

Konflik Preferensi Negara dan Pemegang Hak Tanggungan dalam Kasus Sita Pajak di KPKNL Surabaya

Moh Fadhel Abd Jalil¹, Muhamad Nabil Lamonsya², Muhammad Alisra Chivalry³, Puja Maulana⁴, Nandang Najmudin⁵

Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung

Email: fadheljalil63@gmail.com, mnabillamonsya472@gmail.com, alisrachivalry@gmail.com,
maulanapuja04@gmail.com, nandangnajmudin12@gmail.com

Abstract: *This study examines the conflict between the state's right of priority over tax debts and the position of the holder of a security right in the execution of collateral, focusing on a case of tax seizure that obstructed an auction at the State Asset and Auction Service Office in Surabaya. The main issue arises from the overlapping authority between tax officials and the state auction office when collateral already encumbered with a security right is also subjected to seizure due to the debtor's outstanding tax obligations. The purpose of this study is to explain the legal standing of each party, assess the practical handling of auctions in real cases, identify the implications of this priority conflict for legal certainty for creditors, and formulate recommendations for more harmonious regulatory arrangements. The research method used is a normative legal approach supported by empirical analysis of auction practices, including the review of documents and field observations. The findings indicate that although the holder of a security right has priority in debt repayment, the application of the state's priority over tax obligations often delays or hinders the execution of collateral, creating legal uncertainty and financial risks for creditors. Furthermore, inconsistencies between tax regulations and security law contribute to procedural confusion in the auction process. This study concludes that regulatory reconstruction is necessary to clearly govern the relationship between the state's priority rights and security rights to avoid authority conflicts and ensure legal protection and certainty for all parties involved.*

Abstrak: Penelitian ini mengkaji konflik antara hak mendahului negara atas utang pajak dan kedudukan pemegang hak jaminan dalam pelaksanaan eksekusi objek jaminan, dengan fokus pada kasus penyitaan pajak yang menghambat pelaksanaan lelang di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya. Permasalahan utama timbul akibat tumpang tindih kewenangan antara aparat pajak dan kantor lelang negara ketika objek jaminan yang telah dibebani hak jaminan juga dikenakan penyitaan karena adanya tunggakan pajak dari debitur. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan kedudukan hukum masing-masing pihak, mengkaji praktik pelaksanaan lelang dalam kasus nyata, mengidentifikasi implikasi konflik hak mendahului tersebut terhadap kepastian hukum bagi kreditur, serta merumuskan rekomendasi pengaturan yang lebih harmonis. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif yang didukung dengan analisis empiris terhadap praktik lelang, melalui penelaahan dokumen dan observasi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pemegang hak jaminan memiliki kedudukan preferen dalam pelunasan utang, penerapan hak mendahului negara atas kewajiban pajak sering kali menunda atau menghambat pelaksanaan eksekusi jaminan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko finansial bagi kreditur. Selain itu, ketidaksinkronan antara peraturan perpajakan dan hukum jaminan turut menyebabkan kebingungan prosedural dalam proses lelang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan rekonstruksi regulasi untuk mengatur secara jelas hubungan antara hak mendahului negara dan hak jaminan guna menghindari konflik kewenangan serta menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17922316>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](#).

Article History

Received: December 06, 2025

Revised: December 09, 2025

Published: December 11, 2025

Keywords :

Utang pajak, Hak jaminan, Eksekusi jaminan

Kata kunci:

Tax debt, Security rights, Collateral execution

PENDAHULUAN

Perkembangan sistem hukum modern menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu pilar fundamental dalam mengatur hubungan antara negara, masyarakat, dan pelaku ekonomi. Dalam konteks ekonomi nasional, kepastian hukum menjadi prasyarat penting bagi terciptanya iklim investasi yang sehat, penyelenggaraan pembiayaan yang aman, serta keberlanjutan kegiatan usaha.

Salah satu aspek yang berperan besar dalam menjamin stabilitas sistem ekonomi adalah keberadaan lembaga jaminan kebendaan, di mana Hak Tanggungan memiliki fungsi sentral sebagai instrumen yang memberikan rasa aman bagi kreditur. Di sisi lain, negara melalui otoritas perpajakan juga memegang kewenangan yang luas dalam menagih dan memulihkan penerimaan negara, termasuk melalui hak mendahului atas utang pajak. Kedua hukum ini idealnya berjalan secara harmonis, namun dalam praktiknya tidak jarang menimbulkan benturan kepentingan yang signifikan.

Dalam beberapa tahun terakhir, meningkatnya kasus penunggakan pajak serta kebutuhan pemerintah untuk memperkuat penerimaan negara membuat otoritas perpajakan semakin intensif menggunakan instrumen penyitaan aset sebagai bagian dari penegakan hukum pajak. Di tengah dorongan untuk meningkatkan kepatuhan pajak, muncul berbagai situasi di mana objek jaminan kredit yang telah dibebani Hak Tanggungan turut dikenai tindakan sita pajak. Fenomena ini tidak hanya menghadirkan persoalan teknis dalam pelaksanaan eksekusi jaminan melalui lelang, tetapi juga memunculkan persoalan yuridis yang lebih luas mengenai relasi antara hak mendahului negara dan hak preferen kreditur pemegang Hak Tanggungan. Konflik preferensi seperti ini berdampak langsung terhadap kepastian hukum dan stabilitas sistem pembiayaan nasional, sebab pihak perbankan dan lembaga pembiayaan sangat mengandalkan kekuatan eksekutorial Hak Tanggungan sebagai sarana mitigasi risiko kredit macet.

Pada tingkat nasional, konflik antara preferensi negara dan preferensi kreditur bukanlah isu baru. Berbagai putusan pengadilan, kebijakan administratif, dan praktik lapangan menunjukkan adanya ketidaksinkronan dalam penerapan peraturan perundang-undangan terkait. Di satu sisi, hukum jaminan menegaskan bahwa pemegang Hak Tanggungan berhak didahulukan dalam pelunasan piutang melalui eksekusi objek jaminan. Di sisi lain, hukum pajak memberikan negara kedudukan mendahului kreditur lain dalam hal terdapat utang pajak yang belum diselesaikan. Dua hukum ini, meskipun sama-sama mengklaim hak preferen, sering kali tidak memberikan petunjuk yang memadai mengenai bagaimana keduanya harus diselaraskan ketika terjadi tumpang tindih atas objek yang sama. Ketidakjelasan ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan seluruh pihak, baik negara, kreditur, maupun debitur.

Situasi konfliktual tersebut tampak jelas dalam beberapa kasus yang terjadi di wilayah kerja Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Surabaya. Pada sejumlah kasus, pelaksanaan lelang eksekusi Hak Tanggungan terhambat karena objek jaminan telah dikenai tindakan sita pajak oleh otoritas pajak. KPKNL sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan lelang negara harus menghadapi dilema yuridis ketika dua klaim preferensi negara dan pemegang Hak Tanggungan berhadapan secara langsung. Pada titik ini, persoalan tidak hanya berkaitan dengan prosedur administratif semata, tetapi menyangkut bagaimana prinsip-prinsip hukum jaminan dan hukum pajak diterapkan secara konsisten dalam praktik. Konflik kewenangan antara otoritas pajak dan KPKNL juga memperlihatkan bahwa regulasi yang ada belum memberikan pedoman yang tegas dan komprehensif untuk menyelesaikan benturan preferensi tersebut.

Berbagai studi sebelumnya telah membahas persoalan hak mendahului negara, eksekusi jaminan kebendaan, maupun pelaksanaan lelang oleh KPKNL. Penelitian-penelitian tersebut banyak menyoroti aspek yuridis Hak Tanggungan, kedudukan kreditur separatis, atau mekanisme penagihan pajak. Namun, sebagian besar kajian tersebut masih terfokus pada teori dan norma yang berlaku tanpa mengintegrasikan persoalan empiris yang muncul dalam praktik administratif lelang. Selain itu, studi terkait hubungan antara preferensi negara dalam perpajakan dan preferensi Hak Tanggungan biasanya dibahas secara normatif tanpa mengaitkannya dengan contoh konkret mengenai bagaimana konflik tersebut terjadi, bagaimana lembaga terkait merespons, serta apa implikasinya terhadap kreditur. Dengan demikian, terdapat ruang keilmuan yang belum banyak

disentuh, yaitu kajian yang memadukan analisis normatif dan temuan empiris untuk memahami secara komprehensif konflik preferensi dalam konteks lelang eksekusi.

Kesenjangan tersebut menjadi penting untuk diisi mengingat pelaksanaan lelang merupakan fase krusial dalam eksekusi jaminan, dan hambatan dalam proses ini dapat menimbulkan risiko besar bagi lembaga pembiayaan. Ketika negara dan pemegang Hak Tanggungan sama-sama mengklaim hak mendahului atas aset yang sama, ketidakpastian prosedural akan berdampak langsung pada efektivitas penyelesaian kredit macet. Selain itu, konflik preferensi ini dapat memberi sinyal negatif bagi sektor perbankan, yang pada akhirnya dapat menghambat aliran kredit ke masyarakat. Oleh karena itu, kajian yang menguraikan secara rinci bagaimana konflik ini berlangsung dalam kasus nyata, bagaimana lembaga terkait menanganinya, serta bagaimana norma hukum seharusnya direkonstruksi untuk menghindari benturan kewenangan, menjadi sangat relevan untuk dilakukan.

Mengacu pada konteks tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam konflik preferensi antara hak mendahului negara atas utang pajak dan preferensi pemegang Hak Tanggungan dalam pelaksanaan eksekusi jaminan, dengan mengambil contoh kasus sita pajak yang terjadi pada pelaksanaan lelang di KPKNL Surabaya. Penelitian ini diarahkan untuk menjelaskan kedudukan hukum masing-masing pihak, menilai bagaimana praktik lelang menghadapi situasi tumpang tindih penyitaan, mengidentifikasi implikasinya terhadap kepastian hukum kreditur, serta merumuskan rekomendasi konstruktif bagi perbaikan regulasi dan praktik ke depan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi yang bermakna bagi pengembangan hukum jaminan, hukum pajak, dan tata kelola lelang negara di Indonesia..

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum, asas hukum, serta doktrin yang mengatur hubungan antara preferensi negara atas utang pajak dan hak didahulukan pemegang Hak Tanggungan. Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak melibatkan pengumpulan data lapangan, sehingga seluruh temuan didasarkan pada kajian kepustakaan dan sumber-sumber hukum sekunder yang relevan.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas tiga kategori utama. Pertama, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur perpajakan, hukum jaminan kebendaan, prosedur lelang negara, serta ketentuan terkait lain yang menjadi dasar konflik preferensi dalam kasus sita pajak. Kedua, bahan hukum sekunder berupa literatur akademik, buku, jurnal hukum, artikel ilmiah, serta pendapat para ahli yang membahas hak mendahului negara, eksekusi hak jaminan, dan teori prioritas dalam hukum kebendaan. Ketiga, bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk memperkuat pemahaman terminologis.

