupun mata uang asing. Lebih lanjut, utang yang tidak dipenuhi oleh Debitor menimbulkan akibat hukum untuk dipenuhi dari harta kekayaan Debitor.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 187.

³⁹ M. Hadi Subhan, *Op. Cit.*, hlm. 89.

⁴⁰ Sutan Remy Sjahdeni, *Op. Cit.*, hlm. 200.

Berkaitan dengan definisi piutang, UU Kepailitan tidak secara tegas menguraikan makna piutang. Kendati demikian, istilah "piutang" dapat kita temukan pada materi muatan UU Kepailitan. Salah satu pasal yang memunculkan frasa "piutang" adalah Pasal 1 angka 2. Pasal tersebut merupakan definisi Kreditor dalam kepailitan, yaitu orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan. Untuk memahami definisi piutang, dalam bukunya Sutan Remy mengutip dari *Bankruptcy Code* Amerika Serikat (*US Bankruptcy Code*).

Berbanding terbalik dengan UU Kepailitan yang menentukan syarat seorang Debitor dapat dimohonkan pailit dengan jumlah utang (*debt*), *US Bankruptcy Code* menitikberatkan pada *claim* (piutang atau tagihan) Kreditor. *US Bankruptcy Code* mengonsepskan *claim* dalam *section* 101 menjadi 2 (dua) kategori. Berdasarkan *section* 101 *US Bankruptcy Code* yang dimaksud dengan *claim* adalah:⁴¹

- a. *Right to payment, whether or not such right is reduced to judgment, liquidated, unliquidated, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, legal, equitable, secured or unsecured; or*
- b. *Right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives rise to a right to payment, whether or not such an equitable remedy is reduced to judgment, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, secured or unsecured.*

Apabila diterjemahkan secara bebas ke dalam bahasa Indonesia adalah:

- a. Hak atas pembayaran, baik hak tersebut telah menjadi putusan, dilikuidasi, tidak dilikuidasi, pasti, kontijensi (tidak pasti), jatuh tempo, belum jatuh tempo, disengketakan, tidak disengketakan, legal, adil, dijamin atau tidak dijamin; atau
- b. Hak atas ganti rugi yang adil untuk pelanggaran kinerja jika pelanggaran tersebut menimbulkan hak atas pembayaran, terlepas apakah ganti rugi yang adil tersebut direduksi menjadi putusan, pasti, kontijensi (tidak pasti), jatuh tempo, belum jatuh tempo, disengketakan, tidak disengketakan, dijamin atau tidak dijamin.

Definisi tersebut tidak meliputi seluruh kewajiban (*obligations*) dari Debitor. *Claim* menurut *US Bankruptcy Code* mengharuskan adanya *right to payment* dari Kreditor. Piutang kontijensi dibatasi dengan keadaan yang mana debitur akan diminta untuk membayar hanya pada saat terjadinya atau terjadinya peristiwa ekstrinsik atau peristiwa yang secara wajar diperkirakan oleh debitur dan kreditur pada saat peristiwa yang menimbulkan piutang terjadi.⁴² Berdasarkan definisi dari *US Bankruptcy Code*, maka piutang adalah hak Debitor atas pembayaran dapat juga hak Debitor atas ganti rugi yang adil.

Selayaknya utang yang didefinisikan selaras dengan makna kewajiban hukum dalam lingkup keperdataan, maka sejatinya definisi piutang juga dapat diselaraskan dengan makna hak dalam lingkungan keperdataan. Sebagaimana konsep dari hubungan hukum, bahwa setiap hubungan yang diciptakan oleh atau dengan hukum selalu mempunyai dua segi yaitu satu pihak mendapatkan hak, pihak lain mengemban kewajiban. Hak individual satu pihak tercermin pada kewajiban pihak lawan. Tiada hak tanpa kewajiban dan sebaliknya tiada kewajiban tanpa hak.⁴³ Apabila konsep utang diartikan sebagaimana Pasal 1 angka 6 UU Kepailitan, maka konsep piutang dapat dimaknai sebagai hak Kreditor yang timbul karena perjanjian atas suatu utang yang diemban oleh Debitor.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 202.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 41-42.

