

KEDUDUKAN HUKUM PEMERINTAH SEBAGAI KREDITOR MENGENAI KEWAJIBAN PELAKU USAHA UNTUK MEMENUHI KEKURANGAN DANA JAMINAN PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP

Andhika Putra Bhagaskara,¹ Benny Krestian Heriawanto,² Ahmad Syaifudin³

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang JL. Mayjen Haryono No. 193 Malang,
56144, 0341-551932, Fax: 0341-552249

E-mail: Andhikabhagas7@gmail.com, bennyheriawanto@unisma.ac.id,
ahmadnyaifudin1202@gmail.com

ABSTRACT

From a legal perspective, the legal relationship created between business actors and the to collect the shortfall in environmental restoration funds. Therefore, the author has two research questions. First, what is the legal position of the government as a creditor regarding the obligation of business actors to fulfill the shortfall in environmental restoration guarantee funds? Second, is the legal position of the government as a creditor in the context of collecting the shortfall in environmental restoration guarantee funds an ideal legal position? This research method is a normative legal research method by conducting a literature study. The results of the study show that the government has the authority to collect but as a concurrent creditor, where when viewed from the perspective of Roscoe Pound's theory of interest and comparative studies of regulations involving public interest, the position of the government is not ideal at all. In addition, concurrent creditors have a weak position, especially in bankruptcy.

Keywords: Legal Standing, Creditors, Environmental Restoration Guarantee Fund.

ABSTRAK

Dalam perspektif hukum perikatan, hubungan hukum yang tercipta antara pelaku usaha dengan pemerintah hidup. Dengan itu maka penulis memiliki dua rumusan masalah yakni *pertama*, Bagaimana kedudukan hukum Pemerintah sebagai kreditor mengenai kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup?, *kedua*, Apakah kedudukan hukum Pemerintah sebagai kreditor dalam rangka penagihan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup merupakan kedudukan hukum yang ideal?. Metode penelitian ini merupakan metode penelitian hukum normatif dengan jalan melakukan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah berwenang untuk melakukan penagihan namun sebagai kreditor konkuren, di mana apabila ditinjau dari perspektif teori kepentingan Roscoe pound dan studi komparatif terhadap peraturan yang melibatkan kepentingan publik maka kedudukan pemerintah sama sekali tidak ideal. Di samping itu kreditor konkuren memiliki posisi yang lemah terutama dalam kepailitan.

Kata kunci: Kedudukan Hukum, Kreditor, Dana Jaminan Pemulihan Lingkungan Hidup.

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Dana jaminan pemulihan lingkungan hidup merupakan dana yang disiapkan oleh pemegang persetujuan lingkungan di mana diperuntukkan untuk pemulihan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh baik pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup. Dalam hal ini pengaturan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup merupakan upaya preventif dari Pemerintah bahwasanya setiap orang baik mencemarkan maupun merusak lingkungan hidup, maka diwajibkan untuk bertanggung jawab.

Aturan semacam ini agaknya merupakan manifestasi dari prinsip *polluter pays principle* atau jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia ialah prinsip pencemar pembayar.⁴ Prinsip ini pada intinya ialah bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran terhadap lingkungan hidup maka pihak pencemar diwajibkan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup seperti sedia kala. Prinsip *polluter pays principle* apabila ditelaah secara mendasar merupakan gagasan dari pakar disiplin ilmu ekonomi yakni E.J Mishan yang mengemukakan bahwa perbuatan pencemaran merupakan perbuatan yang bersifat alternatif, di mana diartikan perbuatan semacam ini merupakan perbuatan yang dapat dihindari. Kemudian prinsip ini digaungkan *Organisation For Economic Co-operation and Development* pada tahun 1872, yang dalam hal ini merupakan organisasi di bidang ekonomi yang berskala Internasional.⁵

Rezim dana jaminan pemulihan lingkungan hidup diatur lebih lanjut dalam PP No. 46 Tahun 2017, yang kemudian diubah melalui PP No. 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut dengan (PP PPPLH). Peruntukan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup menurut PP *a quo* adalah digunakan baik untuk penanggulangan maupun pemulihan yang diakibatkan oleh pencemaran dan/atau pemulihan lingkungan hidup. Dimana penggunaan dana jaminan pemulihan lingkungan tidak hanya meliputi pasca perusahaan beroperasi saja, melainkan digunakan pada waktu pra konstruksi, konstruksi, komisioning, operasi dan pemeliharaan, dan/atau pasca operasi perusahaan yang sesuai apa yang telah ditetapkan dalam persetujuan lingkungan.

Dalam pasal 472 ayat (5) dijelaskan bahwa penyimpanan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup penyimpanannya terdapat dua pilihan, yakni disimpan di bank pemerintah

⁴ Muhammad Yasin, "Polluter Pays Principle: Asal Muasal, Pengaturan, dan Penerapannya di Indonesia," *hukumonline.com*, accessed September 15, 2025, <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt610137c95bfd7/polluter-pays-principle--asal-muasal--pengaturan--dan-penerapannya-di-indonesia/>.

⁵ Fajar Sugianto, Sanggup Leonard Agustian, and Nisa Permata Basti, "EKSISTENSI PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM AGRARIA," *TANJUNGPURA LAW JOURNAL* 4, no. 1 (August 2020): 1–21.

yang ditunjuk oleh pemerintah dan disimpan secara mandiri. Penyimpanan jaminan dapat dilakukan secara mandiri asal memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) yaitu suatu kegiatan atau suatu usaha yang bersangkutan memiliki risiko rendah, menengah serta pemanfaatan sumber daya alam yang tidak mengubah bentang alam. Jika tidak memenuhi persyaratan tersebut maka penyimpanannya diletakkan pada bank pemerintah. Dalam konteks ini dana jaminan pemulihan lingkungan hidup dapat berupa deposito berjangka, tabungan bersama, bank garansi, polis asuransi, dan instrumen keuangan lainnya yang sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan.

