

HAK PREFEREN ATAS PENAGIHAN UTANG PAJAK DALAM PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI SYARI'AH

Haryati

haryati_uin@radenfatah.ac.id

Siti Rochmiyatun

sitirochmiyatun_uin@radenfatah.ac.id

Syafran Afriansyah

syafranafriansyah_uin@radenfatah.ac.id

Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang

ABSTRACT

This thesis departs from academic anxiety when Taxpayers have tax debt which is a debt to the state. In tax law, the state has a special position, namely preferential rights (formerly) to collection of tax debts compared to personal debt. Preferred rights owned by the state must take precedence when the Taxpayer has a debt between tax debt and other preferred creditors. If the preferential rights of other preferred creditors are impaired because of the country's preferential rights, then the losses suffered by the community will outweigh the benefits. This study aims to answer about how the position of the country's preferential rights on tax debt collection and how the position of the country's preferential rights to collection of tax debt in the perspective of shari'ah economic law. This type of research is normative research (library research/ library research). The data collection technique used in this study is through literature studies. The type of data used is qualitative data. The data source used is secondary data. Data analysis in this study used a qualitative descriptive method. The results of this study conclude that the position of the country's preferential rights on tax debt collection has a prioritized position, which is more than the other preferred creditors. When a taxpayer has a creditor who has equal rights, the country's preferential rights to collection of tax debts are the most special because they have the facility to pay priority. In Shari'ah economic law, regarding the position of the state's preferential rights over the collection of tax debts, the payment takes precedence. The priority scale for the payment of the tax debt owned by the state takes precedence over payment of personal debt. This is because the results of the tax payments are used for the benefit of many people.

Keywords: *preferential rights, tax debt.*

Abstrak

Kegelisahan akademik ketika Wajib Pajak mempunyai utang pajak yang merupakan utang kepada negara. Dalam hukum pajak, negara memiliki kedudukan istimewa yaitu hak *preferen* (mendahului) terhadap penagihan utang pajak dibandingkan dengan utang pribadi (privat). Hak *preferen* yang dimiliki negara harus didahulukan pembayarannya ketika Wajib Pajak memiliki utang antara utang pajak dengan dengan kreditur *preferen* lainnya. Jika hak *preferen* dari dari kreditur *preferen* lainnya dirugikan karena hak *preferen* negara, maka kerugian yang diderita oleh masyarakat akan lebih besar daripada keuntungannya. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab mengenai bagaimana kedudukan hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak dan bagaimana kedudukan hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak dalam perspektif hukum ekonomi syari'ah. Jenis penelitian ini merupakan penelitian normatif (*library research*/penelitian pustaka). Teknik

pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu melalui studi literatur. Jenis data yang digunakan merupakan data kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Analisis data pada penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa kedudukan hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak mendapatkan kedudukan yang diutamakan atau didahulukan, yang mana melebihi dari kreditur *preferen* lainnya. Ketika Wajib Pajak memiliki kreditur yang sama-sama memiliki hak *preferen* maka hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak paling istimewa karena memiliki fasilitas untuk didahulukan pembayarannya. Dalam hukum ekonomi syari'ah, mengenai kedudukan hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak didahulukan pembayarannya. Skala prioritas terhadap didahulukannya pembayaran utang pajak yang dimiliki oleh negara melebihi daripada pembayaran terhadap utang pribadi. Hal tersebut dikarenakan hasil dari pembayaran pajak tersebut digunakan untuk kemashlahatan orang banyak.

Kata Kunci: hak *preferen*, utang pajak.

Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai salah satu negara dari kelompok negara-negara Asia Tenggara (*Association South East of Asian Nation*) merupakan negara yang masih memiliki kelemahan dalam peningkatan persaingan ekonomi. Berdasarkan data awal diketahui bahwa negara yang dikenal dengan zamrud khatulistiwa telah mengalami prestasi peningkatan ekonomi di era 1970-an, namun mengalami penurunan pasca krisis moneter di tahun 1998 hingga pasang surut sampai tahun 2017.¹ Upaya melakukan perbaikan ekonomi melalui berbagai strategi yang diantaranya melakukan program intensitas pajak. Hal tersebut dilakukan untuk memberikan langkah kesadaran masyarakat atas kebutuhan bangsa Indonesia melalui kebersamaan dan kesadaran untuk membayar pajak. Hal tersebut dapat terjadi karena Indonesia kepada pemerintah dalam memelihara kepentingan negara, seperti menjaga keamanan negara, menyediakan jalan umum, serta membayar gaji pegawai. Bertambah luasnya kepentingan negara untuk bangsa yang semakin memerlukan biaya yang besar menjadikan pajak sebagai sebuah kewajiban yang ditetapkan secara sepihak oleh negara dalam bentuk Undang-Undang dan dapat dipaksakan. Konstitusi menyatakan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia harus dilaksanakan dengan mengikutsertakan peran masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*. Konstitusi tersebut memberikan sinyal bahwa penghasilan negara adalah berasal dari rakyatnya melalui pungutan pajak, dan/atau dari hasil kekayaan alam yang ada di dalam negara itu (*natural resources*). Dua sumber tersebut merupakan sumber yang terpenting dan memberikan penghasilan kepada negara. Penghasilan itu untuk membiayai kepentingan umum yang akhirnya juga mencakup kepentingan pribadi individu seperti kesehatan rakyat, pendidikan, kesejahteraan, dan sebagainya. Jadi, di mana ada kepentingan masyarakat, di situ timbul pungutan pajak sehingga pajak adalah senyawadengan kepentingan umum.