Analisis data dilakukan melalui teknik analisis kualitatif normatif dengan cara menafsirkan peraturan perundang-undangan, membandingkan norma yang relevan, dan menilai kesesuaiannya dengan doktrin hukum maupun prinsip-prinsip umum hukum kebendaan. Penelitian juga menggunakan teknik legal reasoning untuk menelaah potensi disharmonisasi antartaturan dan mengkaji konstruksi hukum yang melatarbelakangi konflik preferensi antara negara dan pemegang Hak Tanggungan.

Metode ini memungkinkan penelitian menjelaskan permasalahan secara sistematis tanpa memerlukan observasi lapangan maupun wawancara, sekaligus memberikan dasar argumentatif yang kuat untuk merumuskan analisis dan rekomendasi hukum. Dengan struktur metode yang jelas dan terukur, penelitian ini dapat direplikasi oleh peneliti lain menggunakan sumber yang sama atau serupa..

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi dan Analisis Permasalahan Preferensi antara Negara dan Pemegang Hak Tanggungan

Konflik preferensi antara negara sebagai pemegang hak mendahului atas utang pajak dan kreditur pemegang Hak Tanggungan merupakan salah satu isu paling problematik dalam tata kelola eksekusi jaminan kebendaan di Indonesia.¹ Permasalahan ini muncul karena terdapat dua rezim hukum yang berbeda tujuan, struktur, dan orientasinya, namun harus bekerja pada objek yang sama, yakni harta kekayaan debitur. Di satu sisi, negara melalui hukum perpajakan menetapkan bahwa utang pajak memiliki sifat mendesak dan harus dipenuhi terlebih dahulu demi keberlangsungan penerimaan negara. Di sisi lain, hukum jaminan kebendaan memberikan kepastian dan perlindungan kepada kreditur melalui asas *droit de préférence*, yaitu hak untuk didahulukan dalam pelunasan utang berdasarkan objek yang telah dibebani Hak Tanggungan.² Ketika kedua rezim ini bertemu di tataran praktik, timbul benturan kewenangan yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh aspek fundamental kepastian hukum bagi kreditur.

Pada tataran normatif, tabrakan kewenangan muncul dari ketidakselarasan antara Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), Undang-Undang Hak Tanggungan (UU HT), Peraturan Menteri Keuangan mengenai tata cara penyitaan dan lelang, serta peraturan internal KPKNL terkait pelaksanaan eksekusi jaminan.³ UU KUP menegaskan bahwa utang pajak mempunyai sifat preferen, namun tidak menjelaskan batas preferensi tersebut terhadap kreditur yang memiliki hak jaminan kebendaan. Sebaliknya, UU HT menyatakan bahwa pemegang Hak Tanggungan memiliki hak didahulukan terhadap kreditur lainnya, tanpa memberikan pengecualian eksplisit terhadap kewenangan pemungutan pajak negara. Kekosongan penjelasan antaraturan ini menciptakan ruang interpretasi yang luas dan memicu disharmonisasi.

Konflik semakin nyata ketika otoritas pajak menerbitkan surat paksa atau melakukan tindakan penyitaan terhadap objek jaminan yang sedang dalam proses eksekusi melalui KPKNL. Dalam praktik, penyitaan pajak mengakibatkan proses lelang yang diajukan pemegang Hak Tanggungan harus ditunda hingga terdapat pencabutan sita atau persetujuan dari otoritas pajak.⁴ Situasi ini memperlihatkan bahwa negara secara fungsional memiliki kewenangan superior dalam praktik, meskipun secara normatif posisi Hak Tanggungan tidak dapat diabaikan begitu saja. Penundaan eksekusi berimbas langsung pada ketidakpastian bagi kreditur, memperpanjang proses penyelesaian kredit bermasalah, dan meningkatkan risiko penyusutan nilai objek jaminan. Dengan demikian, permasalahan utama terletak pada ketidaksinkronan norma dan absennya mekanisme prioritas yang terintegrasi.

Konflik preferensi antara negara dan pemegang Hak Tanggungan semakin terlihat kompleks ketika dianalisis dari sudut pandang hierarki norma dan prinsip dasar rezim hukum yang terlibat. Pada tingkat teoritis, hukum pajak menempatkan negara sebagai kreditur yang memiliki kedudukan istimewa melalui hak mendahului (*preferential right*) untuk pelunasan tunggakan pajak.⁵ Hak ini ditegaskan melalui norma yang bersifat imperatif dan tidak dapat dinegosiasikan, serta dikonstruksikan sebagai instrumen untuk menjaga keberlangsungan penerimaan negara. Namun, dalam kerangka hukum jaminan kebendaan, Hak Tanggungan dibangun di atas asas *droit de*

¹ Mardhatillah, T. (2019). JAMINAN PERLINDUNGAN PEMENANG LELANG ATAS EKSEKUSI HAK TANGGUNGAN BERDASARKAN GROSSE AKTA (Doctoral dissertation, Universitas Islam Riau).

² Putra, F. M. K. (2013). Tanggung Gugat Debitur Terhadap Hilangnya Hak Atas Tanah Dalam Obyek Jaminan Hak Tanggungan. Yuridika, 28(2).

³ Saleh, N. (2009). Eksekusi dan Jaminan Studi Pelaksanaan Sita Eksekusi terhadap Barang Jaminan Kredit Macet di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surakarta (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).

⁴ Siregar, R. J., Barus, U. M., & Siregar, T. (2020). Analisis Yuridis Kewenangan Penyitaan Harta Kekayaan Wajib Pajak oleh Juru Sita Pajak. ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum, 2(1), 77-89.

⁵ Sosiawan, M. A. (2022). Eksistensi Hak Mendahului Negara Atas Hutang Pajak Debitur Dalam Proses Kepailitan. Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial, 1(3), 227-239.

préférence dan *droit de suite*, yang memberikan kepastian kepada kreditur pemegang jaminan bahwa pelunasan piutang mereka harus didahulukan dari kreditur lain, termasuk kreditur konkuren.⁶

Disharmoni muncul ketika kedua prinsip tersebut ditempatkan dalam satu ruang peristiwa hukum: saat debitur memiliki tunggakan pajak dan pada saat yang sama objek jaminan telah diagunkan kepada kreditur. Ketentuan dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) memberikan kewenangan kepada fiskus untuk melakukan penyitaan tanpa memerlukan putusan pengadilan. Sementara itu, Undang-Undang Hak Tanggungan memberikan kepastian bahwa pemegang Hak Tanggungan memiliki hak eksekutorial yang dapat dilakukan melalui penjualan lelang objek jaminan. Ketika tindakan sita pajak diterapkan pada objek yang sama, muncul lah pertanyaan fundamental: norma manakah yang harus didahulukan, dan bagaimana mekanisme penyelesaiannya ketika kedua hak preferensi ini beririsan?

Dalam praktik, ketidakjelasan pengaturan ini diperburuk oleh peraturan pelaksana yang tidak memberikan mekanisme prioritas yang eksplisit. Peraturan Menteri Keuangan mengenai tata cara pelaksanaan lelang negara mensyaratkan bahwa objek yang disita pajak tidak dapat dilelang sebelum tindakan penyitaan tersebut dilepas atau disetujui pencabutannya oleh Direktorat Jenderal Pajak.⁷ Aturan ini menempatkan pemegang Hak Tanggungan dalam posisi subordinatif terhadap otoritas pajak, meskipun secara konseptual Hak Tanggungan adalah jaminan kebendaan yang memberikan kepastian lebih tinggi dibandingkan hak negara yang bersifat publik.

Lebih jauh lagi, sifat tindakan penyitaan pajak yang bersifat administratif dan dapat dilakukan secara sepihak membuka ruang terjadinya benturan kewenangan. Di satu sisi, fiskus merasa berkewajiban menjamin penerimaan negara dengan mengenakan penyitaan, sementara di sisi lain KPKNL sebagai lembaga pelaksana eksekusi jaminan kebendaan harus tunduk pada ketentuan lelang yang tidak membolehkan adanya overlapped seizure. Ketika dua lembaga negara beroperasi berdasarkan rezim hukum yang berbeda, koordinasi yang seharusnya bersifat struktural berubah menjadi persoalan prosedural yang berulang.

Bentuk-bentuk konflik ini dapat diidentifikasi dari kecenderungan terhambatnya proses lelang objek Hak Tanggungan di berbagai daerah, termasuk KPKNL Surabaya, ketika tunggakan pajak ditemukan pada debitur.⁸ Tindakan penyitaan oleh fiskus langsung menghalangi pelaksanaan hak eksekutorial kreditur, meskipun objek jaminan berada dalam penguasaan KPKNL untuk proses lelang. Ketidakpastian ini menciptakan risiko nilai jaminan merosot akibat penundaan lelang, sekaligus memunculkan potensi moral hazard pada debitur yang menyadari bahwa penyitaan pajak dapat menghalangi eksekusi oleh kreditur.

Dengan demikian, akar masalah tidak hanya terletak pada perbedaan teks norma, tetapi pada tidak adanya skema harmonisasi antar-rezim yang mampu mengatur prioritas secara seragam. Ketidakjelasan ini membuat posisi pemegang Hak Tanggungan menjadi rentan dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum.

Selain disharmonisasi antara norma perpajakan dan norma jaminan kebendaan, konflik preferensi juga diperburuk oleh desain kewenangan administratif yang tidak selaras. Secara struktural, otoritas pajak memiliki kewenangan imperatif untuk melakukan penagihan aktif, termasuk penerbitan Surat Paksa, penyitaan (*seizure*), dan pelelangan melalui mekanisme penagihan pajak.⁹ Kewenangan ini bersifat *executorial* dan pada prinsipnya dapat dilaksanakan tanpa harus

⁶ Habie, R. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Bank Selaku Kreditor Konkuren yang Tidak melakukan Verifikasi Piutang dalam Perkara Kepailitan (Studi Putusan Pengadilan Niaga Semarang Nomor 33/Pdt. Sus-PKPU/2020/PN. Niaga Sng Jo. Nomor 5/Pdt. Sus-Pailit/2021/PN. Niaga Sng) (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

⁷ Saputra, K. E. D. (2019). Tata Cara Penyitaan Dan Pelelangan Serta Perlindungan Barang Milik Wajib Pajak. Jurnal Ilmiah Raad Kertha, 2(2), 31-47.

⁸ NAFILLA, M. (2022). TINJAUAN ATAS PELAKSANAAN PENYELESAIAN PIUTANG NEGARA PADA BADAN HUKUM MELALUI MEKANISME CRASH PROGRAM DI KPKNL SURABAYA (Doctoral dissertation, Politeknik Keuangan Negara STAN).