Baik pemerintah maupun pelaku usaha dapat menggunakan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup sesuai peruntukannya. Penggunaan dana jaminan oleh pelaku usaha diperbolehkan dengan mendasarkan pada keputusan (*beschikking*) pemerintah pusat maupun daerah yang sesuai dengan kewenangannya. Merujuk pada pasal 477 ayat (4) PP PPPLH, bahwa dana jaminan pemulihan lingkungan hidup tidak cukup untuk melakukan penanggulangan maupun pemulihan lingkungan hidup maka pelaku usaha yang bersangkutan diwajibkan untuk memenuhi kekurangan pembiayaan yang diakibatkan oleh tidak cukupnya dana jaminan.⁶

Dengan melihat aturan semacam ini maka hubungan hukum yang tercipta antara pelaku usaha dengan pemerintah merupakan hubungan hukum berupa perikatan. Definisi perikatan menurut subekti adalah hubungan yang terjalin antara dua atau lebih subjek hukum baik perorangan (*natuurlijke persoon*) maupun badan hukum (*rechtspersoon*), di mana terdapat pihak yang berhak atas pemenuhan prestasi dan terdapat pihak yang berkewajiban untuk memenuhi atau membayar prestasi. Dalam hal ini perikatan dapat diklasifikasikan berdasarkan jenisnya, yakni perikatan yang lahir akibat adanya perjanjian dan perikatan yang lahir dari ketentuan Undang-Undang. Dengan adanya hubungan demikian, maka pemerintah selaku kreditur berhak menagih pelaku usaha yang bersangkutan (debitur).⁷

Pengaturan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup ini merupakan upaya preventif dari pembentuk UU, di mana memegang peranan krusial dalam melindungi lingkungan bertujuan meminimalisir pihak pencemar bertanggung jawab. Fenomena nyata terjadi pada tahun 2025 yang menunjukkan pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab, di mana terdapat bencana alam pada wilayah Sumatera Utara, Sumatera Barat, dan Aceh. Adanya bencana ini

⁶ Azam Hawari and Deni Daniel, "Akibat Kepailitan pada Penegakan Hukum Lingkungan yang Berorientasi Pemulihan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 7, no. 1 (December 2020): 141–65, <https://doi.org/10.38011/jhli.v7i1.225>.

⁷ Dr Joko Sriwidodo, *MEMAHAMI HUKUM PERIKATAN*, n.d.

merupakan implikasi dari kegiatan suatu perusahaan, sehingga Kejagung telah menetapkan sebanyak 23 perusahaan yang diduga menyebabkan bencana alam di wilayah tersebut akibat kerusakan lingkungan,⁸ yang akhir-akhir ini ditunjukkan dengan pencabutan izin usaha terhadap 28 perusahaan karena terbukti atas kegiatannya menjadi penyebab banjir.

Kasus yang relevan mengenai penagihan pemerintah atas dasar kerugian lingkungan dapat dilihat pada pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh PT Ricky Kurniawan Kertapersada (PT RKK). Gugatan dilayangkan oleh KLHK pada pengadilan dengan dasar perusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh PT RKK akibat kebakaran hutan dan lahan di area perusahaan. Berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), PT RKK divonis untuk melakukan ganti kerugian lingkungan hidup sejumlah 191,8 miliar. Namun pada tahun 2023 ketika putusan hendak dieksekusi, ternyata PT RKK telah diputus pailit oleh pengadilan niaga. Terlebih lagi bahwa KLHK selaku kreditor yang memiliki piutang tidak dimasukkan baik dalam daftar piutang sementara (DPS) maupun daftar piutang tetap (DPT), di mana hal semacam ini merugikan pemerintah selaku pihak yang memiliki hak atas pemenuhan piutangnya.⁹

Dengan berkaca dengan kasus tersebut maka tidak menutup kemungkinan pula kelak terjadi ketika pelaku usaha yang bersangkutan memiliki kewajiban untuk memenuhi kekurangan pembiayaan yang diakibatkan oleh tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup justru dimohonkan pailit oleh kreditornya atau bahkan mengajukan permohonan pailit terhadap dirinya sendiri.

Dalam konteks ini kewajiban yang meletakkan kewajiban terhadap pelaku usaha melakukan perikatan yang lahir dari ketentuan Perundang-Undangan. Dengan adanya hubungan demikian maka seyogyanya pemerintah selaku kreditor memiliki hak untuk menagih dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. Namun hak tagih pemerintah mengenai penagihan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup tidak diatur secara *expressis verbis* dalam peraturan terkait, sehingga meskipun ditinjau dari kacamata hukum perikatan pemerintah berkedudukan sebagai kreditor, akan tetapi hal ini dapat menjadikan ketidakpastian terhadap kedudukan pemerintah dalam rangka penagihannya yang diakibatkan oleh ketiadaan

⁸ “Daftar Perusahaan yang Diduga Penyebab Bencana Sumatera | tempo.co,” Tempo, Desember | 15.56 WIB 2025, <https://www.tempo.co/hukum/daftar-perusahaan-yang-diduga-penyebab-bencana-sumatera-2099495>.

⁹ mediaindonesia com developer, “KLHK Ajukan Keberatan Atas Putusan Pailit PT RKK, Ini Alasannya,” accessed October 6, 2025, <https://mediaindonesia.com/humaniora/650947/klhk-ajukan-keberatan-atas-putusan-pailit-pt-rkk-ini-alasannya>.

aturan normatif yang menyatakan secara tegas hak tagih pemerintah atas pemenuhan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup.

Di samping itu UU PPLH, UUK-PKPU, maupun peraturan terkait pengaturan hak mendahului (*privilege*) pemerintah juga tidak diatur. Hal demikian berpotensi menyebabkan kedudukan pemerintah sebagai kreditor konkuren, yang tidak menutup kemungkinan ketika pelaku usaha yang bersangkutan diputus pailit hartanya (*boedel* pailit) tidak mencukupi untuk pelunasan terhadap kreditor konkuren karena berdasarkan hierarki kreditor dalam UUK-PKPU kreditor konkuren berada pada posisi yang lemah.

Maka dari itu menarik kemudian dibahas mengenai kedudukan hukum pemerintah sebagai kreditor konkuren mengenai kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan pembiayaan yang diakibatkan oleh tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. Khususnya yang menarik dibahas yakni tentang kedudukan hukum pemerintah yang ideal dalam rangka penagihan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup.

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam artikel ini adalah normatif dengan jalan mengkaji peraturan Perundang-Undangan yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian.¹⁰ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berjumlah tiga jenis. *Pertama*, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan peraturan Perundang-Undangan seperti UU No. 32 Tahun 2009, PP No. 2021, serta peraturan terkait. *Kedua*, Pendekatan konseptual yang digunakan dalam penelitian ini ialah mengenai perikatan yang tercipta antara pelaku usaha dengan pemerintah dalam konteks kewajiban untuk memenuhi kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. *Ketiga*, pendekatan kasus yang digunakan yakni terkait kasus dalam sektor lingkungan hidup yang berhubungan dengan topik penelitian. yang berkaitan erat dengan isu hukum dan permasalahan hukum yang ada dalam penelitian kali ini.¹¹

Jenis bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini yakni bahan hukum primer seperti Peraturan Perundang-Undangan serta putusan pengadilan, bahan hukum sekunder seperti buku hukum, artikel jurnal hukum, dan *encyclopedia* hukum. Kemudian bahan nonhukum yang mencakup KBBI.¹² Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analitis, yakni menganalisis secara komprehensif ketentuan hukum serta

¹⁰ Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M., Penelitian Hukum, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2021), 60.