Kontribusi penerimaan pajak terhadap penerimaan negara diharapkan semakin meningkat dari tahun ke tahun, seiring dengan semakin menurunnya peranan minyak dan gas bumi terhadap penerimaan negara. Harapan tersebut tumbuh dari kesadaran pemerintah bahwa minyak dan gas bumi di pasar dunia sebagai sumber daya, yaitu tidak dapat

¹ Abdul Manan, *Hukum Ekonomi Syariah*, Jakarta: Prenamedia Group, 2016, hlm. 373.

diperbaharui lagi dan harga jual minyak bumi serta gas bumi di pasar dunia berfluktuasi, serta adanya keinginan Pemerintah untuk meningkatkan kemandirian bangsa Indonesia dalam membiayai pembangunan dan pemerintahan melalui partisipasi masyarakat berupa pajak. Keinginan Pemerintah Indonesia adalah tepat sebab sebagaimana halnya yang terjadi pada pemerintah negara lain, terutama di negara maju, andalan utama penerimaan negaranya berasal dari penerimaan pajak. Dalam kajian Hukum ekonomi Syari'ah, pajak, kreditur dan debitur sudah masuk dalam ranah pembahasan ekonomi Islam kontemporer, menurut Amran Suadi dalam bukunya *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah: Penemuan dan Kaidah Hukum* menyebutkan bahwa Debitur adalah pihak (perorangan, organisasi atau perusahaan) yang memiliki hutang/kewajiban kepada pihak lain (kreditur) yang mana hutang tersebut timbul karena adanya sebuah transaksi baik dari penjualan barang/jasa maupun pinjaman secara tunai yang akan di bayarkan di masa yang akan datang berdasarkan perjanjian kedua belah pihak. Dengan demikian, debitur adalah pihak yang berhutang dan kreditur adalah pihak yang memberikan pinjaman. Perbuatan (kebaikan atau keburukan), pasti akan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT dan akan mendapat balasan. Hal tersebut termuat dalam firman Allah dalam Qur'an surat Al-zalzalah ayat 7-8.

Dalam hukum pajak terdapat ketentuan yang menempatkan Negara dalam kedudukan istimewa yang terkait dengan penagihan pajak. Kedudukan istimewa yang dimiliki oleh negara adalah hak mendahului (*preferen*) terhadap penagihan utang pajak dibandingkan dengan utang biasa (utang perdata) karena proses timbulnya utang pajak berbeda dengan utang biasa. Utang pajak timbul karena proses yang terkait dengan hukum publik, sebaliknya utang biasa timbul karena berada dalam proses hukum privat. 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. *Preferensi* yang dimiliki fiskus bersifat lain daripada hak mendahului yang terdapat dalam hukum perdata, hal tersebut tidak berarti bahwa ia harus ditempatkan diatasnya, sebab hak mendahului dalam hukum perdata dasarnya untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, seperti halnya dengan suatu kredit yang dijamin dengan hipotek. Jika hak mendahului dari hak hipotek ini dirugikan karena hak mendahului fiskus, maka kerugian yang diderita oleh masyarakat akan lebih besar daripada keuntungannya. Oleh sebab itu, dalam hal ini harus dipertimbangkan untung ruginya dari kedua belah pihak. Karenanya sering terdapat kenyataan bahwa kepentingan fiskus dikalahkan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin mengkaji (1) Bagaimana kedudukanhak *preferen* negara atas penagihan utang pajak. (2) Bagaimana kedudukanhak *preferen* negara atas penagihan utang pajak dalam perspektif hukum ekonomi syari'ah.

Metode Penelitian

Penelitian ini, menggunakan jenis penelitian normatif (*the pure legal research*). Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder ialah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan. Metode penelitian bersifat deskriptif kualitatif, yaitu menjelaskan seluruh data yang ada pada pokok-pokok masalah kemudian penjelasan-penjelasan tersebut disimpulkan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari pernyataan- pernyataan bersifat umum ke khusus.