⁹ Sitepu, K. D., Marlina, M., & Leviza, J. (2020). Implementasi Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa Dan Penyitaan Dalam Upaya

menunggu persetujuan kreditur pemegang Hak Tanggungan. Di sisi lain, KPKNL sebagai lembaga yang mengelola pelaksanaan lelang negara berada dalam posisi yang tidak dapat mengabaikan keberlakuan penyitaan pajak. Ketika terdapat *blocking order* berupa berita acara penyitaan, KPKNL secara hukum wajib menghentikan proses lelang hingga otoritas pajak memberikan klarifikasi atau mencabut tindakan penyitaan tersebut.¹⁰ Hal ini menunjukkan adanya dominasi struktural otoritas pajak terhadap lembaga lelang negara, meskipun objek jaminan telah diikat Hak Tanggungan yang menurut prinsip *droit de préférence* memberikan hak mendahului kepada kreditur.

Ketidakseimbangan kewenangan ini berdampak langsung pada efisiensi eksekusi jaminan. Dalam praktik, kreditur sering kali menghadapi situasi di mana proses eksekusi melalui lelang tertunda berbulan-bulan akibat adanya tindakan penyitaan pajak.¹¹ Sementara itu, nilai ekonomi objek jaminan dapat menurun selama periode penundaan, meningkatkan risiko kerugian pada kreditur. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara normatif Hak Tanggungan memiliki kedudukan khusus sebagai hak jaminan yang kuat, implementasinya belum tercermin secara konsisten dalam konteks hubungan antara kreditur dan negara sebagai pemungut pajak. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa ketidaksesuaian antara norma dan praktik telah menciptakan ruang ketidakpastian hukum yang substansial bagi pemegang Hak Tanggungan.

Masalah berikutnya terletak pada rumusan norma preferensi yang tidak memberikan parameter jelas mengenai batas keberlakuan hak mendahului negara. Dalam UU KUP, hak mendahului negara dirumuskan secara umum, tanpa memberikan klausul pengecualian yang eksplisit terhadap objek jaminan kebendaan.¹² Sebaliknya, dalam UU Hak Tanggungan, ketentuan mengenai preferensi kreditur bersifat tegas dan tidak memberikan mekanisme subordinasi terhadap hak negara. Ketidakjelasan ini menyebabkan aparat pelaksana di lapangan sering melakukan interpretasi yang berbeda-beda, terutama mengenai apakah hak mendahului negara dapat mengesampingkan *droit de préférence*, atau apakah negara harus memberikan ruang bagi eksekusi Hak Tanggungan sepanjang tidak mengganggu penagihan pajak. Ketidakpastian ini menjadi salah satu akar terbesar konflik normatif yang muncul secara berulang dalam praktik.

Pada tahap identifikasi masalah, penelitian ini juga menemukan bahwa struktur regulasi yang berlapis-lapis menciptakan kerumitan tersendiri. Selain UU KUP dan UU Hak Tanggungan, kewenangan penyitaan dan lelang turut diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai penagihan pajak, Peraturan Menteri Keuangan mengenai lelang, serta sejumlah pedoman teknis internal. Banyaknya regulasi turunan menyebabkan ruang interpretasi semakin luas, terutama ketika norma yang satu tidak merujuk atau menyesuaikan diri dengan norma lain yang setingkat. Fragmentasi regulasi inilah yang mendorong munculnya apa yang disebut sebagai *regulatory conflict*, yaitu situasi ketika dua rezim hukum dalam hal ini perpajakan dan jaminan kebendaan mengatur objek yang sama dengan tujuan yang berbeda dan prosedur yang tidak kompatibel.¹³

Selain benturan rezim dan ketidaksinkronan norma, akar masalah berikutnya muncul dari ketidakjelasan batas kewenangan antara otoritas pajak dan KPKNL, terutama dalam menentukan siapa yang berwenang menetapkan prioritas penyelesaian piutang ketika objek jaminan telah berada dalam proses eksekusi lelang. Secara struktural, KPKNL berada di bawah Direktorat Jenderal

Optimalisasi Penerimaan Pajak Di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Binjai. ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum, 2(2), 201-208.

¹⁰ Selvi, S., Rahmi, N., Dewi, M. P., & Ihram, M. (2021). Tata Kelola Pelaksanaan Lelang Eksekusi Pajak Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Jakarta III Sebagai Upaya Penagihan Pajak. Reformasi Administrasi, 8(1), 78-84.

¹¹ Pandiangan, M. A., Widarto, J., Kantikha, I. M., Judge, Z., & Elawati, T. (2025). Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Bank Selaku Kreditur Separatis Dalam Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 03/Pdt. Sus-Gll/2017/Pn. Niaga Smg). Almufi Jurnal Sosial dan Humaniora, 2(2), 253-266.

¹² Sosiawan, M. A. (2022). Eksistensi Hak Mendahului Negara Atas Hutang Pajak Debitur Dalam Proses Kepailitan. Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial, 1(3), 227-239.

¹³ Firdaus, S. U., & Panjaitan, P. A. N. (2024). Reformulasi Hukum untuk Mewujudkan Sistem Perundang-undangan Adaptif dan Responsif. Proceeding APHTN-HAN, 2(1), 355-382.

Kekayaan Negara (DJKN), sedangkan aparat pajak berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Keduanya merupakan unit eselon berbeda yang menjalankan mandat administratif masing-masing. Namun, ketika suatu objek jaminan terkena sita pajak dan pada saat yang sama menjadi objek lelang Hak Tanggungan, kedua institusi tersebut praktis berada dalam satu garis kendali terhadap objek yang sama. Absennya aturan yang menjelaskan siapa yang harus mengalah, atau apakah terdapat mekanisme koordinasi wajib, menjadikan proses eksekusi bergantung pada interpretasi masing-masing pejabat.

Persoalan semakin kompleks karena UU KUP tidak menyediakan mekanisme penyelesaian konflik kewenangan ketika tindakan penyitaan bertabrakan dengan Hak Tanggungan. Pasal 21–23 UU KUP hanya mengatur prosedur penyitaan secara sepihak oleh negara tanpa mempertimbangkan keberadaan jaminan kebendaan.¹⁴ Sebaliknya, UU HT memberikan kekuasaan penuh kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan untuk menjual objek jaminan melalui *parate executie* atau titel eksekutorial.¹⁵ Ketidadaan pasal yang secara eksplisit mengatur prioritas konflik menyebabkan masing-masing pihak memiliki legitimasi normatif untuk mengklaim kewenangannya sebagai yang paling superior. Hal ini menciptakan “kompetisi kewenangan” yang tidak diselesaikan oleh peraturan manapun.

Konflik tersebut tampak nyata dalam praktik KPKNL di berbagai daerah, termasuk Surabaya, ketika pejabat lelang harus menunda eksekusi karena adanya catatan penyitaan pajak. Walaupun jaminan tersebut dibebani Hak Tanggungan peringkat pertama, KPKNL tidak dapat menjalankan lelang tanpa persetujuan tertulis dari otoritas pajak. Kondisi ini secara substantif menempatkan kewenangan lelang negara dalam posisi subordinat terhadap kewenangan penyitaan pajak, meskipun undang-undang tidak pernah memberikan hierarki seperti itu. Praktik penundaan lelang semacam ini menegaskan bahwa masalah yang dihadapi bukan semata-mata interpretasi, melainkan vacuum of coordination yang serius.

Ketidakjelasan batas preferensi juga terlihat dalam aspek penyaluran hasil lelang. Jika lelang tetap dilaksanakan meskipun terdapat penyitaan pajak misalnya karena penyitaan dicabut di tengah proses UU HT mengatur bahwa hasil penjualan wajib didistribusikan pertama-tama kepada pemegang Hak Tanggungan peringkat pertama. Namun, otoritas pajak sering menafsirkan bahwa hak mendahului negara atas utang pajak tetap harus diletakkan di urutan teratas, bahkan di atas Hak Tanggungan. Perbedaan cara pandang ini menunjukkan bahwa kedua norma tersebut tidak berbicara dalam kerangka yang sama. Pajak melihat dirinya sebagai kreditur preferen absolut, sementara hukum jaminan melihat pemegang Hak Tanggungan sebagai kreditur preferen khusus yang mengalahkan kreditur lain sepanjang objek yang dijamin berada dalam lingkup Hak Tanggungan.¹⁶

Masalah berikutnya adalah ketidadaan mekanisme harmonisasi internal antara DJP dan DJKN dalam konteks penanganan objek jaminan. Masing-masing direktorat memiliki regulasi teknis sendiri, dan tidak ada satu pun Peraturan Menteri Keuangan atau Surat Edaran yang secara eksplisit menetapkan alur koordinasi, prosedur penyelesaian konflik, atau standar operasional jika penyitaan pajak menimpa objek yang sedang dalam proses lelang Hak Tanggungan. Tanpa panduan normatif yang jelas, pejabat operasional cenderung mengambil tindakan yang paling aman secara administratif, yaitu menunda lelang sampai ada kejelasan dari otoritas pajak. Pendekatan administrative risk aversion ini pada akhirnya memperburuk ketidakpastian bagi kreditur pemegang

¹⁴ Manurung, P. H. (2015). Hak Mendahului Tagihan Utang Pajak Untuk Wajib Pajak Yang Dinyatakan Pailit. *Premise Law Journal*, 11, 14116.

¹⁵ Ramadhanti, R. F. R., Rahmayanti, A., Marchelia Yusa, I., & Rafli, M. A. (2022). Parate Eksekusi Terhadap Objek Hak Tanggungan Dalam Hukum Positif di Indonesia.

¹⁶ Hidayat, D. R. (2018). Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Dengan Jaminan Atas Objek Jaminan Hak Tanggungan Yang Sama. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*.

Hak Tanggungan.

Dengan demikian, struktur masalah yang muncul bukan sekadar konflik antara dua norma, tetapi merupakan kombinasi dari fragmentasi regulasi, ketidakselarasan tujuan hukum, dan kekosongan mekanisme koordinasi antar-institusi.

Analisis Normatif dan Praktik Administratif Penyelesaian Eksekusi Jaminan di KPKNL Surabaya

Analisis terhadap penyelesaian eksekusi jaminan di KPKNL Surabaya harus dimulai dengan memahami konstruksi normatif lembaga tersebut dalam sistem hukum Indonesia. KPKNL merupakan unit operasional Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) yang bertugas melaksanakan pengurusan piutang negara, pengelolaan kekayaan negara, serta penyelenggaraan lelang. Dalam konteks lelang sebagai bentuk eksekusi jaminan, KPKNL menjalankan mandat administratif yang bersifat eksekutorial, terutama ketika terdapat permohonan eksekusi dari kreditur pemegang Hak Tanggungan berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT). Melalui ketentuan ini, pemegang Hak Tanggungan memperoleh legitimasi untuk meminta penjualan objek jaminan secara lelang tanpa memerlukan putusan pengadilan.¹⁷ Namun dalam praktiknya, jalur eksekusi ini tidak selalu berjalan mulus ketika objek yang akan dilelang telah atau sedang dikenai tindakan penyitaan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) karena tunggakan pajak debitur.