Pemahaman mengenai utang dan piutang sangat penting dalam hukum kepailitan. Mengingat bahwa salah satu alasan permohonan pernyataan pailit melalui pengadilan niaga adalah setidaknya terdapat satu utang Debitor yang telah jatuh tempo. Sehingga dapat dimaknai bahwa utang adalah gerbang masuk kepailitan. Selain itu, tanpa adanya utang tidaklah mungkin perkara kepailitan dapat diperiksa. Tanpa adanya utang maka tidak tercapai esensi kepailitan karena kepailitan merupakan landasan untuk melakukan likuidasi aset Debitor untuk membayar utang kepada para Kreditornya.

Hak Preferensi Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi

Adanya Debitor dan Kreditor merupakan akibat dari hubungan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Hak dan kewajiban timbul apabila terjadi hubungan hukum antara dua pihak yang didasarkan pada suatu kontrak atau perjanjian. Jadi, selama hubungan hukum yang lahir karena perjanjian belum berakhir, maka pada salah satu pihak terdapat beban kontraktual, ada keharusan atau kewajiban untuk memenuhinya. Dalam setiap hak terdapat 4 (empat) unsur yaitu subjek hukum, objek hukum, hubungan hukum yang mengikat para pihak dengan kewajiban, dan perlindungan hukum. Seseorang yang membeli barang dari orang lain (penjual) berhak atas barang yang dibelinya, sedangkan penjual berkewajiban untuk menyerahkan barang tersebut. Jadi pada hakekatnya hak merupakan hubungan antara subjek hukum dengan objek hukum atau antara subjek hukum dengan subjek hukum lain yang dilindungi oleh hukum dan menimbulkan kewajiban.⁴⁴

Sebagaimana pendapat yang disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo mengenai hak dan kewajiban, dalam hukum perdata subjek hukum pengampu hak disebut Kreditor dan pengampu kewajiban disebut Debitor. Istilah Kreditor dan Debitor tidak hanya digunakan dalam hukum kepailitan, melainkan juga digunakan dalam hukum perdata secara umum. Misalnya dalam hal perjanjian utang piutang, peminjam sejumlah uang berkedudukan sebagai Debitor, sedangkan pihak yang memberikan pinjaman berkedudukan sebagai Kreditor.

Dalam BW Indonesia tidak digunakan istilah Debitor dan Kreditor, namun istilah yang digunakan adalah si berutang (*schuldenaar*) dan si berpiutang (*schuldeischer*). Penggunaan istilah Debitor dan Kreditor menurut Sutan Remy muncul dalam pustaka hukum dan kehidupan sehari-hari masyarakat. Konsep *schuldenaar* dan *schuldeischer* terdapat dalam Pasal 1235 *juncto* 1234, dan Pasal 1239 BW Indonesia. Si berutang adalah pihak yang wajib memberikan, berbuat atau tidak berbuat sesuatu berkenaan dengan perikatannya, baik perikatan itu timbul karena perjanjian maupun karena undang-undang. Sedangkan si berpiutang adalah pihak yang berhak atas kewajiban si berutang tersebut.⁴⁵

Sebagai bidang kekhususan dari hukum perdata konsep Debitor dan Kreditor dalam hukum kepailitan juga diadopsi dari konsep *schuldenaar* dan *schuldeischer* dalam BW Indonesia. UU Kepailitan menjelaskan definisi Debitor dan Kreditor dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 dan angka 3. Kreditor berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Kepailitan adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan. Sedangkan Debitor berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Kepailitan adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 48-49.

⁴⁵ Sutan Remy Sjahdeni, *Op. Cit.*, hlm. 204.