Hasil Penelitian

Kedudukan Hak *Preferen* Negara atas Penagihan Utang Pajak

Dari berbagai macam utang yang dimiliki oleh Wajib Pajak, baik itu pribadi ataupun badan, utang pajak mempunyai kedudukan yang kuat. Dalam kaitannya dengan tagihan pajak, Negara mempunyai hak mendahului terhadap harta tetap dan harta bergerak yang dimiliki oleh Wajib Pajak dibandingkan dengan kreditor-kreditor lain. Pada saat suatu perusahaan dilikuidasi, hasil penjualan harta yang dimiliki pertama-tama harus digunakan untuk melunasi utang pajak, baru jika memiliki sisanya dapat digunakan untuk melunasi utang-utang lainnya sesuai dengan kedudukan utang-utang tersebut. Menurut Hukum Perdata, seseorang dapat dikatakan mempunyai utang bila telah terjadi perikatan di antara para pihak, yaitu kreditor (pihak berpiutang) dan debitur (pihak yang berutang). Perikatan bisa terjadi karena undang-undang atau karena perjanjian. Perikatan yang timbul karena undang-undang dapat timbul karena undang-undang saja atau karena undang-undang dengan perbuatan manusia. Demikian pula dalam perikatan publik, dimana utang pajak merupakan kewajiban warga (debitur) kepada negaranya (kreditor), akan tetapi kedudukan negara/pemerintah (DJP, DJBC, dan Dispenda) dalam hal ini berbeda dan lebih tinggi kedudukannya dengan kreditor lainnya seperti dalam perikatan perdata. Sehingga pemerintah dalam perikatan publik, mempunyai hak mendahului daripada pihak kreditor lainnya (hak sebagai kreditor *preferen*) untuk menerima pembayaran dan pelunasan utang pajak dari Wajib Pajak ke kas Negara.

Utang pajak merupakan utang khusus, di bidang hukum publik dan karena itu tidak sama dengan utang (piutang) yang terjadi dalam bidang perdata. Walaupun demikian, asas-asas dan prinsip-prinsip dalam hukum perdata masih dapat diterapkan terhadap utang pajak, kecuali jika ditentukan sebaliknya. Prinsip yang termuat dalam Pasal 1131 KUH Perdata menyebutkan bahwa: *"Semua barang, baik harta bergerak atau harta tidak bergerak yang dimiliki oleh debitur, baik di masa sekarang atau di masa mendatang menjadi jaminan semua utang-utangnya dan oleh karena itu, jika debitur berhenti membayar utangnya, barang-barang miliknya, melalui proses di muka pengadilan, dapat disita oleh kreditor, dijual di muka umum (lelang) dan hasilnya digunakan untuk melunasi utangnya"*. Berkaitan dengan piutang negara, dalam Pasal 1137 KUH Perdata, diatur bahwa kas negara, kantor lelang, dan lain-lain badan hokum yang dibentuk oleh pemerintah haruslah mendapat hak prioritas pembayaran, dalam hal ketertiban dan jangka waktu hak prioritasnya diatur dalam undang-undang khusus. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dengan diaturnya undang-undang khusus, maka tagihan oleh negara termasuk secara hukum ke dalam golongan piutang dengan preferensi umum jika dilihat dari segi Pasal 1149 KUH Perdata, bahwa disebut kreditor *preferen* karena sifat piutangnya oleh undang-undang diberi kedudukan istimewa yang menduduki prioritas pertama untuk memperoleh pelunasan utang. Jadi, urutan prioritasnya adalah kreditor *pereferen* selaku kreditor istimewa, kemudian kreditor separatis dan prioritas terakhir adalah konkuren (Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata).

Utang pajak merupakan tagihan yang harus didahulukan. Dalam hal Wajib Pajak dinyatakan pailit, bubar, atau likuidasi maka kreditor, likuidator, atau orang/badan yang diberikan tugas untuk melakukan pemberesannya dilarang membagikan harta wajib pajak yang dalam keadaan pailit, pembubaran, atau likuidasi kepada pemegang saham atau kreditor lainnya sebelum menggunakan harta tersebut untuk membayar utang pajak (lihat Undang-Undang Pajak Nomor 16 Tahun 2009). Utang pajak adalah utang yang timbul dari perundang-undangan sehingga memiliki perbedaan dengan utang perdata yang timbul akibat adanya kontrak atau perjanjian. Istilah lain dari Hak Mendahului di dalam hukum sering disebut dengan Hak Istimewa atau Hak *Preferen*. Menurut Pasal 1134 Kitab Undang-

Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang dimaksud dengan hak istimewa adalah: *“Suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seseorang berpiutang sehingga tingkatannya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya. Gadai dan Hipotek adalah lebih tinggi daripada hak istimewa, kecuali dalam hal-hal di mana oleh undang-undang ditentukan sebaliknya.”*

Kegiatan penagihan pajak tidak berhenti meskipun Wajib Pajak/Penanggung Pajak mengalami pailit. Pihak yang ditugasi untuk melakukan pemberesan terhadap Wajib Pajak/Penanggung Pajak harus menggunakan harta Wajib Pajak/Penanggung Pajak tersebut untuk membayar utang pajak karena negara memiliki hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak. Dalam hal ini negara mempunyai kedudukan sebagai kreditur preferen yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak yang akan dilelang di muka umum. Sedangkan pembayaran kepada kreditur lain diselesaikan setelah utang pajak dilunasi. Ketentuan tentang hak mendahului tersebut meliputi pokok pajak dan sanksi administrasi berupa bunga, denda, kenaikan, serta biaya penagihan pajak. Negara mempunyai hak mendahului untuk utang pajak atas barang-barang milik Penanggung Pajak. Hak mendahului untuk utang pajak melebihi segala hak mendahului lainnya, kecuali terhadap:

- a. Biaya perkara yang hanya disebabkan oleh suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak
- b. Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang dimaksud;
- c. Biaya perkara, yang hanya disebabkan oleh pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.