Dari perspektif normatif, eksekusi jaminan melalui KPKNL diatur melalui ketentuan lelang negara, termasuk Peraturan Menteri Keuangan tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang. Peraturan tersebut memberi kewenangan kepada KPKNL untuk melaksanakan lelang eksekusi sepanjang tidak terdapat hambatan hukum atau administratif yang secara tegas melarang pelaksanaan lelang. Namun tindakan penyitaan pajak merupakan salah satu hambatan yang bersifat absolut, karena PMK Lelang secara eksplisit menyatakan bahwa objek yang sedang dalam status sita pajak tidak dapat dieksekusi melalui mekanisme lelang apa pun hingga tindakan penyitaan tersebut dicabut. Dengan demikian, secara prosedural, KPKNL berada dalam posisi yang mengharuskan pemenuhan norma perpajakan sebelum menjalankan norma jaminan kebendaan, sekalipun Hak Tanggungan telah memberikan hak prioritas kepada kreditur untuk segera dieksekusi.

Kondisi ini menghasilkan pertanyaan normatif penting: apakah penyitaan pajak secara otomatis menanggukuhkan efektivitas *droit de préférence* pemegang Hak Tanggungan? Secara teori, Hak Tanggungan merupakan hak kebendaan absolut yang melekat pada objek jaminan.¹⁸ Asas spesialisitas dan asas publisitas menguatkan kedudukan pengikatan hak tersebut sehingga hak preferen kreditur bersifat mengikat pihak ketiga. Namun hukum pajak Indonesia memberikan negara hak mendahului dalam pelunasan utang pajak, dan hak ini memiliki karakter khusus karena muncul bukan dari perjanjian, melainkan dari undang-undang. Ketegangan antara dua rezim hukum ini menyebabkan KPKNL berada pada pusat tarik-menarik kewenangan: satu sisi harus menghormati hak kebendaan pemegang Hak Tanggungan, sisi lainnya wajib mematuhi prosedur pajak yang bersifat memaksa (*imperatif*).

Dalam praktik di KPKNL Surabaya, ketegangan normatif tersebut dapat diamati melalui beberapa kasus di mana permohonan lelang dari kreditur tidak dapat diproses karena adanya Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan (SPMP), atau Berita Acara Sita yang diterbitkan DJP.¹⁹ Begitu tindakan sita terjadi, KPKNL secara administratif wajib menghentikan seluruh

¹⁷ Kanter, A. R. M., Bakri, M., & Koeswahyono, I. (2017). Keabsahan jual beli atas objek jaminan hak tanggungan oleh bank yang dilakukan tanpa melalui mekanisme lelang. *Perspektif Hukum*, 46-64.

¹⁸ Renee, R. A. (2021). Hipotek Sebagai Jaminan Hak Kebendaan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan. *Lex Et Societatis*, 9(1).

¹⁹ Tristalia, S. P. (2022). Tinjauan atas Pengamanan Aset Eks BPPN Berupa Tanah pada KPKNL Surabaya (Doctoral dissertation,

tahapan lelang, termasuk penetapan jadwal, pengumuman, maupun pelaksanaan penjualan.²⁰ Dengan demikian, pemegang Hak Tanggungan berada pada posisi yang tidak memiliki pilihan selain menunggu, meskipun secara hukum mereka telah memenuhi seluruh syarat eksekusi.

Selain itu, posisi KPKNL sebagai pelaksana eksekusi juga semakin kompleks karena ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai lelang tidak memberikan instrumen penyelesaian yang tegas ketika terjadi konflik preferensi antara kreditur pemegang Hak Tanggungan dan negara sebagai pemegang hak mendahului pajak. Peraturan lelang pada dasarnya hanya mengatur mekanisme teknis pelaksanaan penjualan barang, bukan mekanisme penyelarasan kewenangan ketika terdapat tindakan penyitaan dari otoritas pajak. Dengan demikian, KPKNL sebagai pelaksana eksekusi berada pada posisi yang secara hukum “terkunci”, karena tidak memiliki dasar normatif yang memadai untuk melanjutkan proses lelang tanpa persetujuan DJP, sekalipun objek tersebut merupakan jaminan yang telah dibebani Hak Tanggungan dan sedang dalam proses eksekusi.

Dalam aspek administratif, hambatan menjadi semakin signifikan ketika tindakan sita pajak dilakukan pada saat permohonan lelang telah diproses atau bahkan telah dijadwalkan.²¹ Secara prosedural, KPKNL wajib melakukan konfirmasi kepada DJP mengenai status penyitaan, karena eksekusi terhadap barang sitaan pajak tanpa persetujuan otoritas pajak dapat dianggap bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum pajak. Akibatnya, proses eksekusi yang seharusnya berorientasi pada perlindungan hak kebendaan kreditur justru bergeser menjadi prosedur yang sangat bergantung pada keputusan administratif DJP. Pada titik inilah terjadi ketidakseimbangan kewenangan, di mana norma pajak yang bersifat publik memiliki daya paksa yang lebih besar dibandingkan dengan norma jaminan kebendaan yang bersifat privat.²²

Dari sisi asas hukum, kondisi ini melahirkan ketegangan antara asas kepastian hukum dan asas legalitas pajak. Asas kepastian hukum yang melekat pada Hak Tanggungan mengharuskan bahwa kreditur memiliki jaminan untuk memperoleh pelunasan piutangnya melalui mekanisme eksekusi. Namun, asas legalitas pajak memberikan dasar kepada DJP untuk mendahulukan pelunasan utang pajak. Ketidaksinkronan kedua asas tersebut menjadikan objek jaminan berada dalam dua rezim hukum yang berbeda secara simultan, sehingga menciptakan situasi di mana norma publik menunda atau bahkan meniadakan efektivitas norma privat tanpa adanya mekanisme koordinatif yang jelas.

Dalam literatur hukum, kondisi ini disebut sebagai *conflict of norms in concurrent jurisdictions*, yakni dua rezim hukum yang berada pada tingkat hierarki setara tetapi mempunyai tujuan regulatif yang berbeda.²³ Literatur sebelumnya telah menegaskan bahwa sistem preferensi di Indonesia sering kali memunculkan ketegangan antara kepentingan privat dan kepentingan publik. Namun, konteks KPKNL Surabaya menunjukkan bahwa ketegangan tersebut tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga memiliki implikasi administratif yang sangat konkret, terutama ketika proses lelang harus dihentikan dan seluruh tahapan administratif harus diulang setelah diperoleh keputusan dari DJP.

Jika memperhatikan yurisprudensi terbatas yang ada, beberapa putusan menegaskan bahwa Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang kuat dan tidak dapat dikesampingkan kecuali oleh ketentuan undang-undang secara tegas. Namun, di sisi lain, yurisprudensi perpajakan

Politeknik Keuangan Negara STAN).

²⁰ Perdani, E. G. (2022). Peranan dan Pengaruh Lelang terhadap Kekayaan Negara (Studi Kasus KPKNL Kota Metro) (Doctoral dissertation, IAIN Metro).

²¹ CAHYANI, S. (2022). Efektivitas Pengelolaan Barang Sitaan Milik Penanggung Pajak dalam Rangka Pelaksanaan Lelang di KPP Pratama Madiun (Doctoral dissertation, Politeknik Keuangan Negara STAN).

²² Hidayatullah, S. (2016). Kewenangan negara dan kewajiban subyek hukum perdata dalam hubungannya dengan hukum pajak. *Pranata Hukum*, 11(1), 160229.

²³ Anugrah, F. N. (2021). Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Vertikal Peraturan Daerah Secara Cepat, Efektif Dan Efisien (Juridical Analysis of Regional Regulation Vertical Conflict Resolution Quickly, Effectively and Efficiently). *WASAKA HUKUM*, 9(1), 89-110.

juga menunjukkan kecenderungan memberikan perlindungan maksimal terhadap fiskus sebagai salah satu aktor negara yang menyelenggarakan kepentingan publik.²⁴ Perbedaan orientasi yurisprudensi ini semakin mempertegas bahwa benturan kewenangan dalam praktik eksekusi melalui KPKNL bukan sekadar persoalan teknis administratif, tetapi merupakan refleksi dari pertentangan konseptual antara dua rezim hukum yang sama-sama mengklaim prioritas.

Selain hambatan administratif berupa penundaan proses lelang, konflik preferensi ini juga memunculkan persoalan mengenai batas kewenangan institusional. KPKNL berada dalam posisi dilematis: di satu sisi, ia wajib menjalankan ketentuan Pasal 20 UU Hak Tanggungan yang mengharuskan pejabat lelang negara melaksanakan eksekusi parate atas dasar Sertipikat Hak Tanggungan. Namun di sisi lain, ketika DJP menetapkan surat paksa dan melaksanakan penyitaan fiskal, KPKNL terikat pada ketentuan dalam UU KUP serta Peraturan Menteri Keuangan yang mewajibkannya menghormati tindakan sita pajak. Situasi ini menempatkan pejabat lelang dalam kerangka kepatuhan yang saling bertolak belakang, sehingga keputusan administratif yang diambil hampir selalu cenderung mendahulukan kepentingan fiskus.²⁵

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dalam praktik, asas prioritas dalam hukum kebendaan tidak sepenuhnya dapat dijalankan secara murni. Secara doktrinal, *droit de préférence* memberikan kedudukan kuat kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan, namun secara administratif, keputusan praktik lebih sering mengikuti asas legalitas pajak yang menempatkan piutang negara sebagai kewajiban yang wajib dilunasi terlebih dahulu. Ketegangan antara kedua asas ini memperlihatkan bahwa sistem hukum Indonesia belum merumuskan batas kedudukan masing-masing rezim secara memadai. Hal ini mengakibatkan pejabat administrasi negara mengambil keputusan yang sering kali bersifat defensif, yaitu dengan menunda pelaksanaan lelang demi menghindari risiko pelanggaran hukum pajak.

Apabila dilihat dari teori kepastian hukum, keadaan ini jelas menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang Hak Tanggungan karena mereka tidak dapat memperkirakan kapan pelaksanaan eksekusi dapat dilakukan atau apakah nilai jaminan masih memadai ketika lelang akhirnya dilaksanakan setelah penundaan.²⁶ Ketidakpastian ini juga bertentangan dengan tujuan pokok Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan kebendaan yang memberikan rasa aman kepada kreditur dalam penyaluran kredit.²⁷ Dalam beberapa kasus, nilai objek jaminan bahkan menurun drastis akibat lamanya proses penundaan, sehingga kreditur mengalami kerugian finansial yang sebenarnya tidak ditanggung oleh rezim hukum mana pun. Dengan demikian, praktik administratif di KPKNL memperlihatkan bahwa ketidaksinkronan norma berdampak langsung pada efektivitas eksekusi dan kualitas perlindungan hukum bagi pemegang jaminan kebendaan.