¹¹ Marzuki, 133. (ibid.).

¹² Marzuki, 182-205. (Ibid.).

doktrin mengenai mengenai hubungan hukum pemerintah sebagai kreditor mengenai perikatan yang meletakkan kewajiban terhadap pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup yang menciptakan kedudukan hukum pemerintah dalam rangka melakukan penagihan. Dengan itu kemudian melakukan interpretasi guna memberikan preskripsi pada penelitian yang dibahas.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Pemerintah Sebagai Kreditor Dalam Konteks Penagihan Pemenuhan kekurangan Pembiayaan Dana Penjaminan Pemulihan Lingkungan Hidup

1. Hubungan hukum antara Pemerintah dengan pelaku usaha dalam konteks kewajiban pemenuhan kekurangan dana penjaminan pemulihan lingkungan hidup

Dalam perspektif hukum positif, konsep dari penyediaan maupun pemenuhan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup yang digunakan di Indonesia adalah konsep *deposit refund* dan konsep jaminan keuangan dalam *environmental liability*. Kedua konsep tersebut digabungkan dalam rezim dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. *Deposit refund* menunjuk pada konsep deposit (dana jaminan) yang disediakan bertujuan untuk memastikan bahwa pihak yang bersangkutan atau pihak pencemar kelak bertanggung jawab atas lingkungan yang telah dicemari atau dirusak akan ditanggulangi dan/atau dipulihkan. Sementara jaminan dalam konteks *environmental liability* menunjuk pada konsep yang berorientasi pada pemastian aset pihak yang bersangkutan tidak insolven.¹³

Dalam ranah ini pengaturan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup diatur lebih lanjut dalam Pasal 471-479 PP No. 22 Tahun 2021. Pemerintah yang notabene yang bertanggung jawab atas hal ini memiliki tanggung jawab atas terjaganya lingkungan hidup sebagaimana asas tanggung jawab negara dalam Pasal 2 huruf (a), sehingga ketika terjadi peristiwa suatu pelaku usaha yang telah melakukan pencemaran atau perusakan atas lingkungan hidup maka pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melakukan upaya hukum berupa preventif seperti pengaturan yang menjamin terjaganya

¹³ Kania Jennifer Wiryadi Wiryadi and Bayu Novendra, "Sistem Pendanaan Pemulihan Lingkungan Hidup: Teori, Peraturan, Dan Praktik," *Padjadjaran Law Review* 8, no. 2 (2020): 67–79.

lingkungan hidup dan upaya represif berupa penegakan hukum, baik secara administrasi, perdata, maupun pidana.¹⁴

Perikatan mengenai kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup merupakan perikatan yang timbul dari ketentuan Perundang-Undangan, sebagaimana merujuk pada pasal 477 ayat (4) menyatakan:

“Pelaku usaha wajib memenuhi kekurangan pembiayaan apabila dana penjaminan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencukupi.”

Contoh konkrit dapat dilihat dalam pengaturan pertambangan yang dikenal sebagai dana jaminan dan dana jaminan pascatambang. Dalam PP No. 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi Dan Pascatambang bahwa pelaksanaan reklamasi dan pascatambang yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha yang tidak memenuhi kriteria keberhasilan, maka Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pascatambang. Dalam hal ini baik reklamasi maupun pascatambang biaya yang digunakan merupakan dana jaminan pelaku usaha yang bersangkutan. Pada kondisi di mana dana jaminan tidak cukup, maka pelaku usaha bertanggung jawab atas pemenuhan kekurangan tersebut.

Penagihan pemenuhan kekurangan pembiayaan semacam ini didasarkan pada pasal 90 UU PPLH di mana masuk dalam kategori kerugian lingkungan hidup. Pasal pasal 1 angka 2 Permen LHK No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, bahwa yang dimaksud dengan kerugian lingkungan hidup adalah suatu bentuk kerugian yang muncul sebagai akibat dari peristiwa baik pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup, di mana sifat dari kerugian tersebut bukanlah kerugian privat (hak milik privat).

Dalam PP No. 36 Tahun 2024 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan, bahwa PNBP dalam sektor lingkungan hidup salah satunya dihasilkan dari ganti kerugian lingkungan. Ganti kerugian lingkungan hidup ini terdiri atas, yakni kerugian atas dilampauinya baku mutu lingkungan hidup, kerugian atas biaya penggantian pelaksanaan sengketa lingkungan hidup, kerugian atas mengganti biaya

¹⁴ Sudi Fahmi, “ASAS TANGGUNG JAWAB NEGARA SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP,” *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 212–28, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art4>.

pemulihan dan/atau penanggulangan baik pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup, dan kerugian ekosistem

Dalam pasal 16 PP No. 36 Tahun 2024 juga menyebutkan, seluruh PNBP yang berlaku pada KLHK wajib disetor ke kas negara. Sehingga dapat dipahami penagihan oleh pemerintah yang dimaksud objeknya ialah kerugian lingkungan hidup. Jika dikaitkan dengan redaksi pada ayat (4) PP No. 22 Tahun 2021, kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan pembiayaan akibat tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup ini merupakan bagian dari ganti kerugian lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan dalam pasal 8 ayat (2) PP No. 36 Tahun 2024. Pada pasal 8 ayat (1), bahwa tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berupa ganti kerugian lingkungan hidup didasarkan pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dengan demikian, maka dapat dipahami pemerintah memiliki *legal standing* yang jelas dalam melakukan penagihan atas kekurangan pembiayaan dari dana jaminan pemulihan lingkungan hidup.

Hubungan perikatan melibatkan kreditor selaku pihak yang berpiutang dan debitor selaku pihak yang berutang. Utang sebagaimana yang diatur dalam UUK-PKPU dinyatakan sebagai berikut:

“Utang adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari atau kontinjen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh Debitor dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada Kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan Debitor.”