Hak mendahului hilang setelah melampaui waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal diterbitkan:

- a. STP (Surat Tagihan Pajak)
- b. SKPKB (Surat Keteapan Pajak kurang bayar)
- c. SKPKBT (Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan)
- d. Surat Keputusan Pembetulan
- e. Surat Keputusan Keberatan Putusan Banding, atau Putusan Peninjauan Kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah.

Pengaturan mengenai hak mendahului pajak diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan menjadi undang-undang, menyatakan sebagai berikut:

- 1) Negara mempunyai hak mendahului untuk utang pajak atau barang-barang milik penanggung pajak.
- 2) Ketentuan tentang hak mendahului sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pokok pajak, sanksi administrasi berupa bunga, denda, kenaikan, dan biaya penagihan pajak.
- 3) Hak mendahului untuk utang pajak melebihi segala hak mendahului lainnya, kecuali terhadap:
 - a. Biaya perkara yang hanya disebabkan oleh suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak;
 - b. Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang dimaksud; dan/atau
 - c. Biaya perkara, yang hanya disebabkan oleh pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.

(3.a) Dalam hal Wajib Pajak dinyatakan pailit, bubar, atau dilikuidasi, maka kurator, likuidator, atau orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan dilarang

- membagikan harta Wajib Pajak dalam pailit, pembubaran, atau likuidasi kepada pemegang saham atau kreditur lainnya sebelum menggunakan harta tersebut untuk membayar utang pajak Wajib Pajak tersebut.
- (4) Hak mendahului hilang setelah melampaui waktu 5 (lima) tahun sejak tanggal diterbitkan Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, atau Putusan Peninjauan Kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah.
 - (5) Perhitungan jangka waktu hak mendahului ditetapkan sebagai berikut:
 - a. Dalam hal Surat Paksa untuk membayar diberitahukan secara resmi maka jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dihitung sejak pemberitahuan Surat Paksa;
 - b. Dalam hal diberikan penundaan pembayaran atau persetujuan angsuran pembayaran maka jangka waktu 5 (lima) tahun tersebut dihitung sejak batas akhir penundaan diberikan.

Penjelasan mengenai Pasal 21 ayat (1) tersebut, yaitu untuk menetapkan kedudukan negara sebagai kreditur *preferen* yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak yang akan dilelang di muka umum. Pembayaran kreditur lain diselesaikan setelah utang pajak dilunasi. Dari penjelasan pasal tersebut, menyebutkan bahwa Negara mempunyai kedudukan *preferen* yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik penanggung pajak yang akan dilelang di muka umum. Maksudnya adalah memberi kesempatan kepada negara (dalam hal yang dimaksud ialah Direktur Jenderal Pajak) untuk mendapatkan pembagian lebih dahulu dari kreditur lain atas hasil pelelangan barang milik penanggung pajak. Setelah utang pajak dilunasi barulah diselesaikan pembayaran kepada kreditor lainnya.

Ketentuan mengenai hak mendahului tersebut mendapatkan tempat yang diutamakan terlebih dahulu daripada kedudukan pihak lain, serta dari segala peristiwa sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (3a) UU KUP. Menurut Rochmat Soemitro, utang pajak diberi kedudukan yang lebih utama daripada utang biasa dikarenakan utang pajak tersebut hasilnya digunakan untuk kepentingan umum, untuk melangsungkan kehidupan Negara dan bangsa Indonesia dan seterusnya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan pemikiran tersebut, jelas bahwa kepentingan umum harus dimenangkan daripada kepentingan pribadi/individu masing-masing. Hak mendahului tidak boleh dikesampingkan hanya karena untuk memberikan prioritas penyelesaian utang biasa yang tidak termasuk sebagai utang pajak. Ketentuan mengenai hak mendahului juga ditegaskan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Penagihan dengan Surat Paksa (UU PPSP), hak mendahului yang dimiliki oleh negara sebagai kreditur *preferen*, selengkapnya pada Pasal 19 ayat (6) menyatakan sebagai berikut: "Hak mendahului untuk tagihan pajak melebihi segala hak mendahului lainnya, kecuali terhadap:

- a. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan atau barang tidak bergerak;
- b. Biaya untuk menyelamatkan barang yang dimaksud;
- c. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan pelelangan dan penyelesaian suatu warisan."