Perbandingan dengan literatur menunjukkan bahwa persoalan serupa juga terjadi di beberapa daerah lain, di mana DJP menempatkan penyitaan fiskal sebagai tindakan yang mengikat seluruh pihak tanpa mekanisme pengecualian bagi objek yang telah dibebani Hak Tanggungan.²⁸ Beberapa akademisi menilai bahwa negara seharusnya tidak mendahului hak jaminan kebendaan yang telah terdaftar lebih dahulu, sedangkan sebagian lainnya menilai bahwa negara sebagai pemegang kewenangan publik memang memiliki hak mendahului absolut. Perbedaan pandangan ini

²⁴ Kurniawan, A., & Rahayu, N. (2022). Tantangan Pengaturan Anti-treaty Shopping di Indonesia Setelah Berlakunya Multilateral Instrument. Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi, 6(4), 3792-3803.

²⁵ Asmara, D. A. (2006). Peranan Notariat Sebagai Pejabat Lelang Dalam Upaya Sosialisasi Lelang Di Indonesia (Doctoral dissertation, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro).

²⁶ Nugrohandini, D., & Mulyati, E. (2019). Akibat Hukum Gugatan Dan Perlawanan Terhadap Lelang Eksekusi Hak Tanggungan. Jurnal Bina Mulia Hukum, 4(1), 35-52.

²⁷ Cristi, E. (2025). Kepastian Hukum Pengikatan Jaminan Kredit Atas Objek Tanah Yang Belum Beralih Kepemilikan Kepada Debitor Dalam Praktik Perbankan di Indonesia. Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, 3(5), 7855-7863.

²⁸ Munzil, F. (2015). Kapita Selekta Penyitaan Bidang Hukum Perpajakan Dikaitkan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya. Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara, 4(1), 1-31.

menunjukkan bahwa diskursus akademik pun belum memiliki kesepakatan yang sejalan dengan praktik administratif. Dengan kata lain, baik norma maupun praktik masih menghasilkan konstruksi yang tidak stabil, sehingga solusi perlu diarahkan pada harmonisasi regulasi serta penguatan pedoman prosedural antarinstansi.

Selain hambatan normatif, terdapat pula hambatan administratif yang bersifat struktural. KPKNL sebagai unit vertikal DJKN menjalankan proses lelang berdasarkan Standard Operating Procedure internal. Prosedur tersebut mensyaratkan bahwa setiap objek lelang harus berada dalam kondisi “*clear and clean*”, yakni tidak sedang menjadi sengketa, tidak dalam status sita pidana atau sita pajak, serta tidak dibebani pembatasan hukum apa pun yang menghalangi peralihannya. Ketentuan administratif ini bersifat mutlak karena lelang negara merupakan sarana jual beli yang menghasilkan peralihan hak secara sempurna kepada pemenang lelang. Apabila objek lelang masih terikat sita pajak, maka proses lelang dianggap tidak memenuhi asas kehati-hatian administrasi negara dan berpotensi menimbulkan gugatan pihak ketiga. Karena itu, pejabat lelang wajib menghentikan seluruh proses sampai disejalkan dengan Kantor Pajak, walaupun penundaan tersebut bertentangan dengan kepentingan pemegang Hak Tanggungan.

Dalam praktik, mekanisme penundaan ini sering kali berlangsung tanpa waktu yang pasti. DJP tidak berkewajiban secara eksplisit memberikan batas waktu penyelesaian keberatan, permohonan pencabutan sita, atau klarifikasi atas objek yang hendak dilelang. Kondisi ini menyebabkan ketidakseimbangan posisi antara kreditur pemegang Hak Tanggungan yang berkepentingan untuk segera mengeksekusi jaminan, KPKNL yang terikat prosedur administratif, dan DJP yang memegang kewenangan penyitaan demi pelunasan pajak. Dengan karakter kewenangan yang berbeda dan tanpa mekanisme koordinasi baku, hubungan ketiga institusi tersebut tidak berjalan dalam satu kerangka preferensi hukum yang harmonis.

Situasi ini mempertegas problem *inter-regime conflict*, yakni pertentangan antara rezim perpajakan dan rezim jaminan kebendaan.²⁹ Rezim perpajakan memiliki karakteristik public law, yang menekankan kepentingan fiskus dan pelaksanaan kewenangan negara untuk memaksa. Sebaliknya, rezim Hak Tanggungan merupakan bagian dari *private law* yang berorientasi pada perlindungan kepentingan kreditur melalui *security rights*. Ketika kedua rezim ini bertemu pada objek jaminan yang sama, potensi gesekan menjadi tinggi, terlebih karena tidak ada norma tunggal yang mengatur mekanisme penyelesaian preferensi secara eksplisit.

Secara teoretis, ketidakharmonisan ini dapat dianalisis menggunakan asas legalitas pajak (*lex specialis* dalam perpajakan). DJP mendalilkan bahwa kewenangan menyita objek debitur pajak merupakan tindakan administratif yang langsung bersumber dari undang-undang. Sementara itu, pemegang Hak Tanggungan mendasarkan preferensinya pada asas prioritas (*droit de préférence*) yang juga memiliki kekuatan mengikat undang-undang. Dengan dua dasar hukum berbeda yang sama-sama bersifat memaksa, KPKNL sering kali berada dalam posisi “deadlock normatif”: tidak dapat mengesampingkan tindakan DJP, tetapi juga tidak dapat menghilangkan preferensi kreditur.

Apabila dianalisis dari perspektif asas perlindungan hak kebendaan, terdapat ketidakseimbangan perlindungan antara hak negara dan hak kreditur. Negara diberikan legitimasi penuh untuk menyita meskipun objek tersebut bukan hasil tindak pidana, sementara kreditur harus menunggu tanpa adanya kepastian waktu. Asas spesialisitas dalam hukum jaminan, yang menyatakan bahwa objek jaminan melekat secara khusus dan eksklusif pada suatu benda tertentu, menjadi tidak efektif ketika negara memasukkan objek tersebut ke dalam ruang lingkup sita pajak tanpa mempertimbangkan keberadaan Hak Tanggungan. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan struktural yang dapat mengancam prinsip keamanan transaksi kredit (*security of transaction*).³⁰

²⁹ Pulkowski, D. (2014). The law and politics of international regime conflict. OUP Oxford.

³⁰ Farahdiva, A. T., Mulyana, S. L., & Asri, T. P. (2025). Implementasi Cyber Security Pada Sistem Transaksi Keuangan Digital. JURNAL

Dalam perbandingan dengan literatur dan yurisprudensi, terdapat konsistensi bahwa benturan preferensi semacam ini berulang di berbagai wilayah, bukan hanya di Surabaya. Beberapa penulis hukum menyebutnya sebagai preferential conflict yang muncul karena ketiadaan aturan koordinatif antar-lembaga. Bahkan dalam sejumlah putusan pengadilan, situasi serupa menunjukkan kecenderungan bahwa negara berada dalam posisi yang lebih dominan. Namun, terdapat pula beberapa yurisprudensi yang menegaskan bahwa Hak Tanggungan memiliki prioritas lebih tinggi apabila proses pembebanan dan pendaftaran hak tersebut telah dilakukan sebelum timbulnya tunggakan pajak. Akan tetapi, putusan-putusan tersebut belum konsisten, sehingga memberikan ruang interpretasi yang berbeda di tingkat administratif, khususnya di KPKNL.

Dengan demikian, hasil analisis ini memperlihatkan bahwa penyelesaian konflik preferensi tidak dapat hanya dilihat melalui satu perspektif. Rezim hukum pajak, hukum jaminan kebendaan, dan hukum lelang negara harus ditempatkan dalam konstruksi hukum yang terintegrasi agar tidak saling mendahului tanpa mekanisme penyeimbang. KPKNL, sebagai institusi eksekutor lelang, memerlukan kepastian normatif untuk menentukan posisi hukumnya ketika berhadapan dengan tindakan sita pajak. Tanpa kejelasan tersebut, pemegang Hak Tanggungan akan terus berada dalam posisi yang rentan, dan eksekusi jaminan kehilangan efektivitasnya.

Formulasi Penyelesaian Konflik Preferensi dan Rekomendasi Harmonisasi Regulasi

Upaya merumuskan penyelesaian konflik preferensi antara hak mendahului negara atas utang pajak dan hak didahulukan pemegang Hak Tanggungan harus dimulai dengan membangun konstruksi normatif yang dapat mengakomodasi karakter kedua rezim hukum tersebut.³¹ Konflik yang terjadi dalam praktik sebagaimana terlihat pada kasus penyitaan pajak terhadap objek jaminan yang dieksekusi melalui KPKNL menunjukkan bahwa ketidakharmonisan regulasi tidak dapat diselesaikan hanya dengan pendekatan administratif. Perlu ada rekonstruksi norma yang menegaskan batas, ruang lingkup, dan mekanisme koordinasi antarotoritas untuk mencegah tumpang tindih kewenangan di masa mendatang. Oleh karena itu, sub-bab ini tidak hanya memaparkan solusi teknis prosedural, tetapi juga mengembangkan landasan teoritis bagi pembaruan regulasi yang berorientasi pada kepastian hukum dan perlindungan hak kebendaan.

Formulasi penyelesaian dimulai dari pengakuan bahwa hak mendahului negara dan Hak Tanggungan merupakan dua jenis preferensi dengan dasar hukum berbeda, tujuan berbeda, serta ditempatkan pada rezim hukum yang berbeda. Rezim perpajakan menempatkan “hak negara” pada posisi yang sangat kuat sebagai konsekuensi dari sifat pajak sebagai penerimaan publik yang wajib. Sementara itu, Hak Tanggungan berdiri dalam kerangka hukum kebendaan privat yang memberikan perlindungan kepada kreditur melalui asas prioritas dan asas spesialisitas.³² Ketidaksinkronan antara rezim publik dan privat ini merupakan sumber utama benturan kewenangan ketika objek jaminan terkena tindakan sita pajak. Oleh sebab itu, penyelesaiannya tidak mungkin dilakukan dengan mengutamakan satu rezim di atas yang lain; sebaliknya, dibutuhkan desain normatif yang mampu menyelaraskan kepentingan publik dan privat secara proporsional.