Definisi utang dalam UUK-PKPU ini merupakan definisi utang yang luas, dalam artian segala prestasi yang tidak dibayarkan oleh debitor maka ia dapat dimohonkan pailit. Sehingga baik perbuatan wanprestasi maupun perbuatan melanggar hukum dapat dijadikan sebagai pijakan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit.¹⁵

Yang artinya, dalam konteks ini kewajiban pelaku usaha yang bertanggung jawab atas kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup masuk dalam kategori utang yang telah didefinisikan dalam UUK-PKPU. Di samping itu, definisi

¹⁵ Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N., HUKUM KEPAILITAN PRINSIP, NORMA, DAN PRAKTIK DI PERADILAN, 6 ed. (Jakarta: Kencana, 2008), 73.

kreditur dalam UUK-PKPU diartikan sebagai pihak yang berpiutang yang timbul baik dari perjanjian maupun dari Undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan. Sementara debitur diartikan sebagai pihak yang berhutang baik yang timbul dari perjanjian maupun UU yang dapat ditagih di muka pengadilan. Dengan demikian, maka dapat dipahami pemerintah dalam melakukan penagihan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup dapat melalui mekanisme kepailitan sebagai kreditor dengan merujuk pada syarat permohonan pailit dalam pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU dengan syarat perusahaan selaku debitur memiliki dua atau lebih kreditor (*concursum creditorium*) dan utang debitur telah jatuh tempo dan dapat ditagih.¹⁶

2. Klasifikasi Pemerintah sebagai kreditor berdasarkan jenis-jenis kreditor

Dalam kepailitan, kedudukan kreditor merupakan hal yang krusial karena pada dasarnya status kreditor itu sendiri menentukan sifat tagihan serta urutan prioritas dalam pembayaran utang oleh debitur pailit melalui kurator. Secara umum, dalam hukum perdata bahwa kreditor itu sendiri dibedakan menjadi dua jenis, yakni *preferend creditor* (kreditor preferen) dan *unsecured creditor* (kreditor konkuren),¹⁷ di mana kreditor preferen terdapat dua jenis yang berbeda yaitu kreditor dengan hak *privilege* atau kreditor yang memiliki hak istimewa diatur dalam UU dan kreditor separatis selaku pemegang jaminan atas kebendaan yang memiliki hak *droit de preference* hak mendahului kreditor atas benda yang telah dijaminkan pada kreditor yang bersangkutan.¹⁸

Jika dianalogikan, perikatan yang meletakkan kewajiban bagi pelaku usaha untuk menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup merupakan perikatan ikutan dari perikatan pokok yakni perikatan yang membebaskan pada setiap orang yang melakukan pencemaran diwajibkan untuk melakukan pemulihan terhadap lingkungan hidup sebagaimana termaktub dalam pasal 54 UU PPLH. Perikatan pokoknya dalam hal ini adalah kewajiban setiap orang untuk memulihkan fungsi lingkungan hidup yang telah dicemarkan, sementara yang selanjutnya disebut sebagai

¹⁶ Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H., *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, 1 ed. (Malang: Setara Press, 2018), 10-14.

¹⁷ Prof. DR. Sutan Remy Sjahdeini, S.H., *Sejarah, Asas, dan Teori HUKUM KEPAILITAN*, Edisi Kedua, Jakarta: Kencana, 2018), 3.

¹⁸ Letezia Tobing M.Kn S. H., "Perbedaan Droit de Preference dan Hak Privilege | Klinik Hukumonline," December 2, 2014, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-droit-de-preference-dan-hak-privilege-lt547a9355c4b95/>.

perikatan ikutan ialah bahwasanya dalam suatu kegiatan atau suatu usaha yang niscaya diperkirakan merugikan lingkungan hidup maka ia diwajibkan untuk menyediakan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup.¹⁹

Pada hakikatnya jaminan bertujuan agar meyakinkan pihak Pemerintah selaku kreditur bahwa kelak pemegang persetujuan lingkungan bertanggung jawab atas pencemaran lingkungan hidup yang terjadi. Dalam hukum jaminan, sejatinya jaminan yang diberikan oleh debitur terhadap kreditor merupakan upaya untuk meyakinkan kreditor bersangkutan bahwa debitur pasti memenuhi kewajiban prestasi yang dapat dinilai dengan uang yang timbul dari perikatannya.²⁰ Pada suatu kondisi di mana pelaku usaha yang telah melakukan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, yang dengan itu tidak melakukan penanggulangan maupun pemulihan, maka pemerintah dapat melakukan baik penanggulangan maupun pemulihan lingkungan hidup.

Sebagai contoh dapat dilihat pada pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh limbah B3, bahwa jika pemulihan fungsi lingkungan hidup tidak dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari maka menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup.²¹ Yang artinya pemerintah dapat melakukan eksekusi dana jaminan pemulihan lingkungan hidup apabila debitur (pihak yang berkewajiban) tidak melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Namun perikatan semacam ini tidak semata-merta dapat dikatakan bahwa kewajiban penyediaan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup merupakan kategori jaminan hak atas kebendaan sebagaimana yang memposisikan kreditor pemerintah sebagai kreditor separatis. Mengenai eksekusi dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, pemerintah memang dapat melakukan dana tersebut ketika pihak pelaku usaha telah wanprestasi. Namun yang perlu diperhatikan bahwa objek hak atas jaminan tidak secara otomatis menjadi kepemilikan kreditor (pemerintah). Dalam perspektif hukum jaminan, jaminan atas kebendaan eksekusinya yakni lazimnya melalui penjualan, yang atas hasil penjualan tersebut diperuntukkan pelunasan utang debitur.

¹⁹ H Nanang Hermansyah and Hj Arida Mahmudyah, *ANALISIS YURIDIS EKSISTENSI DANA JAMINAN REKLAMASI BIDANG PERTAMBANGAN DALAM USAHA MENJAGA KELESTARIAN LINGKUNGAN HIDUP*, 10, no. 2337 (2022).

²⁰ Hartono Hadisoeparto, S.H., *POKOK-POKOK HUKUM PERIKATAN DAN HUKUM JAMINAN*, Edisi Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1984), 50.

²¹ Marcelino Mandae Patoding, "PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP AKIBAT TERJADINYA PERUSAKAN DAN PENCEMARAN Oleh: Marcelino Mandae Patoding," *LEX ADMINISTRATUM* 9, no. 3 (April 2021), 65, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/33216>.

Hal ini didasarkan pada asas larangan *Pactum Commissorium* yakni prinsip universal dalam hukum jaminan kebendaan,²² istilah ini menunjuk pada pencantuman klausula bahwa ketika debitur wanprestasi maka benda jaminan secara otomatis menjadi milik kreditor. Yang berarti asas larangan *pactum commissorium* merupakan kebalikannya, di mana klausula demikian dilarang, sebagaimana dalam hukum perdata klausula ini dianggap *null and void* (batal demi hukum) karena bertentangan dengan keadilan serta berpotensi penyalahgunaan posisi kreditor.²³

Dengan demikian maka pemerintah tidak memenuhi sebagai kriteria sebagai kreditor separatis. Di sisi lain, perikatan yang dibahas ialah perikatan yang meletakkan kewajiban terhadap pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan pembiayaan akibat tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, atau dengan kata lain perikatan yang timbul dari ketentuan Perundang-undangan akibat tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. Di sisi lain, kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan pembiayaan atas kekurangan dana jaminan lingkungan hidup ini merupakan utang. Namun piutang pemerintah mengenai hal ini tidak diatur hak mendahului terhadap kreditor lain (hak *privilege*) dalam UU No. 32 Tahun 2009, UU No. 37 Tahun 2004, serta ketentuan Perundang-undangan terkait seperti UU No. 9 Tahun 2018 Tentang PNBPN juga tidak mengatur eksistensi PNBPN dalam sektor lingkungan memiliki hak untuk mendahului.