Penjelasan Pasal 19 ayat (6) UU PPSP, yaitu ayat tersebut menetapkan kedudukan negara sebagai kreditur *preferen* yang dinyatakan mempunyai hak mendahului atas barang-barang milik Penanggung Pajak yang akan dijual kecuali biaya perkara yang semata-mata

disebabkan oleh suatu penghukuman untuk melelang suatu barang bergerak dan atau barang tidak bergerak, biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang dimaksud, atau biaya perkara yang semata-mata milik Penanggung Pajak terlebih dahulu untuk membayar biaya-biaya tersebut dan sisanya dipergunakan untuk melunasi utang pajak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kedudukan hak *preferen* yang dimiliki oleh negara terhadap penagihan utang pajak mendapatkan kedudukan yang diutamakan atau didahulukan dalam hal pembayarannya yang melebihi dari kreditur *preferen* lainnya. Ketika Wajib Pajak memiliki kreditor yang sama-sama memiliki hak *preferen*, seperti kreditor hipotek, kreditor gadai, serta kreditor pajak. Maka *hakpreferen* atas utang pajak yang paling istimewa, selain karena utang pajak merupakan utang dalam lingkup hukum publik, negara juga memiliki fasilitas untuk didahulukan dalam hal pelunasan utangnya.

Menurut UUD 1945, tujuan negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk memenuhi tujuan tersebut maka kepentingan ekonomi sosial berperan penting dalam pemenuhan tujuan tersebut. Hak *preferen* yang dimiliki oleh negara terhadap penagihan utang pajak mendapatkan kedudukan yang diutamakan atau didahulukan dalam hal pembayarannya yang melebihi dari kreditur *preferen* lainnya yang termuat dalam Pasal 21 ayat (1) tersebut merupakan wujud dari pentingnya ekonomi nasional. Karena peran pemerintah dalam membuat suatu kebijakan untuk kepentingan nasional dalam mewujudkan pencapaian tujuan Negara serta mempertahankan kepentingan nasional dapat diwujudkan dalam aturan tersebut. Hal tersebut juga memiliki alasan karena sumber pendapatan utama dalam membiayai Negara yaitu pajak, sebagaimana bunyi Pasal 23A UUD 1945, bahwa: "*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*".

Kedudukan Hak *Preferen* Negara Atas Penagihan Utang Pajak Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Syari'ah

Kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penarikan serta penggunaan pajak oleh pemerintah dengan tujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi merupakan wujud dari kebijakan fiskal sebagai upaya untuk pemerataan pendapatan serta kesejahteraan yang mencakup kesejahteraan dunia akhirat (*falah*) dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual dalam tingkat yang seimbang. Pajak yang merupakan penarikan maupun pengalokasiannya haruslah memperhatikan aspek-aspek fiskal sebagai upaya untuk pemerataan pendapatan serta kesejahteraan yang mencakup kesejahteraan dunia akhirat (*falah*) dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual dalam tingkat yang seimbang. Pajak yang merupakan penarikan maupun pengalokasiannya haruslah memperhatikan aspek-aspek keadilan. Pemikiran al-Syatibi dalam bidang ekonomi adalah kemampuannya menghubungkan konsep *maqashid al-syari'ah* dengan konsep kepemilikan harta, perpajakan, kebutuhan produksi, distribusi, dan konsumsi. Al-Syatibi menghubungkan konsep kepemilikan harta dengan *maqashid al-syari'ah*. Menurutnya, kepemilikan harta tidak boleh hanya beredar di kalangan *aghiya'* (kaya) agar terwujud keadilan social dan ekonomi diantara umat. Komitmen al-Syatibi dengan konsep *maqashid syari'ah* juga tercermin ketika ia mengemukakan bahwa pajak harus dibebankan pada rakyat agar terwujud kemaslahatan umum, baik yang bersifat primer (*dharuriyyat*), sekunder (*hajjiyyat*), maupun tersier (*tahsiniyyat*) demi terpeliharanya salah satu unsur pokok yang lima, yaitu *nafs* (jiwa). Imam asy-Syatibi menjelaskan ada 5 (lima)

bentuk maqashid syariah atau disebut dengan *kulliyat al- khamisah* (lima prinsip umum). Kelima maqashid tersebut, yaitu:

- a. *Hifdzu din* (melindungi agama),
- b. *Hifdzu nafs* (melindungi jiwa),
- c. *Hifdzu aql* (melindungi akal)
- d. *Hifdzu mal* (melindungi harta)
- e. *Hifdzu nasab* (melindungi keturunan).