Model penyelesaian yang ditawarkan dalam penelitian ini bertumpu pada tiga fondasi utama: pertama, harmonisasi norma pada tingkat undang-undang; kedua, penegasan pedoman pelaksanaan melalui peraturan menteri dan regulasi teknis lelang; dan ketiga, pembangunan mekanisme

ILMIAH EKONOMI, MANAJEMEN, BISNIS DAN AKUNTANSI, 2(4), 276-289.

³¹ Asnawi, M. N., & SHI, M. (2022). Dekonstruksi Hukum: Jejak-jejak Penafsiran dan Pembentukan Norma dalam Penegakan Hukum. Prenada Media.

³² Putra, B. S. H., & Suryono, A. (2020). Kedudukan sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan kebendaan berdasarkan undang-undang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. *Jurnal Privat Law*, 8(1), 57-62.

koordinasi antarinstansi antara Direktorat Jenderal Pajak dan KPKNL.³³ Ketiga fondasi ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah. Tanpa harmonisasi norma, pedoman teknis akan selalu menempatkan KPKNL pada situasi dilematis. Tanpa pedoman teknis, harmonisasi undang-undang akan sulit diterjemahkan ke dalam tindakan administratif. Dan tanpa mekanisme koordinasi, seluruh upaya perbaikan akan berhenti pada tataran normatif belaka.

Di sisi teoritis, penyelesaian konflik preferensi ini juga menuntut pendekatan yang mempertimbangkan asas-asas dasar hukum kebendaan dan hukum pajak secara bersamaan. Dalam hukum kebendaan, perlindungan terhadap kreditur merupakan pilar fundamental untuk menjaga stabilitas sistem pembiayaan nasional. Dalam hukum pajak, kepentingan fiskal negara merupakan manifestasi dari prinsip legalitas pajak dan fungsi negara dalam penyelenggaraan kewajiban publik. Oleh karena itu, solusi normatif masa depan tidak boleh memposisikan kedua kepentingan tersebut sebagai “*zero-sum conflict*”, tetapi sebagai dua kepentingan hukum yang dapat diatur melalui prioritas berlapis, mekanisme kompensasi, atau pembagian ruang lingkup secara sistematis.³⁴ Pendekatan seperti ini tidak hanya menyelesaikan konflik di level operasional, tetapi juga memberikan kontribusi teoretis bagi perkembangan konsep preferensi dalam sistem hukum Indonesia.

Selain rekonstruksi terhadap norma materiil, diperlukan pula penyelarasan pada aspek prosedural, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan lelang oleh KPKNL ketika suatu objek jaminan telah dikenai tindakan sita pajak. Dalam konteks ini, salah satu rekomendasi penting adalah penyusunan pedoman koordinasi teknis antara Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. Pedoman ini perlu mencakup tata cara pemberitahuan penyitaan, tenggat waktu respons, prioritas penanganan perkara yang melibatkan Hak Tanggungan, serta syarat-syarat bagi DJP untuk mempertimbangkan pencabutan sita demi kelancaran eksekusi kredit bermasalah.³⁵ Kejelasan prosedural ini tidak hanya mencegah tumpang tindih kewenangan, tetapi juga memperketat disiplin administratif sehingga proses eksekusi menjadi lebih dapat diprediksi oleh kreditur maupun pemilik jaminan.

Rekomendasi berikutnya adalah pembentukan mekanisme verifikasi preferensi yang secara eksplisit diatur dalam peraturan internal. Mekanisme ini memungkinkan KPKNL menilai apakah tindakan sita pajak dapat dijalankan tanpa melanggar prioritas Hak Tanggungan yang sudah tercantum dalam sertifikat. Dengan demikian, KPKNL tidak lagi berada dalam posisi pasif menunggu keputusan otoritas pajak, melainkan dapat melakukan penilaian berbasis hukum terhadap kedudukan para kreditur. Model ini memberi ruang bagi evaluasi normatif yang lebih seimbang, terutama ketika negara tidak memiliki kepentingan ekonomis langsung terhadap objek yang disita.³⁶

Selain itu, penyelesaian juga dapat diformulasikan melalui pendekatan interpretatif, yaitu dengan menegaskan bahwa hak negara atas utang pajak bersifat *general preference* preferensi yang berlaku atas seluruh harta debitur sedangkan Hak Tanggungan bersifat *special preference* preferensi khusus yang secara spesifik melekat pada satu objek tertentu. Dengan mengakomodasi prinsip ini, maka Hak Tanggungan seharusnya ditempatkan pada posisi prioritas yang tidak dapat dikesampingkan oleh sita pajak, kecuali terdapat alasan hukum yang sangat kuat. Aturan interpretatif semacam ini sejalan dengan asas spesialisitas dan asas prioritas yang menjadi fondasi hukum kebendaan modern.

³³ WINOTO, T. P. (2025). REKONSTRUKSI REGULASI LELANG EKSEKUSI JAMINAN HAK TANGGUNGAN BERBASIS NILAI Keadilan (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).

³⁴ Thomas, G. (2022). Penggunaan Hak Prioritas Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan Yang Berakhir Jangka Waktunya. *Lex Privatum*, 10(4).

³⁵ Wirandari, A. D. A. (2023). Solusi dalam penyelesaian pelaksanaan pendaftaran akta pemberian hak tanggungan yang melebihi batas waktu di kota Semarang (Master's thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).

³⁶ Muhlizi, A. F. (2017). Penataan regulasi dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(3), 349-368.

Dari sisi kebijakan publik, konflik preferensi dapat diatasi melalui penguatan mekanisme *creditor protection* dalam sistem eksekusi jaminan. Hal ini dapat diwujudkan melalui revisi substansi peraturan lelang yang menegaskan bahwa tindakan administratif seperti penyitaan pajak tidak dapat menghalangi proses eksekusi yang telah dijadwalkan, kecuali jika negara memberikan jaminan kepastian pembayaran yang setara dengan nilai jaminan. Model ini menciptakan keseimbangan kewenangan antara DJP dan KPKNL, sekaligus memperkuat kepercayaan kreditur terhadap efektivitas sistem jaminan kebendaan.

Selain rekonstruksi norma pada tingkat undang-undang, penyelesaian konflik preferensi juga dapat ditempuh melalui penyusunan interpretive guidelines atau pedoman interpretatif yang diterbitkan oleh kementerian teknis dan lembaga terkait. Pedoman ini diperlukan karena sejumlah masalah dalam praktik berasal dari ketidaksinkronan penafsiran, bukan semata-mata kekosongan norma. Misalnya, DJP menafsirkan hak mendahului negara sebagai hak absolut yang mengesampingkan seluruh kepentingan kreditur, sedangkan KPKNL menafsirkan bahwa penyitaan pajak merupakan tindakan yang hanya menunda, bukan membatalkan, proses eksekusi hak kebendaan. Perbedaan penafsiran seperti ini dapat diminimalisasi dengan penerbitan pedoman bersama antara DJP dan DJKN sehingga terdapat standar tata cara penanganan objek jaminan yang dikenai sita pajak.

Selain pedoman interpretatif, diperlukan pula standard operating procedure (SOP) koordinatif yang mengatur batas waktu respons DJP terhadap permintaan klarifikasi KPKNL. Hambatan administratif selama ini muncul karena DJP tidak memiliki tenggat waktu tertentu untuk memberikan keputusan apakah sita pajak akan dicabut, dilanjutkan, atau diselaraskan dengan proses lelang. Akibatnya, prosedur lelang dapat tertunda berbulan-bulan, merugikan kreditur maupun merusak nilai ekonomi objek jaminan. Dengan SOP yang menetapkan batas waktu, misalnya 14 atau 30 hari kerja, maka kepastian proses administratif dapat lebih terjamin, sejalan dengan asas kepastian hukum yang menjadi fondasi utama hukum jaminan kebendaan.

Dari sudut pandang perlindungan hak kebendaan, penyelesaian konflik preferensi juga dapat dirumuskan melalui mekanisme “prioritas parsial”.³⁷ Konsep ini berarti bahwa negara tetap memiliki hak mendahului untuk pemenuhan utang pajak, namun hak tersebut diberlakukan hanya terhadap surplus hasil lelang atau terhadap debitur pribadi, bukan terhadap nilai pokok yang menjadi objek hak kebendaan. Dengan demikian, pemegang Hak Tanggungan tetap memperoleh pelunasan sesuai urutan preferensinya, sementara negara tetap dapat menagih utang pajaknya tanpa mengganggu struktur prioritas yang telah diatur dalam UU HT. Mekanisme seperti ini telah diterapkan di beberapa yurisdiksi civil law modern dan terbukti mampu mengurangi konflik antara kepentingan fiskal negara dan perlindungan hak kebendaan kreditur.

Dari perspektif teori hukum, model penyelesaian seperti ini memperkuat prinsip *coherence of legal system*, yakni gagasan bahwa norma-norma hukum dalam satu sistem tidak boleh saling bertentangan secara substansial.³⁸ Penyelarasan norma perpajakan dan norma hak kebendaan bukan hanya berkaitan dengan efektivitas penegakan hukum, tetapi juga menyangkut integritas sistem hukum itu sendiri. Secara teoretis, rekonstruksi norma preferensi akan memberikan kontribusi penting bagi perkembangan doktrin Hak Tanggungan, terutama dalam menjawab tantangan modern terkait keterlibatan negara sebagai kreditur aktif dalam berbagai sengketa perdata.

Di samping rekonstruksi norma, formulasi penyelesaian konflik preferensi juga memerlukan desain prosedural yang operasional. Salah satu kelemahan terbesar dalam praktik saat ini adalah

³⁷ Hasudungan Sinaga, S. H., MM, M., Jonatan Timbul, S., SH, C., Josafat Pondang, S. H., & Aifo, C. H. (2024). Membedah Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa. Mega Press Nusantara.

³⁸ Wintgens, L. J. (1993). Coherence of the Law. ARSP: Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, 79(4), 483-519.

ketiadaan format komunikasi yang baku antara DJP dan KPKNL ketika suatu objek Hak Tanggungan dikenai sita pajak.³⁹ Untuk itu, diperlukan protokol koordinatif yang menetapkan jangka waktu respon, tahapan verifikasi preferensi, serta kewajiban DJP untuk menyampaikan informasi status penyitaan secara transparan. Misalnya, suatu ketentuan dapat mewajibkan DJP memberikan konfirmasi tertulis mengenai dasar hukum penyitaan, besaran utang pajak, dan justifikasi prioritas terhadap objek Hak Tanggungan dalam waktu maksimal 14 hari kerja sejak permintaan KPKNL. Ketentuan demikian akan memperkuat efisiensi administratif dan mengurangi ketidakpastian bagi kreditur berjaminan.