Dalam Putusan Renvoi Nomor 18/Pdt.Sus-Renvoi/2023/PN Niaga Mdn, bahwa pemohon (KLHK) diakui sebagai kreditor yang memiliki bukti tagihan yang sah dan telah memiliki kekuatan hukum tetap dalam kepailitan PT RKK. Namun, proses pembayaran tagihan tersebut harus mengikuti asas *pari passu prorata parte*, yang berarti pembayaran akan dilaksanakan secara proporsional kepada semua kreditor berdasarkan besaran piutang masing-masing dan ketersediaan aset dalam kepailitan. Putusan Renvoi *a quo* dalam pertimbangan majelis hakim telah mengemukakan secara eksplisit bahwa tagihan piutang pemohon (KLHK) bukan termasuk tagihan kreditor preferen sebagaimana yang dialihkan pemohon dengan merujuk pasal 36 ayat (2) huruf c UU No. 9 tahun 2018, melainkan masuk dalam kategori kreditor konkuren. Hal ini

²² Larangan *Pactum Commissorium* dalam Jaminan Fidusia – Lawyer Ahdan Ramdani, August 18, 2025, <https://www.lawyer-ahdanramdani.com/larangan-pactum-commissorium-dalam-jaminan-fidusia/>.

²³ Penjelasan Pasal 1154 KUH Perdata Tentang Larangan Pengalihan Otomatis Objek Gadai – Lawyer Ahdan Ramdani, August 19, 2025, <https://www.lawyer-ahdanramdani.com/penjelasan-pasal-1154-kuh-perdata-tentang-larangan-pengalihan-otomatis-objek-gadai/>.

dikarenakan dalam UU PNPB tidak ada yang menyatakan secara eksplisit bahwa piutang yang dimaksud memiliki sifat untuk didahulukan dibanding kreditor lain. Sehingga hal ini telah menjelaskan kedudukan pemerintah sebagai kreditor dalam menagih kerugian lingkungan hidup.

B. Jenis Kreditor yang Ideal Mengenai Penagihan Pemenuhan Kekurangan Dana Jaminan Pemulihan Lingkungan Hidup Oleh Pemerintah

1. Kelemahan posisi pemerintah sebagai kreditor konkuren dalam perkara kepailitan

Kedudukan hukum Pemerintah sebagai kreditor konkuren memiliki posisi yang sangat rentan ketika terjadi objek boedel pailit tidak dapat memenuhi semua pembayaran utang debitor pailit yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan baik ketika debitor pailit yang mengalami insolvensi maupun masih solven, kreditor mendapatkan piutangnya berdasarkan jenis/hierarki kreditor di mana pembayaran utang terhadap kreditor konkuren menempati posisi paling akhir.

Insolvensi merujuk pada kondisi ketidakmampuan debitor untuk memenuhi kewajiban utangnya yang telah jatuh tempo, atau keadaan di mana aset debitor lebih sedikit daripada jumlah nilai utangnya (*balance sheet insolvency*). Pengaturan mengenai insolvensi memegang peran krusial karena menjadi penentu status solvabilitas suatu perusahaan serta dasar untuk mengajukan permohonan kepailitan. Dalam standar Internasional kepailitan itu sendiri, debitor yang dapat diputus pailit ialah debitor yang berada dalam kondisi insolvensi. Sebagai alternatif akhir untuk menghindari kepailitan, Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) acapkali diharapkan oleh kreditor konkuren. Mayoritas kreditor ini umumnya tidak menginginkan debitor dinyatakan pailit, terlebih jika utang debitor telah melebihi nilai hartanya (*balance sheet insolvency*). Dalam situasi demikian, pelunasan utang kepada kreditor konkuren pada dasarnya tidak lagi utuh. Di sisi lain, kreditor konkuren justru akan menjadi pihak yang paling dirugikan apabila debitor benar-benar dipailitkan.²⁴

Berbeda halnya Undang-Undang Kepailitan Indonesia, UUK-PKPU tidak mengatur keadaan insolvensi sebagai syarat kepailitan,²⁵ di mana UUK-PKPU juga tidak menganut asas *insolvency* sebagaimana yang dikemukakan Prof. Sutan Remy

²⁴ Rafiqah Sari, *Dampak Kepailitan Bagi Kreditor Konkuren di Indonesia*, 2, no. 3 (2023).

²⁵ Hari Sutra Disemadi and Danial Gomes, *PERLINDUNGAN HUKUM KREDITUR KONKUREN DALAM*, 9, no. 1 (2021).

Sjahdeini, bahwa syarat untuk dinyatakan pailit semata-mata merujuk pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU.²⁶ Hal ini berimplikasi pada banyaknya perusahaan atau debitor yang secara faktual masih sehat secara keuangan dan solven justru dapat diputus pailit oleh pengadilan, sehingga dalam kondisi ini Pemerintah sebagai kreditor konkuren untuk mendapatkan piutangnya harus mengantri setelah kreditor di atasnya (piutangnya sudah dilunasi).

Contoh konkrit debitor yang masih solven namun diputus pailit ialah Putusan No. 48/PAILIT/2012/PN.NIAGA.JKT.PST. Dalam putusan tersebut melibatkan PT Telkomsel (debitor) yang diajukan pailit oleh PT Prima Jaya Informatika selaku kreditor. Telkomsel memiliki kewajiban finansial yang jelas dan sudah dapat ditagih senilai Rp5,3 miliar, di mana kewajiban ini telah jatuh tempo sejak 25 Juni 2012. Atas utang yang dimiliki PT Telkomsel tersebut, ia kemudian dijatuhkan putusan pailit oleh pengadilan niaga meskipun tidak berada dalam keadaan insolven.²⁷

Kelemahan kedudukan kreditor konkuren dalam UU Kepailitan juga ditunjukkan oleh Ketidadaan ketentuan normatif yang secara tegas mengatur perlindungan bagi kreditor konkuren baik melalui *minimum dividend clause* (batas pembagian minimum) maupun mekanisme perwakilan minimum kolektif dalam pengambilan suara proposal perdamaian mencerminkan bahwa sistem kepailitan Indonesia masih berfokus pada aspek kepastian hukum prosedural. Hal ini menimbulkan paradoks, meskipun hukum positif mengakui kedudukan kreditor konkuren sebagai subjek hukum yang sah atas piutang yang dimilikinya, dalam praktik distribusi harta pailit posisi mereka justru sering terabaikan, bahkan ketika seluruh prosedur formal telah dipatuhi sesuai undang-undang.²⁸ Fenomena ini dapat diamati dalam beberapa putusan pengadilan niaga, seperti Putusan Nomor 04/Pdt.Sus PKPU/Pailit/2018/PN. Niaga Mks, yang menangani perkara CV Sinar Utama Triputra dan PT Amanah Bersama Umat (Abu Tours). Dalam kasus tersebut sebagian besar kreditor konkuren yang terdiri dari pelaku usaha kecil dan konsumen individu tidak mendapatkan pembagian dari objek boedel pailit atas piutangnya meskipun seluruh tahapan hukum telah dilalui.