Kelima maqashid tersebut, bertingkat-tingkat sesuai dengan tingkat maslahat dan kepentingannya. Tingkatan urgensi dan kepentingan tersebut, terdiri dari:

- 1) *Dharuriyyat* (primer), secara bahasa artinya adalah kebutuhan yang mendesak. Dapat dikatakan kebutuhan yang harus dipenuhi dan penting dalam keberlangsungan urusan-urusan agama serta kehidupan manusia secara baik
- 2) *Hajjiyyat* (sekunder), secara bahasa artinya kebutuhan, yaitu kebutuhan yang dapat mengindarkan manusia dari kesulitan dalam hidupnya. Tidak terpeliharanya kelompok ini tidak akan mengancam eksistensi kelima pokok tersebut.
- 3) *Tahsiniyyat* (pelengkap), secara bahasa berarti hal-hal penyempurna yaitu kebutuhan yang jika tidak dipenuhi akan membuat kehidupan menjadi kurang nyaman.

Dalam hal penagihan utang pajak yang dilakukan agar Wajib Pajak membayar utang pajaknya tersebut merupakan kepentingan yang terkategori *dharuriyyat*, yaitu sesuatu yang harus ada untuk keberadaan manusia atau tidak sempurna kehidupan manusia tanpa terpenuhinya kebutuhan tersebut. Hal tersebut dapat dipahami bahwa hasil dari utang pajak yang telah dibayarkan tersebut digunakan untuk kemaslahatan umum. Sebagaimana diketahui, pajak merupakan salah satu sektor pendapatan terpenting yang hasilnya digunakan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional yang merupakan bentuk penyebaran pendapatan bagi masyarakat, atau dengan kata lain apa yang diperoleh dari rakyat dikembalikan kepada rakyat. Diketahui bahwa sumber pendanaan proyek pembangunan infrastruktur salah satunya berasal dari APBN yang 70 persennya berasal dari pajak. Hasil dari pembangunan infrastruktur tersebut dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Menurut Konsultan pajak, Anta Ginting, pajak menjadi salah satu sumber terbesar penerimaan negara yang menjadi tumpuan APBN, serta mendorong investasi untuk menjadi kompetitif. Untuk itu, sudah menjadi ikhtiar kita bersama melunasi pembayaran pajak Negara. Jika tidak ditarik pajak maka negara tidak bisa berjalan karena kekurangan pemasukkan dana yang akan menimbulkan kemudharatan suatu negara yang mengatur hidup orang banyak.

Pada kategori *hajjiyyat*, jika penagihan utang pajak tidak dilakukan maka akan menyulitkan kehidupan manusia. Seandainya kebutuhan tersebut tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak akan merusak kehidupan manusia. Namun, keberadaannya dibutuhkan untuk memberikan kemudahan dalam kehidupan. Hal tersebut dapat diartikan bahwa sesuatu yang dibutuhkan bagi kehidupan manusia, namun tidak mencapai pada tingkat *dharuriyyat*. Penagihan pajak terkategori dalam *tahsiniyyat*, jika pemerintah tidak memiliki sektor pendapatan lainnya selain dari pajak. Prinsip ajaran Islam tidak memberikan arahan dibolehkannya pemerintah mengambil sebagian harta milik orang kaya secara paksa (Undang-Undang dalam konteks ekonomi modern). Penerapan pemungutan pajak merupakan kewajiban secara temporer tambahan sesudah zakat yang diwajibkan oleh Ulil Amri karena kekosongan atau kekurangan Baitul Mal, dan dapat dihapuskan jika keadaan Baitul Mal sudah terisi kembali pajak yang merupakan kebijakan fiskal serta memiliki peranan yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi, maka ketika penagihan utang pajak dihadapkan dengan utang privat haruslah memiliki keadilan. Keadilan tersebut dapat dilakukan dengan

memperhatikan skala prioritas terhadap kedua hal tersebut. Suatu prioritas yang diberikan perhatian ialah kewajiban yang berkaitan dengan hak orang banyak yang harus kita dahulukan atas kewajiban yang berkaitan dengan hak individu. Sesungguhnya seorang individu tidak akan dapat mempertahankan dirinya tanpa orang banyak, dan juga ia tidak dapat hidup sendirian, sebagaimana yang dikatakan oleh para ilmuwan Muslim terdahulu.

Manusia adalah makhluk sosial sebagaimana dikatakan oleh ilmuan modern. Atas dasar itulah, kewajiban yang berkaitan dengan hak orang banyak atau umat harus lebih diutamakan daripada kewajiban yang berkaitan dengan hak individu. Untuk mengetahui skala prioritas tersebut, di dalam hukum Islam mengenal ragam fiqh yang terkait dengan fiqh maqashid, yaitu fiqh *aulawiyat*. Fiqh *aulawiyat* atau fiqh prioritas adalah meletakkan setiap urusan (baik hukum, nilai, atau perbuatan) secara adil dan proporsional dengan mendahulukan yang lebih penting dari yang penting berdasarkan standar-standar syar'i. Definisi yang lain dari fiqh prioritas ialah mendahulukan yang lebih penting dari yang penting, mendahulukan yang lebih utama dari yang utama, memprioritaskan yang lebih mendesak daripada yang kurang mendesak, kecil atau dengan kata lain mendahulukan yang harus didahulukan atau menunda yang seharusnya diakhirkan. Dengan demikian dapat disimpulkan, fiqh *aulawiyat* adalah menentukan suatu perkara mana yang harus didahulukan serta mana yang harus diakhirkan dengan berdasarkan skala prioritas yang menjadi lingkup dari perkara tersebut