Lebih jauh, penyelesaian konflik preferensi juga dapat diformulasikan melalui pendekatan *interpretive guidelines* yang disusun bersama oleh Kementerian Keuangan dan DJP. Pedoman ini akan mengatur skenario demi skenario secara konkret misalnya ketika nilai jaminan melebihi nilai utang pajak, ketika DJP adalah satu-satunya kreditur, atau ketika pemegang Hak Tanggungan memiliki perjanjian kredit yang didaftarkan jauh sebelum timbulnya utang pajak. Dengan pedoman tersebut, KPKNL memiliki landasan interpretatif yang jelas untuk menentukan langkah administratif, termasuk kapan proses lelang dapat dilanjutkan meskipun terdapat sita pajak.⁴⁰ Pedoman ini juga dapat menjelaskan parameter objektif mengenai kapan negara dianggap memiliki preferensi yang sah atas objek tertentu sehingga tidak perlu terjadi perdebatan kewenangan berkepanjangan.

Dari perspektif implikasi teoretis, formulasi penyelesaian konflik preferensi akan memberikan kontribusi penting bagi pengembangan teori hak kebendaan di Indonesia. Sistem preferensi dewasa ini masih cenderung memadukan konsep pluralistik dari berbagai rezim hukum tanpa standar harmonisasi yang konsisten. Dengan menyusun aturan yang lebih tegas, penelitian ini memberikan pijakan bagi rekonstruksi teori secured transactions yang memperhatikan keseimbangan antara kepentingan publik (pajak) dan kepentingan privat (kreditur). Kontribusi ini memperkuat landasan konseptual bahwa preferensi negara tidak dapat diinterpretasikan secara absolut, melainkan harus dibatasi oleh prinsip kepastian hukum, asas proporsionalitas, dan perlindungan terhadap hak kebendaan.⁴¹

Secara praktis, penyelesaian konflik preferensi memberikan dampak langsung terhadap kepastian bagi kreditur, stabilitas sistem lelang negara, dan efisiensi penagihan piutang pajak. Dengan kejelasan norma dan prosedur, KPKNL dapat menjalankan tugas eksekusinya tanpa hambatan administratif yang selama ini memperlambat proses lelang. Kreditur pemegang Hak Tanggungan memperoleh perlindungan atas nilai jaminannya, sedangkan negara tetap dapat menagih pajak secara efektif tanpa menimbulkan ketidakpastian hukum.⁴² Sinergi ini memperkuat kepercayaan pelaku usaha terhadap sistem pembiayaan dan jaminan kebendaan di Indonesia.

Pada tingkat kebijakan, rekomendasi yang dihasilkan penelitian ini mengarahkan pembuat undang-undang untuk merumuskan norma preferensi terpadu dalam regulasi yang lebih tinggi. Kejelasan norma dalam undang-undang induk akan menjadi dasar bagi seluruh peraturan turunan dalam sistem perpajakan maupun hukum jaminan. Hal ini penting mengingat tanpa intervensi kebijakan, konflik preferensi yang saat ini terjadi di KPKNL Surabaya akan terus berulang di seluruh wilayah di Indonesia.

Selain merumuskan pedoman interpretatif, penyelesaian konflik preferensi juga memerlukan

³⁹ Daulay, A. L. (2023). Peran KPKNL Medan dalam Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan.

⁴⁰ Jannah, E. M. (2024). ANALISIS EFEKTIVITAS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) PADA KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG (KPKNL) KOTA TEGAL (Doctoral dissertation, POLITEKNIK HARAPAN BERSAMA).

⁴¹ Gayatri, M. N. (2010). Prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal terhadap pemberian insentif bagi investor asing (Tinjauan terhadap kepentingan yang dilindungi dalam Undang-undang penanaman modal) (Doctoral dissertation, UNS (Sebelas Maret University)).

⁴² Sumual, J. F. (2024). PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KREDITUR DI TINJAU DARI HAK TANGGUNGAN DAN FIDUSIA. LEX CRIMEN, 12(4).

kerangka kebijakan yang mampu menjamin keterpaduan antarlembaga. Salah satu rekomendasi yang dapat diajukan adalah pembentukan Inter-Agency Coordination Protocol antara DJP dan DJKN, yang memuat mekanisme pertukaran informasi, batas waktu pemrosesan, standar komunikasi administratif, serta format clearance penyitaan yang lebih sederhana dan terukur.⁴³ Protokol ini tidak memerlukan perubahan undang-undang, tetapi cukup dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan atau Keputusan Direktur Jenderal, sehingga dapat diimplementasikan dengan cepat. Dalam protokol tersebut, perlu ditekankan kewajiban DJP untuk memberikan tanggapan atas permintaan klarifikasi KPKNL dalam jangka waktu tertentu guna mencegah penundaan lelang berkepanjangan yang selama ini menjadi persoalan utama.

Selanjutnya, formulasi penyelesaian konflik juga harus mempertimbangkan perlindungan terhadap nilai ekonomi objek jaminan. Ketika proses lelang tertunda karena sita pajak, nilai jaminan dapat menurun secara signifikan, dan hal ini pada akhirnya merugikan baik kreditur maupun negara. Oleh sebab itu, salah satu rekomendasi penting adalah mengadopsi prinsip value-preservation mandate, yaitu kewajiban lembaga yang melakukan penyitaan untuk memastikan bahwa tindakan hukum yang diambil tidak menimbulkan depresiasi yang tidak perlu.⁴⁴ Prinsip ini dapat diterapkan, misalnya, melalui pengawasan bersama antara DJP dan KPKNL terhadap fisik objek jaminan, penilaian ulang berkala, atau tindakan penyelamatan nilai aset lainnya. Dengan demikian, penyitaan tidak hanya dipahami sebagai tindakan represif, tetapi juga sebagai mekanisme administratif yang harus tetap menjamin keberlanjutan nilai aset.

Rekomendasi berikutnya adalah penegasan kedudukan hukum Hak Tanggungan sebagai hak kebendaan yang bersifat *droit de suite* dan *droit de préférence*. Dengan memberikan batasan jelas bahwa hak mendahului pajak hanya berlaku sebatas piutang yang tidak dibebani jaminan kebendaan, terjadi pembagian ruang preferensi yang lebih adil dan konsisten dengan prinsip hukum kebendaan.⁴⁵ Model pembagian kewenangan seperti ini telah lama digunakan dalam yurisdiksi lain, misalnya Belanda dan Jerman, di mana piutang pajak tetap dihormati tetapi tidak otomatis menyingkirkan hak kebendaan terdaftar yang berasal dari hubungan privat. Adopsi model serupa akan memberikan kepastian hukum yang lebih besar bagi lembaga keuangan, sekaligus memberikan kejelasan batas kewenangan DJP dalam melakukan sita pajak.

Dari perspektif teori hukum, seluruh rekomendasi ini memberikan kontribusi terhadap penguatan teori hak kebendaan, terutama mengenai hubungan antara hak absolut atas benda dan klaim negara sebagai pemegang otoritas publik. Konflik preferensi menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia belum sepenuhnya konsisten dalam membedakan ruang publik dan privat dalam pengaturan jaminan kebendaan.⁴⁶ Dengan merumuskan rekonstruksi normatif yang lebih tegas, penelitian ini menawarkan pengembangan teoretis berupa *hierarchical preference* model yang menempatkan negara dan kreditur dalam posisi yang dapat hidup berdampingan tanpa meniadakan keberlakuan salah satu pihak. Model ini sekaligus memperbaiki kekurangan dalam teori preferensi yang berlaku saat ini, yang sering kali terlalu umum dan tidak memberikan panduan operasional pada level administratif.

Dari segi implikasi praktis, formulasi penyelesaian konflik ini diharapkan memberikan kepastian bagi pemegang Hak Tanggungan dalam mengeksekusi jaminannya, mengurangi beban administratif KPKNL, serta memperjelas peran DJP dalam penyitaan. Dengan adanya batas waktu respon, format koordinasi yang lebih sederhana, serta kejelasan kedudukan Hak Tanggungan, proses

⁴³ Gellhorn, E. (2024). Hukum dan Proses Administrasi. Nuansa Cendekia.

⁴⁴ Dana, D. A. (2004). Existence value and federal preservation regulation. Harv. Envtl. L. Rev., 28, 343.

⁴⁵ Setyowati, N. Y. (2016). Prinsip-Prinsip Jaminan Dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (Doctoral dissertation, Sebelas Maret University).

⁴⁶ Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2022). Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia. Penerbit Widina.

eksekusi jaminan dapat berlangsung lebih cepat, transparan, dan terukur. Hal ini tidak hanya meningkatkan kepastian bagi kreditur, tetapi juga membantu negara menjaga stabilitas sistem pembiayaan nasional. Pada akhirnya, harmonisasi regulasi dan pedoman interpretatif yang tepat akan menciptakan sistem eksekusi jaminan yang lebih efisien, adil, dan konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum kebendaan dan perpajakan.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa konflik preferensi antara hak mendahului negara atas utang pajak dan hak didahulukan pemegang Hak Tanggungan merupakan persoalan fundamental yang berakar pada disharmonisasi regulasi dan ketidaksinkronan rezim hukum. Melalui identifikasi norma dalam UU KUP, UU Hak Tanggungan, serta berbagai beleid teknis seperti PMK dan Peraturan Lelang, tampak bahwa masing-masing kerangka hukum dibangun dengan orientasi yang berbeda rezim perpajakan menempatkan pelunasan utang pajak sebagai kewajiban publik yang harus diprioritaskan, sedangkan rezim jaminan kebendaan menjamin perlindungan kreditor melalui kepastian pelunasan utang dari objek jaminan. Perbedaan orientasi ini menimbulkan ruang benturan normatif yang nyata ketika objek Hak Tanggungan dikenai tindakan sita pajak oleh DJP, khususnya dalam konteks pelaksanaan lelang melalui KPKNL.

Analisis substantif memperlihatkan bahwa KPKNL berada pada posisi dilematis: secara struktural KPKNL memiliki tugas melaksanakan eksekusi jaminan, namun secara administratif terikat pada tindakan hukum fiskal berupa penyitaan pajak. Tindakan sita pajak tidak hanya membatasi kewenangan KPKNL untuk melanjutkan proses lelang, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum bagi pemegang Hak Tanggungan yang secara normatif memiliki hak preferen. Hambatan normatif dan administratif ini menunjukkan bahwa dualisme preferensi yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang telah berdampak langsung pada efektivitas eksekusi jaminan, termasuk risiko penurunan nilai jaminan serta tertundanya realisasi hak kreditor.

Dari perspektif asas-asas hukum, penelitian ini menemukan bahwa asas kepastian hukum, asas perlindungan hak kebendaan, asas prioritas, asas spesialisitas, hingga asas legalitas pajak belum berjalan secara harmonis dalam praktik. Kondisi ini dikuatkan oleh temuan literatur dan perbandingan yurisprudensi yang menunjukkan adanya inkonsistensi perlakuan terhadap konflik preferensi di berbagai kasus serupa. Dengan demikian, persoalan ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga merupakan problem konstruksi hukum yang membutuhkan pembenahan regulatif.