²⁶ Sjahdeini, 160-161. (op.cit.).

²⁷ "Kasus Pailit, Telkomsel Menang Lagi di MA | tempo.co," Tempo, July 22, 2013, <https://www.tempo.co/ekonomi/kasus-pailit-telkomsel-menang-lagi-di-ma-1594947>.

²⁸ Feri Saputra, *PARADOKS PERLINDUNGAN KREDITOR KONKUREN DALAM SKEMA KEPAILITAN DAN PKPU DI INDONESIA: ANALISIS KOMPARATIF DAN PERSPEKTIF KEADILAN DISTRIBUSI*, n.d.

Dalam hukum kepailitan juga dikenal asas yang menyetakan bahwa kepailitan merupakan jalan terakhir untuk penyelesaian utang debitor. Dengan tujuan mendorong investasi dan pasar modal serta asas keberlangsungan usaha yang termaktub dalam UUK-PKPU, maka dapat dipahami UU kepailitan di Indonesia menganut asas bahwa mekanisme kepailitan ditempuh sebagai *the last resort (ultimum remedium)* atau dengan kata lain merupakan upaya terakhir yang ditempuh setelah *the first resort* melalui upaya perdamaian berupa reorganisasi seperti restrukturisasi utang dan restrukturisasi perusahaan.²⁹ Namun UUK-PKPU lagi-lagi tidak konsisten, di mana dengan ditunjukkan bahwa syarat permohonan pailit yang termaktub dalam pasal 2 ayat (1) kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam pasal 8 ayat (4) UUK-PKPU.

Situasi semacam ini berpotensi merugikan kreditor Pemerintah dalam penagihan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup yang notabene sebagai kreditor konkuren yang hak tagihnya terancam tidak dapat dilunasi secara penuh. Lebih lanjut, kreditor konkuren (Pemerintah) justru akan menjadi pihak yang paling dirugikan jika debitor akhirnya dinyatakan pailit. kelemahan kreditor konkuren tidak hanya dalam posisi debitor insolven, namun meskipun debitor masih dalam kondisi solven pada hakikatnya kreditor konkuren juga memiliki urutan pembayaran piutangnya berada di posisi akhir (setelah kreditor separatis dan preferen). kerugian ini semakin nyata ketika nilai harta pailit ternyata lebih kecil daripada total utang (*insolvency*), situasi yang semakin parah ialah setelah kreditor separatis dan kreditor preferen mengambil bagian mereka sehingga kreditor konkuren tidak memperoleh haknya atas putusan pailit tersebut. Implikasinya, hak piutang kreditor konkuren sangat mungkin tidak tertagih sama sekali karena *boedel* pailit debitor sudah habis.

2. Jenis kreditor yang ideal bagi Pemerintah mengenai penagihan pemenuhan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup

Dalam pandangannya Roscoe pound, hukum itu sendiri harus melindungi kepentingan-kepentingan dari subjek hukum, di mana kepentingan tersebut harus dilindungi dengan seimbang.³⁰ Definisi kepentingan menurut Roscoe pound dalam terjemahan bebasnya ialah:

²⁹ Sjahdeini, 94-95 (op.cit.).

³⁰ Tonny Andreas, Dominikus Rato, and Y. A. Triana Ohoiwutun, "Sumbangsih Roscoe Pound terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Sosiologis," *Jurnal Supremasi*, March 11, 2025, 135-47, <https://doi.org/10.35457/supremasi.v15i1.3968>.

“Kepentingan adalah sebuah tuntutan atau keinginan manusia ingin dipenuhi yang secara eksistensi baik berbentuk individu, kelompok, atau bahkan dalam asosiasi atau hubungan, di mana karenanya tatanan hubungan manusia harus mempertimbangkannya.”

Dari pandangan demikian kemudian Roscoe pound membagi kepentingan menjadi tiga jenis:³¹

1. Individual interests

Individual interests diartikan sebagai kepentingan yang pada intinya ialah dipersamakan dengan hukum perdata, di mana seseorang dalam rangka memperjuangkan haknya. Dalam hal ini yang dimaksud *private law* ialah seperti tuntutan, permintaan, serta kehendak yang berkaitan dengan kepentingan pribadi seseorang. Yang kemudian dibagi menjadi tiga jenis, *Pertama*, kepentingan Kepentingan pribadi (*personality interests*) yang meliputi: kebebasan berpendapat, kebebasan atas suatu keyakinan, perlindungan terhadap pribadi, dan kebebasan minat. Kedua, *Domestic relations* (kepentingan domestik) yang meliputi: hubungan dalam perkawinan serta hak anak terhadap orang tuanya. Ketiga, *Interests of substance* yang meliputi: kepemilikan aset, kebebasan dalam konteks berserikat (*freedom of association*), dan keberlangsungan pekerjaan. Kepentingan ini sebagai dasar manusia untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi dan sosial.

2. Public interests

Public interests yang dimaksud menurut Roscoe pound ialah dipersamakan dengan hukum publik, di mana titik fokusnya ialah mengenai kepentingan lembaga-lembaga pemerintahan atau negara yang notabene sebagai penyelenggara ketertiban dan kesejahteraan umum dapat menjalankan TUPOKSI nya dengan efektif dan lancar. Kepentingan publik ini kemudian dibagi menjadi dua bagian yakni: *Pertama*, *Interest of the state as a juristic person*: yakni kepentingan negara sebagai suatu entitas hukum yang independen untuk mempertahankan eksistensinya dan menjalankan fungsi-fungsinya, di mana negara merupakan subjek hukum yang tentunya memiliki hak dan kewajiban. *Kedua*, *Interests of the state as guardian of social interests*: Dalam

³¹ Raesha Diva, Amara Nur Nabila, and Tita Wulansari, *Filsafat Hukum dalam Perspektif Roscoe Pound*, n.d.

konteks ini negara memiliki peranan sebagai wali dan pelindung publik yang titik fokusnya ialah untuk melindungi masyarakat dan terciptanya kesejahteraan umum. Contoh konkritnya seperti halnya perlindungan terhadap lingkungan hidup, pengaturan mengenai pengendalian penyakit menular, perlindungan konsumen, dan masih banyak lagi.