Sebagaimana pendapat Lenvithal yang dikutip oleh Sutan Remy, hukum kepailitan (*bankruptcy law*) memiliki 3 (tiga) tujuan umum. Tujuan pertama, hukum kepailitan mengamankan dan membagi hasil penjualan harta milik Debitor secara adil kepada semua Kreditornya. Kedua, hukum kepailitan dibuat untuk mencegah agar Debitor yang *insolvent* tidak merugikan kepentingan Kreditornya. Tujuan umum ketiga dari hukum kepailitan adalah memberikan perlindungan kepada Debitor yang beritikad baik kepada Kreditornya. Dari ketiga tujuan umum tersebut, maka dapat dilihat bahwa hukum kepailitan bukan saja memberikan perlindungan kepada Kreditor dari sesama Kreditor yang lain, namun juga memberikan perlindungan kepada Kreditor dari Debitor atau sebaliknya.⁴⁶

Salah satu wujud perlindungan bagi Kreditor dari hak Kreditor lainnya adalah adanya tahap pencocokan piutang dalam proses kepailitan. Sebelum hasil likuidasi kekayaan Debitor dibagikan kepada Kreditornya, sudah seharusnya dipastikan bahwa Kreditor yang akan memperoleh pelunasan piutang memiliki bukti-bukti yang sah mengenai adanya dan berapa besarnya piutang. Pencocokan piutang merupakan tugas dari kurator yang prosedur pelaksanaannya tercantum dalam Pasal 113 sampai dengan Pasal 143 UU Kepailitan. Dalam rapat pencocokan piutang, kegiatan yang dilakukan adalah pendataan mengenai jumlah utang dari Debitor. Lebih lanjut dalam pencocokan piutang juga dilakukan verifikasi piutang Kreditor. Verifikasi piutang merupakan salah satu kegiatan yang penting dalam proses kepailitan karena dalam pelaksanaannya ditentukan perimbangan dan urutan hak dari masing-masing Kreditor.

Pasal 1132 BW Indonesia, telah mengisyaratkan bahwa setiap Kreditor atau si berpiutang memiliki kedudukan yang sama terhadap Kreditor yang lain menurut proporsi piutang masing-masing. Namun dalam Pasal tersebut juga terdapat kalimat "kecuali apabila di antara para berpiutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan". Kalimat tersebut mengindikasikan bahwa terdapat Kreditor tertentu yang oleh undang-undang diberikan kedudukan yang lebih tinggi dari Kreditor lainnya. Dengan kata lain terdapat Kreditor yang memiliki hak pelunasan terlebih dahulu di antara Kreditor lainnya.

Hukum kepailitan mengenal dua jenis Kreditor yaitu preferen dan konkuren. Penggolongan Kreditor akan menentukan prioritas haknya untuk memperoleh piutang dari Debitor.⁴⁷ Kreditor preferen mempunyai hak preferensi yaitu hak untuk didahulukan pelunasan piutangnya dari hasil harta pailit daripada pelunasan piutang para Kreditor konkuren. Berdasarkan hak yang dimiliki, Kreditor preferen terbagi menjadi Kreditor pemegang hak jaminan (*Secured Creditor*) dan Kreditor dengan hak istimewa (*Privilage Right*).⁴⁸ Hak jaminan yang diakui peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah hak tanggungan, hipotek, gadai, dan fidusia.⁴⁹ Sebagai *secured creditor*, maka Kreditor pemegang hak jaminan harus didahulukan pelunasannya terhadap Kreditor pemegang hak istimewa. Merujuk substansi Pasal 1134 *Burgerlijk Wetboek* (BW) Indonesia, bahwa hak istimewa adalah suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang Kreditor sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada Kreditor lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

⁴⁷ Sutan Remi Sjahdeini, *Op. Cit.*, hlm. 13.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

Salah satu Kreditor yang memegang hak istimewa adalah Kreditor negara, yaitu jika yang menagih piutang tersebut adalah negara.⁵⁰ BW Indonesia memberikan hak istimewa kepada negara dalam Pasal 1137 yang berbunyi “hak dari kas negara, kantor lelang, dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh pemerintah, untuk didahulukan dalam melaksanakan hak tersebut, dan jangka waktu berlakunya hak tersebut diatur dalam berbagai undang-undang khusus mengenai hal-hal itu”. Menurut Sutan Remy, berdasarkan Pasal 1137 BW Indonesia, maka tagihan pajak, bea, dan biaya kantor lelang merupakan hak istimewa yang harus didahulukan pelunasannya dari tagihan yang dijamin dengan hak jaminan (*secured creditor*) dalam likuidasi harta kekayaan Debitor pailit.⁵¹