Di antara dalil yang menunjukkan tentang fiqh prioritas tersebut adalah: *pertama* Qur'an Surat At-taubah ayat 19 yang artinya: *Apakah (orang-orang) yang memberi muniman kepada orang-orang yang mengerjakan haji dan mengurus Masjidil haram, kamu samakan dengan orang-orang yang beriman kepada Allah dan hari kemudian serta berjihad di jalan Allah? Mereka tidak sama di sisi Allah. Allah tidak memberikan petunjuk kepada orang-orang yang zalim*". (QS. At-Taubah: 19). *Kedua*, Sabda Rasulullah saw: yang artinya; *"Iman itu ada 75 bagian yang paling tinggi adalah mengucapkan lailahaillallah dan yang paling rendah adalah membuang sampah di jalan"*. Dalil-dalil tersebut menunjukkan bahwa amal itu berbeda-beda keutamaan dan tingkat prioritasnya, oleh sebab itu Rasulullah menganjurkan untuk melaksanakan amal-amal yang lebih utama dan prioritas.

Di antara kaidah-kaidah fiqh *muwazana*²: *"Mendahulukan mashlahat masyarakat banyak atas maslahat individu"*. Kemudian, *"Mendahulukan maslahat yang substantif atas maslahat yang bersifat formalitas"*. Dalam hal dihadapkan pada pilihan yang bersifat individual, kehidupan keluarga, maupun masyarakat. Maka, untuk menentukan pilihan tersebut dapat dilakukan dengan mengedepankan skala prioritas, mana yang harus didahulukan dan mana yang diakhirkan, mana yang lebih penting dan mana yang kurang penting, mana yang menyangkut pribadi atau keluarga dan mana yang menyangkut orang banyak. Semakin besar ruang lingkup masalah yang dihadapi, maka makin besar pula tuntutan kearifan dalam menentukan pilihan dan makin besar risiko yang dihadapinya apabila salah dalam menentukan pilihannya, serta makin besar manfaat yang diraih apabila tepat dalam pilihannya. Kemampuan memilih secara tepat juga berarti mampu menempatkan sesuatu pada tempatnya. Hal tersebut sesuai dengan ciri keadilan menurut para ulama. Mengenai hak preferen atas penagihan utang pajak, skala prioritas yang menempatkan Negara sebagai

² Menurut Dr. Yusuf Qardhawi, "Fikih *al-muwazana* adalah menemukan jalan untuk membandingkan dua hal; membandingkan antara suatu keadaan dengan keadaan yang lain, menimbang antara satu kebaikan dan keburukan, mencermati untuk waktu yang singkat atau panjang, untuk tingkat pribadi atau sosial. Setelah itu memilih yang dianggap lebih *maslahat* dan lebih terhindar dari *mafsadat*". Dalam Abdus Salam Ali AlKarbuli, *Fikih Prioritas*, Terj. Andi Muhammad Syahril, ed. Yasir Maqosid, Cet.1, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016, hlm. 25, diakses pada 8 Januari 2019, <http://books.google.id>.

Menurut Abdullah Yahya AlKamali, "Fikih *al-muwazana* ialah memilih antara beberapa kebaikan yang saling kontradiktif dan saling berbenturan untuk mendahulukan yang paling berhak untuk didahulukan di antara kebaikan-kebaikan yang ada". Dalam Abdus Salam Ali AlKarbuli, *Fikih Prioritas*, hlm. 25

kreditur *preferen* untuk didahulukan pembayarannya. Hal tersebut sesuai dengan kaidah fiqh: “*Kemaslahatan yang umum lebih didahulukan daripada kemaslahatan yang khusus.*” Kaidah tersebut menegaskan bahwa apabila berhadapan antara kemaslahatan umum dengan kemaslahatan yang khusus, maka kemaslahatan yang bersifat umum yang harus didahulukan, karena dalam kemaslahatan yang umum tersebut terdapat pula kemaslahatan yang khusus, tetapi tidak sebaliknya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, kedudukan hak *preferen* negara atas penagihan utang pajak tersebut adalah didahulukan pembayarannya. Hal tersebut karena menyangkut hajat atau kemaslahatan orang banyak yang dalam hal ini menjadi skala prioritas dalam penentuan hukumnya. Namun, terhadap utang yang bersifat privat pembayarannya dilakukan setelah utang pajak tersebut dibayar karena dalam hal skala prioritasnya bersifat khusus, yaitu hanya menyangkut individu.