3. *Social interests*

Kepentingan sosial merujuk pada kepentingan yang menyangkut pada keseimbangan, harmoni, dan kelangsungan hidup masyarakat sebagai organisasi sosial. Fokusnya mengenai kolektivitas masyarakat dan norma sosial yang memungkinkan masyarakat tetap utuh, di mana jika tanpa berlandaskan pada norma dan struktur sosial maka niscaya hukum kehilangan legitimasi, yang kemudian berimplikasi pada keretakan di kalangan masyarakat. *Social interests* kemudian dibagi menjadi enam bagian yakni: *Pertama, Social interest in the general security* yaitu kepentingan untuk hidup aman dan teratur, seperti halnya perlindungan terhadap ancaman terhadap keselamatan umum, stabilitas dan ketertiban publik (keamanan umum). Contoh konkritnya ialah pengaturan terhadap lalu lintas. *Kedua, Social interest in the Security of social institutions*: kepentingan masyarakat dalam hal mempertahankan lembaga-lembaga yang dirasa perlu untuk masyarakat itu sendiri. Contoh konkritnya ialah seperti, hukum keluarga yang mengatur keabsahan suatu perkawinan, pengaturan warisan untuk stabilitas ekonomi keluarga.

Ketiga, Social interest in the general morals: kepentingan masyarakat untuk mempertahankan moralitas umum serta nilai-nilai etika. Contoh konkritnya di Indonesia ialah seperti larangan untuk berbuat judi, larangan untuk melakukan zina, dan larangan untuk kohabitasi. *Keempat, Social interest in the conservation of social resources*: kepentingan masyarakat dalam rangka menjaga sumber daya yang berorientasi kepada kesejahteraan bersama. Yang dimaksud di sini adalah mengenai perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Seperti pengaturan mengenai larangan deforestasi hutan, pengaturan tentang larangan untuk berburu satwa, dan pengaturan pengelolaan air.

Kelima, Social interest in general progress: kepentingan masyarakat terhadap kemajuan serta pengembangan, seperti dukungan terhadap ilmu pengetahuan dan ekonomi. Contohnya yakni fasilitas terhadap suatu riset

tertentu, UU hak cipta, dan masih banyak lagi. *Keenam, Social interest in the Individual as a social being*: kepentingan untuk setiap individu dapat berkembang, seperti pengendalian individu yang berpotensi membahayakan kolektif. Contoh konkritnya yakni rehabilitasi penyalahguna narkoba, sosialisasi orang tua dalam hal pemberian makanan yang bergizi untuk anaknya, dan pembinaan sosial.

Dalam hukum positif Indonesia, dewasa ini telah banyak Undang-undang yang memberikan hak mendahului atas piutang (hak *privilege*) bagi kreditor. Terutama pemberian *privilege* ini rata-rata diberikan terhadap piutang negara dan beberapa kreditor yang notabene memiliki urgensi tersendiri untuk diberikan hak demikian, dengan contoh yakni:

- a. Cukai: penagihan utang cukai yang tidak dibayar sesuai dengan tenggat waktu, kekurangan cukai, serta sanksi administrasi dalam bentuk denda oleh Direktorat Jendral Bea dan Cukai yang notabene mewakili negara. Hal ini diatur dalam UU No. 11 tahun 1995 tentang Cukai yang pada intinya menyatakan bahwa tagihan negara atas tiga hal tersebut memiliki hak mendahului.³²
- b. Kepabeanan: Dalam ranah kepabeanan juga telah diatur bahwasanya tagihan pabean oleh negara memiliki hak untuk mendahului. Hal ini dinyatakan secara *expressis verbis* dalam pasal 39 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, yang pada intinya menyatakan bahwa Negara memiliki hak untuk mendahului mengenai tagihan pabean yang dimiliki oleh pihak yang berutang, di mana Negara memiliki hak mendahului ini terdiri atas denda administrasi, bunga, bea masuk, dan biaya penagihan.³³
- c. Perpajakan: piutang Negara yang berupa pajak di mana telah diatur dalam pasal 21 UU No. 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan yang menyatakan bahwa negara hak untuk mendahului atas utang pajak yang meliputi pokok pajak, bunga, sanksi berupa bunga, denda, kenaikan, dan biaya penagihan pajak.

³² Naura Agustina, "Kreditur Preferen, Definisi, dan Contohnya Di Dunia Keuangan," *FLIN - Solusi Pelunasan Utang #1 di Indonesia*, August 21, 2025, <https://flin.co.id/blog/kreditur-preferen/>.

³³ Paulus Herdianto Manurung, *HAK MENDAHULUI TAGIHAN UTANG PAJAK UNTUK WAJIB PAJAK YANG DINYATAKAN PAJAK* PAULUS HERDIANTO MANURUNG, n.d.

- d. Upah dan hak buruh: dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang mengubah pasal 95 UU Ketenagakerjaan, yang pada ayat (1) menyatakan bahwa: ketika perusahaan pailit atau dilikuidasi, maka upah dan hak buruh merupakan utang yang didahulukan.
- e. Perasuransian: UU No. 40 tahun 2014 tentang Perasuransian. Bahwa dalam konteks ini apabila perusahaan asuransi maupun perusahaan reasuransi dinyatakan pailit atau dilikuidasi, maka pemegang polis, tertanggung, dan peserta memiliki hak untuk mendahului dibanding kreditor lainnya. Dengan pengaturan semacam ini, maka niscaya pembayaran utang oleh perusahaan asuransi atau perusahaan reasuransi selaku pihak debitor pailit, pihak yang didahulukan pembayarannya ialah pemegang polis, tertanggung dan peserta.

Dengan merujuk pada teori kepentingan Roscoe pound yang pada intinya menitikberatkan pada keseimbangan antara kepentingan-kepentingan (*individual interest, public interest, dan sosial interest*) serta perbandingan atas pengaturan hak *privilege* tagihan-tagihan kreditor yang yang notabene kepentingan tersebut memiliki urgensi untuk didahulukan, maka adalah tepat jika hak untuk mendahului atas penagihan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup ini diatur dalam ketentuan Perundang-undangan. Tujuan ini tidak lain adalah agar terselenggara lingkungan hidup yang sehat dan melaksanakan asas tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup.