Munir Fuady dalam bukunya juga menjelaskan mengenai urutan pembagian harta dari Debitor terhadap tagihan Kreditor. Munir mengelompokkan berdasarkan 2 (dua) kondisi, yaitu kondisi ketika Kreditor separatis mengeksekusi sendiri barang jaminan utang, dan kondisi ketika kurator yang mengeksekusi barang jaminan utang. Penjabaran urutan tersebut dijelaskan oleh Munir sebagai berikut:⁵²

- a. Urutan jika Kreditor separatis mengeksekusi sendiri barang jaminan utang:
 - 1) Kreditor separatis (dalam konteks ini biaya eksekusi, pajak penjualan, dan biaya-biaya eksekusi lain ditanggung sendiri oleh Kreditor separatis yang bersangkutan);
 - 2) Biaya-biaya kepailitan (mencakup *fee* kurator/*fee* likuidator/*fee* pembagi lainnya, sewa gudang, listrik, telepon yang terjadi setelah kepailitan/likuidasi);
 - 3) Utang harta pailit (mencakup juga tagihan karyawan sebelum atau sesudah kepailitan/likuidasi);
 - 4) Utang pajak;
 - 5) Utang karena Pasal 1139 BW Indonesia;
 - 6) Utang kepada negara, asalkan sudah diatur khusus oleh undang-undang;
 - 7) Utang menurut Pasal 1149 BW Indonesia, tagihan nasabah bank dan tagihan nasabah asuransi;
 - 8) Utang dari Kreditor konkuren, mencakup juga tagihan kepada negara (termasuk utang kepada BUMN) asalkan belum diatur oleh undang-undang khusus;
 - 9) Jika masih ada sisa, maka menjadi hak Debitor pailit/pemegang saham.
- b. Urutan jika kurator/likuidator/pembagi lainnya mengeksekusi sendiri barang jaminan utang:
 - 1) Biaya-biaya kepailitan (mencakup *fee* kurator/*fee* likuidator/*fee* pembagi lainnya, sewa gudang, listrik, telepon yang terjadi setelah kepailitan/likuidasi);
 - 2) Utang harta pailit (mencakup juga tagihan karyawan sebelum atau sesudah kepailitan/likuidasi);
 - 3) Utang pajak;
 - 4) Kreditor separatis;
 - 5) Utang karena Pasal 1139 BW Indonesia;
 - 6) Utang kepada negara, asalkan sudah diatur khusus oleh undang-undang;
 - 7) Utang menurut Pasal 1149 BW Indonesia, tagihan nasabah bank dan tagihan nasabah asuransi;
 - 8) Utang dari Kreditor konkuren, mencakup juga tagihan kepada negara (termasuk utang kepada BUMN) asalkan belum diatur oleh undang-undang khusus;

⁵⁰ Munir Fuady, 2013, *Hukum Jaminan Utang*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 46.

⁵¹ Sutan Remy, *Op. Cit.*, hlm. 16.

⁵² Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 52-53.

Jika masih ada sisa, maka menjadi hak Debitor pailit/pemegang saham. Pembahasan mengenai hak preferensi negara dalam kepailitan masih menjadi perdebatan terkait piutang negara mana yang memiliki hak preferensi. Untuk memperjelas permasalahan tersebut Munir Fuady dalam bukunya mencontohkan dengan membahas permasalahan piutang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurutnya, tafsiran yang paling logis terhadap makna piutang negara bahwa yang harus diprioritaskan pembayarannya adalah piutang negara langsung. Dengan demikian, piutang negara tidak langsung seyogyanya tidak termasuk kategori piutang negara yang diprioritaskan. BUMN merupakan badan hukum sendiri yang terpisah dari badan hukum negara. Oleh karena itu, aset tersebut (piutang) bukan lagi aset badan hukum negara, melainkan sudah menjadi aset badan hukum BUMN tersendiri.⁵³

Menurut Munir Fuady, adanya ketentuan Pasal 1137 BW Indonesia yang mengharuskan pengaturan tagihan preferen dari negara dalam undang-undang khusus adalah terkait ketertiban dalam melaksanakan dan persoalan jangka waktunya saja. Artinya tanpa pengaturan dalam undang-undang khusus, pembayaran atas tagihan negara tetap mendapat prioritas. Hanya saja, pelaksanaan dan jangka waktunya mengikuti ketentuan yang umum untuk itu.⁵⁴