Berdasarkan rangkaian analisis tersebut, penelitian ini merumuskan kebutuhan mendesak untuk membangun model penyelesaian konflik preferensi antara negara dan pemegang Hak Tanggungan. Harmonisasi regulasi harus dilakukan melalui rekonstruksi norma yang secara tegas menata hubungan preferensi antara UU KUP dan UU Hak Tanggungan, termasuk penyusunan pedoman pelaksanaan lelang yang mengatur mekanisme koordinasi DJP–KPKNL. Selain itu, interpretive guidelines diperlukan agar pejabat lelang memiliki kejelasan operasional ketika menghadapi objek jaminan yang disita untuk kepentingan pajak. Upaya ini diharapkan tidak hanya meningkatkan kepastian hukum bagi kreditur, tetapi juga memperkuat efektivitas pengelolaan piutang negara.

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan teori preferensi dalam hukum kebendaan dan interaksi antara hukum publik dan privat. Secara praktis, penelitian ini menawarkan arah pembenahan mekanisme lelang dan koordinasi institusional, sementara secara kebijakan, hasil penelitian ini memberi dasar bagi pemerintah untuk menyusun regulasi yang lebih sinkron dan efektif. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa harmonisasi regulasi adalah kunci untuk menyelesaikan konflik preferensi dan memastikan tegaknya kepastian hukum bagi

seluruh pihak yang berkepentingan.

REFERENCE

- Anugrah, F. N. (2021). Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Vertikal Peraturan Daerah Secara Cepat, Efektif Dan Efisien (Juridical Analysis of Regional Regulation Vertical Conflict Resolution Quickly, Effectively and Efficiently). *WASAKA HUKUM*, 9(1), 89-110.
- Asmara, D. A. (2006). Peranan Notariat Sebagai Pejabat Lelang Dalam Upaya Sosialisasi Lelang Di Indonesia (Doctoral dissertation, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro).
- Asnawi, M. N., & SHI, M. (2022). Dekonstruksi Hukum: Jejak-jejak Penafsiran dan Pembentukan Norma dalam Penegakan Hukum. Prenada Media.
- CAHYANI, S. (2022). Efektivitas Pengelolaan Barang Sitaan Milik Penanggung Pajak dalam Rangka Pelaksanaan Lelang di KPP Pratama Madiun (Doctoral dissertation, Politeknik Keuangan Negara STAN).
- Cristi, E. (2025). Kepastian Hukum Pengikatan Jaminan Kredit Atas Objek Tanah Yang Belum Beralih Kepemilikan Kepada Debitor Dalam Praktik Perbankan di Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(5), 7855-7863.
- Dana, D. A. (2004). Existence value and federal preservation regulation. *Harv. Envtl. L. Rev.*, 28, 343.
- Daulay, A. L. (2023). Peran KPKNL Medan dalam Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan.
- Farahdiva, A. T., Mulyana, S. L., & Asri, T. P. (2025). Implementasi Cyber Security Pada Sistem Transaksi Keuangan Digital. *JURNAL ILMIAH EKONOMI, MANAJEMEN, BISNIS DAN AKUNTANSI*, 2(4), 276-289.
- Firdaus, S. U., & Panjaitan, P. A. N. (2024). Reformulasi Hukum untuk Mewujudkan Sistem Perundang-undangan Adaptif dan Responsif. *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1), 355-382.
- Gayatri, M. N. (2010). Prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal terhadap pemberian insentif bagi investor asing (Tinjauan terhadap kepentingan yang dilindungi dalam Undang-undang penanaman modal) (Doctoral dissertation, UNS (Sebelas Maret University)).
- Gellhorn, E. (2024). Hukum dan Proses Administrasi. Nuansa Cendekia.
- Habie, R. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Bank Selaku Kreditor Konkuren yang Tidak melakukan Verifikasi Piutang dalam Perkara Kepailitan (Studi Putusan Pengadilan Niaga Semarang Nomor 33/Pdt. Sus-PKPU/2020/PN. Niaga Smg Jo. Nomor 5/Pdt. Sus-Pailit/2021/PN. Niaga Smg) (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).
- Hasudungan Sinaga, S. H., MM, M., Jonatan Timbul, S., SH, C., Josafat Pondang, S. H., & Aifo, C. H. (2024). Membedah Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa. Mega Press Nusantara.
- Hidayat, D. R. (2018). Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Dengan Jaminan Atas Objek Jaminan Hak Tanggungan Yang Sama. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*.
- Hidayatullah, S. (2016). Kewenangan negara dan kewajiban subyek hukum perdata dalam hubungannya dengan hukum pajak. *Pranata Hukum*, 11(1), 160229.
- Jannah, E. M. (2024). ANALISIS EFEKTIVITAS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) PADA KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG (KPKNL) KOTA TEGAL (Doctoral dissertation, POLITEKNIK HARAPAN BERSAMA).
- Kanter, A. R. M., Bakri, M., & Koeswahyono, I. (2017). Keabsahan jual beli atas objek jaminan hak tanggungan oleh bank yang dilakukan tanpa melalui mekanisme lelang. *Perspektif Hukum*, 46-64.
- Kurniawan, A., & Rahayu, N. (2022). Tantangan Pengaturan Anti-treaty Shopping di Indonesia Setelah Berlakunya Multilateral Instrument. *Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi*, 6(4), 3792-3803.
- Manurung, P. H. (2015). Hak Mendahului Tagihan Utang Pajak Untuk Wajib Pajak Yang Dinyatakan

- Pailit. *Premise Law Journal*, 11, 14116.
- Mardhatillah, T. (2019). *JAMINAN PERLINDUNGAN PEMENANG LELANG ATAS EKSEKUSI HAK TANGGUNGAN BERDASARKAN GROSSE AKTA* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Riau).
- Muhlizi, A. F. (2017). Penataan regulasi dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(3), 349-368.
- Munzil, F. (2015). Kapita Selekta Penyitaan Bidang Hukum Perpajakan Dikaitkan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya. *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara*, 4(1), 1-31.
- NAFILLA, M. (2022). *TINJAUAN ATAS PELAKSANAAN PENYELESAIAN PIUTANG NEGARA PADA BADAN HUKUM MELALUI MEKANISME CRASH PROGRAM DI KPKNL SURABAYA* (Doctoral dissertation, Politeknik Keuangan Negara STAN).
- Nugrohandini, D., & Mulyati, E. (2019). Akibat Hukum Gugatan Dan Perlawanan Terhadap Lelang Eksekusi Hak Tanggungan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4(1), 35-52.
- Pandiangan, M. A., Widarto, J., Kantikha, I. M., Judge, Z., & Elawati, T. (2025). Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Bank Selaku Kreditur Separatis Dalam Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 03/Pdt. Sus-GII/2017/Pn. Niaga Smg). *Almufi Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(2), 253-266.
- Perdani, E. G. (2022). *Peranan dan Pengaruh Lelang terhadap Kekayaan Negara (Studi Kasus KPKNL Kota Metro)* (Doctoral dissertation, IAIN Metro).
- Pulkowski, D. (2014). *The law and politics of international regime conflict*. OUP Oxford.
- Putra, B. S. H., & Suryono, A. (2020). Kedudukan sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan kebendaan berdasarkan undang-undang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. *Jurnal Privat Law*, 8(1), 57-62.
- Putra, F. M. K. (2013). Tanggung Gugat Debitur Terhadap Hilangnya Hak Atas Tanah Dalam Obyek Jaminan Hak Tanggungan. *Yuridika*, 28(2).
- Ramadhanti, R. F. R., Rahmadayanti, A., Marchelia Yusa, I., & Rafli, M. A. (2022). *Parate Eksekusi Terhadap Objek Hak Tanggungan Dalam Hukum Positif di Indonesia*.
- Renee, R. A. (2021). Hipotek Sebagai Jaminan Hak Kebendaan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan. *Lex Et Societatis*, 9(1).
- Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2022). *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*. Penerbit Widina.
- Saleh, N. (2009). *Eksekusi dan Jaminan Studi Pelaksanaan Sita Eksekusi terhadap Barang Jaminan Kredit Macet di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surakarta* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Saputra, K. E. D. (2019). Tata Cara Penyitaan Dan Pelelangan Serta Perlindungan Barang Milik Wajib Pajak. *Jurnal Ilmiah Raad Kertha*, 2(2), 31-47.
- Selvi, S., Rahmi, N., Dewi, M. P., & Ihram, M. (2021). Tata Kelola Pelaksanaan Lelang Eksekusi Pajak Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Jakarta III Sebagai Upaya Penagihan Pajak. *Reformasi Administrasi*, 8(1), 78-84.
- Setyowati, N. Y. (2016). *Prinsip–Prinsip Jaminan Dalam Undang–Undang Hak Tanggungan* (Doctoral dissertation, Sebelas Maret University).
- Siregar, R. J., Barus, U. M., & Siregar, T. (2020). Analisis Yuridis Kewenangan Penyitaan Harta Kekayaan Wajib Pajak oleh Juru Sita Pajak. *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 2(1), 77-89.
- Sitepu, K. D., Marlina, M., & Leviza, J. (2020). Implementasi Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa Dan Penyitaan Dalam Upaya Optimalisasi Penerimaan Pajak Di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Binjai. *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 2(2), 201-208.
- Sosiawan, M. A. (2022). *Eksistensi Hak Mendahului Negara Atas Hutang Pajak Debitur Dalam Proses*

- Kepailitan. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial*, 1(3), 227-239.
- Sosiawan, M. A. (2022). Eksistensi Hak Mendahului Negara Atas Hutang Pajak Debitur Dalam Proses Kepailitan. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial*, 1(3), 227-239.
- Sumual, J. F. (2024). PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KREDITUR DI TINJAU DARI HAK TANGGUNGAN DAN FIDUSIA. *LEX CRIMEN*, 12(4).
- Thomas, G. (2022). Penggunaan Hak Prioritas Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan Yang Berakhir Jangka Waktunya. *Lex Privatum*, 10(4).
- Tristalia, S. P. (2022). Tinjauan atas Pengamanan Aset Eks BPPN Berupa Tanah pada KPKNL Surabaya (Doctoral dissertation, Politeknik Keuangan Negara STAN).
- Wintgens, L. J. (1993). Coherence of the Law. *ARSP: Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 79(4), 483-519.
- WINOTO, T. P. (2025). REKONSTRUKSI REGULASI LELANG EKSEKUSI JAMINAN HAK TANGGUNGAN BERBASIS NILAI KEADILAN (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Wirandari, A. D. A. (2023). Solusi dalam penyelesaian pelaksanaan pendaftaran akta pemberian hak tanggungan yang melebihi batas waktu di kota Semarang (Master's thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)).