Penutup Kesimpulan

Berdasarkan uraian pokok masalah di atas, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan hak *preferen* Negara atas penagihan utang pajak mendapatkan kedudukan yang diutamakan atau didahulukan, yang mana melebihi dari kreditur *preferen* lainnya. Ketika Wajib Pajak memiliki kreditor yang sama-sama memiliki hak *preferen*, seperti kreditor hipotek, kreditor gadai, serta kreditor pajak. Maka hak *preferen* atas utang pajak yang paling istimewa karena negara memiliki fasilitas untuk didahulukan dalam hal pelunasan utangnya.
2. Kedudukan hak *preferen* Negara atas penagihan utang pajak didahulukan pembayarannya karena hasil dari pembayaran utang pajak tersebut dalam skala prioritasnya digunakan untuk kemaslahatan umum, hal tersebut sesuai dengan kaidah fiqh “*kemaslahatan yang umum lebih didahulukan daripada kemaslahatan yang khusus*”. Selain itu, hak *preferen* atas penagihan utang pajak tersebut merupakan kategori *dharuriyyat* negara karena negara tidak bias memenuhi kebutuhan warga negaranya jika kekurangan pemasukan dana. Jadi, hak *preferen* yang dimiliki Negara tersebut dibenarkan untuk didahulukan pembayarannya jika dilihat dari segi kegunaannya berdasarkan kaidah-kaidah fiqh yang digunakan dalam penentuan hukumnya.

Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan tersebut, maka penulis menyarankan:

1. Kedudukan yang dimiliki Negara sebagai kreditur *preferen* yang mana pembayarannya didahulukan daripada kreditur lainnya, haruslah dapat memegang amanat tersebut untuk dipergunakan bagi waga Negara atas hasil dari penagihan utang pajak yang dilakukan.
2. Skala prioritas yang dimiliki negara dalam hal penagihan utang pajak tersebut dimaksudkan agar hasilnya dapat berimbas kepada masyarakat umum. Dengan alasan tersebut negara harus merealisasikan hasil yang didapat tersebut sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh warga negaranya.

DAFTAR PUSTAKA

- Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Dan Terjemah New Cordova*, Bandung: Syaamil Quran, 2012.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2016
- Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, *Hak Mendahulu*, Rabu 26 Agustus 2015, 14:43, diakses pada 27 Oktober 2018, <http://www.pajak.go.id>
- Djazuli, A. *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta: Prenamedia Group, 2016
- F, Bahruddin. *Fiqh Prioritas: Sebuah Kajian Baru Berdasarkan Al Qur'an Dan As-Sunnah*, Jakarta: Robbani Press, 1996
- Farouq, M. *Hukum Pajak Indonesia: Suatu Pengantar Ilmu Hukum Terapan di Bidang Perpajakan*, 2018
- Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Ilyas, Wirawan B. dan Richard Burton, *Hukum Pajak*, Ed. 4, Jakarta: Salemba Empat, 2008
- Manan, Abdul. *Hukum Ekonomi Syariah*, Jakarta: Prenamedia Group, 2016
- Mardalis, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004
- Mardlo, Zidni Amaliah. "Pajak untuk Pembangunan Infrastruktur Negeri", *Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan*, 21 Juni 2018, diakses pada 8 Januari 2019, <http://www.pajak.go.id>
- Mufid, Mohammad. *Ushul Fiqh Ekonomi Dan Keuangan Kontemporer: Dari Teori ke Aplikasi*, Ed. 1, Cet. 1, Jakarta: Prenamedia Group, 2016
- Nasution, Muhammad Syukri Albani. *Filsafat Hukum Islam*, Ed. I, Cet. I, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- Nasution, Mustafa Edwin et al., *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Ed. I, Cet. IV, Jakarta: Kencana, 2012
- Priantara, Diaz. *Kupas Tuntas Pengawasan, Pemeriksaan, dan Penyidikan Pajak*. Jakarta: PT Indeks, 2009
- Republika, *80 Persen APBN Bersumber dari Pajak*, diakses pada 8 Januari 2019, <http://m-republika-co.id>
- Sahroni, Oni dan Adiwarman A. Karim. *Maqashid Bisnis dan Keuangan Islam: Sintesis Fikih dan Ekonomi*, Ed. I, Cet. II, Jakarta: Rajawali Pers, 2016
- Sonata, Depri Liber. "Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justisia Jurnal ilmu Hukum*: Volume 8 No. 1, Januari-Maret, 2014, diakses pada 1 Agustus 2018
- Suadi, Amran. *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syari'ah: Penemuan dan Kaedah Hukum*, Jakarta: Rena Media, 2018
- Suandy, Erly. *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat, 2014
- Syahril, Andi Muhammad ed. Yasir Maqosid, *Fikih Prioritas*, Cet. 1, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh: Jilid 2*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta: Kencana, 2011, diakses pada 8 Januari 2019, <http://books.google.co.id>
- Tarmizi, Erwandi. *Harta Haram Muamalat Kontemporer*, Cet. 18, Bogor: PT. Berkas Mulia Insani, 2018
- Usman, Rachmadi. *Aspek Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2003.