Khusus untuk piutang negara, Pasal 35 UUPN menentukan bahwa piutang negara atau piutang daerah berjenis tertentu, yaitu piutang pajak dan piutang negara yang diatur oleh undang-undang khusus lainnya mempunyai hak prioritas sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kendati Pasal 1137 BW Indonesia telah mengamanatkan bahwa negara memiliki hak prioritas pembayaran, namun terdapat pembatasan piutang negara yang didahulukan dalam UUPN. Sehingga tidak semua piutang negara mendapatkan prioritas pembayaran, hanya jenis piutang negara yang diatur dalam undang-undang khusus saja yang mendapatkan prioritas pembayaran.⁵⁵ Mengingat bahwa belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai denda keterlambatan, maka urutan pembayarannya disetarakan dengan pembayaran utang terhadap Kreditor konkuren.

KESIMPULAN

Keuangan Negara dan klasifikasi piutang negara memiliki hubungan erat dalam konteks pengelolaan keuangan pemerintahan. Klasifikasi piutang negara memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang posisi keuangan negara, sumber pendapatan potensial, dan risiko yang terkait dengan piutang tersebut. Hal ini penting untuk mencapai tujuan pengelolaan keuangan yang efektif dan transparan bagi negara. Sebagai suatu akibat hukum dari perjanjian, maka denda keterlambatan dapat diklasifikasikan sebagai piutang negara yang lahir karena perjanjian. Berdasarkan Pasal 35 UUPN, piutang negara yang memiliki hak preferensi adalah piutang pajak dan piutang lain yang diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan secara tegas maupun tersirat bahwa denda keterlambatan memiliki hak preferensi. Sehingga dalam kepailitan kedudukan dan tata urutan pembayaran denda keterlambatan disamakan dengan piutang Kreditor konkuren.

⁵³ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 46.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 47.

DAFTAR PUSTAKA**Buku:**

- Irwansyah. (2021). *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- J. Beatson. (2002). *Anson's Law of Contract*, Oxford: Oxford University Press.
- M Hadi Shubhan. (2008). *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Jakarta: Prenamedia Group.
- Munir Fuady. (2013). *Hukum Jaminan Utang*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Muhammad Syaifuddin. (2012). *Hukum Kontrak: Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, Bandung: Mandar Maju.
- Philipus M. Hadjon dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to The Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Rachmadi Usman. (2008). *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Seng Hansen. (2017). *Manajemen Kontrak Konstruksi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sudikno Mertokusumo. (2008). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Sulistijo Sidarto Mulyo dan Budi Santoso. (2018). *Proyek Infrastruktur dan Sengketa Konstruksi*, Jakarta: Kencana.
- Susanti Adi Nugroho. (2018). *Hukum Kepailitan di Indonesia dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta: Kencana.
- Sutan Remy Sjahdeini. (2015). *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Jakarta: Prenamedia Group.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Repubik Indonesia, “*Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2004 Nomor 5 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4355.
- Repubik Indonesia, “*Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi*”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 11 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 6018.
- Presiden Republik Indonesia, “*Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*”, Lembaran Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 63.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), “*Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia*”, Berita Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 593.

Jurnal:

- Martin Putri Nur Jannah dan Dewi Nurul Musjtari. (2019). *Penyelesaian Sengketa Wanprestasi Akibat Keterlambatan Pelaksanaan Perjanjian Konstruksi Bangunan*, UIR Law Review Vol.03 No.02, 2019. hlm. 42
- Shafira Hijriya, *Kedudukan Negara Sebagai Kreditur Preferen dalam Piutang Pajak dalam Kasus Kepailitan*, Nagari Law Review Vol.01 No.01, 2017. hlm. 35.

Website:

- <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengadaan>, dikunjungi pada tanggal 22 Mei 2023 Jam 19.28 WIB.
- <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pailit>, dikunjungi pada tanggal 29 Mei 2023 Jam 19.01 WIB.