Mengenai tagihan negara berupa pajak terhutang, tagihan negara berupa pabean serta cukai, dalam hal ini sudah jelas bahwa tagihan semacam ini merupakan kepentingan publik yakni dalam konteks *Interests of the state as guardian of social interests*. Dalam hal ini hasil pemungutan pajak merupakan salah satu pendapatan terbesar negara (APBN), yang dengan ini kemudian APBN dialokasikan dalam beberapa sektor seperti pendidikan, fasilitas, pembangunan, dan masih banyak lagi. Bahwa sudah menjadi suatu keharusan bagi negara yang notabene merupakan entitas hukum untuk mensejahterakan kehidupan warga negaranya. Sehingga pengaturan mengenai hak mendahului negara dalam hal penagihan cukai, pabean, maupun pajak memiliki urgensi tersendiri di mana hasil dari pemungutan tersebut di samping bertujuan

untuk menjalankan fungsi negara, di sisi lain juga bertujuan untuk mensejahterakan warga negara.

Pengaturan hak mendahului mengenai upah dan hak-hak lain pekerja/buruh yang diatur dalam pasal 95 ayat (4) UU No. 13 tahun 2003 yang kemudian dimohonkan diuji oleh MK dan dikabulkan, yang kini dikuatkan melalui UU No. 6 tahun 2023, bahwasanya aturan demikian juga memiliki urgensi tersendiri. Pasalnya dalam hal ini menurut putusan MK *a quo*, buruh memiliki posisi yang lemah, maka dari itu pengaturan upah buruh memiliki hak mendahului di atas segala kreditor. Namun di sisi lain pengaturan semacam ini juga telah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan para kreditor lainnya, di mana hanya upah buruh yang diletakkan paling atas, sementara hak-hak lainnya yang dimiliki buruh diposisikan tetap berada di bawah kreditor separatis.³⁴

Dalam posisi ini pula perlu ditekankan bahwa posisi kreditor pemerintah dalam rangka penagihan atas kekurangan pembiayaan akibat tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup harus diperhatikan. Dalam artian dalam posisi ini pemerintah memiliki kedudukan yang lemah sebagai kreditor konkuren. Padahal, penagihan dana jaminan *a quo* merupakan kepentingan publik yang khususnya yakni masuk dalam kategori *Interests of the state as guardian of social interests*, sebagaimana merupakan kepentingan sejenis dengan tagihan negara berupa pajak, pabean, dan cukai.

Sehingga jenis kreditor yang ideal bagi pemerintah dalam konteks penagihan atas kekurangan pembiayaan akibat tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup adalah kreditor preferen yang notabene memiliki hak *privilege*. Hal ini bertujuan untuk penguatan posisi pemerintah yakni ketika suatu Perusahaan atau pelaku usaha yang dimohonkan pailit atau mengajukan pailit dirinya sendiri, atau bahkan Ketika pemerintah dalam hal melakukan penagihan pemenuhan memilih jalan melalui perkara kepailitan, pemerintah memiliki posisi yang tidak dirugikan karena telah memiliki hak *privilege* dibanding kreditor lainnya. Sehingga dengan adanya

³⁴ Luthvi Febryka Nola, "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XI/2013 Terkait Kedudukan Upah Pekerja dalam Kepailitan (Implementation of Constitutional Court Decision Number 67/PUU-XI/2013 Related to the Position of Workers' Wages in Bankruptcy)," *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 10, no. 2 (January 2020): 149–66, <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i2.1348>.

pengaturan demikian maka dapat pula dikatakan sebagai upaya preventif dalam memberikan perlindungan secara tidak langsung terhadap lingkungan hidup.

KESIMPULAN

1. Kedudukan pemerintah dalam konteks perikatan yang meletakkan kewajiban terhadap pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup ialah sebagai kreditor konkuren, di mana disebabkan oleh tidak adanya hak *privilege* (hak mendahului) dibanding kreditor lain. Kedudukan hukum ini lahir dari hubungan hukum antara pelaku usaha dengan pemerintah yang tercipta diakibatkan kewajiban pelaku usaha untuk memenuhi kekurangan pembiayaan dana jaminan lingkungan hidup. Pemerintah sebagai kreditor berwenang untuk menagih atas kekurangan pembiayaan tersebut dalam hal melaksanakan penanggulangan maupun pemulihan. Namun hingga kini pengaturan hak tagih pemerintah tidak dinyatakan secara *expressis verbis*, di mana menimbulkan ketidakpastian akan legal standing pemerintah dalam melakukan penagihan.
2. Dengan melihat sisi dari kepentingan, penagihan kekurangan pembiayaan atas tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup oleh pemerintah terhadap pelaku usaha merupakan masuk dalam kategori kepentingan publik yang berorientasi terhadap perlindungan lingkungan hidup, sehingga kedudukan pemerintah sebagai kreditor konkuren merupakan kedudukan yang tidak ideal, di mana kepentingan untuk menagih kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup memiliki urgensi tersendiri untuk didahulukan. Di samping itu, dapat dipahami bahwa pengaturan hukum positif yang melibatkan kepentingan publik lazimnya hak tagih negara memiliki hak untuk mendahului dibanding kreditor lain. Hal ini bertujuan agar kedudukan pemerintah dalam rangka penagihan pemenuhan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup berada pada posisi yang lemah.

SARAN

1. Disarankan kepada badan legislatif untuk menambahkan pengaturan mengenai hak tagih pemerintah mengenai kewajiban pemenuhan kekurangan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, sehingga *legal standing* pemerintah dalam melakukan penagihan eksistensinya telah jelas yang kemudian hak tagih pemerintah tidak bersifat multi tafsir. Dengan posisi pemerintah saat ini sebagai kreditor konkuren terkait penagihan kekurangan dana penjaminan pemulihan lingkungan hidup, maka dapat dipahami hal yang perlu dihindari oleh pemerintah ialah melakukan penagihan melalui mekanisme
- Andhika Putra Bhagaskara, Benny Krestian Heriawanto, Ahmad Syaifudin | 291**

kepailitan. Dengan kata lain, apabila pelaku usaha yang tidak kunjung memenuhi kekurangan dana penjaminan lingkungan hidup, maka skenario terbaik penagihan dilakukan secara non-litigasi jika memungkinkan. Apabila tidak memungkinkan dapat dilakukan penagihan melalui litigasi, namun dengan mekanisme pengajuan gugatan perdata biasa (bukan kepailitan).

2. Diharapkan kepada badan legislatif untuk segera mengatur pemberian hak istimewa atau hak mendahului dalam penagihan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, terutama terkait kekurangan pembiayaan yang diakibatkan oleh tidak cukupnya dana jaminan pemulihan lingkungan hidup. Kedudukan pemerintah sebagai kreditor konkuren berpotensi pelaksanaan kewajiban oleh suatu pelaku usaha tidak terlaksanakan karena kreditor konkuren berada posisi di bawah kreditor separatis dan kreditor konkuren. Dengan diaturnya hak *privilege* pemerintah, maka hal ini sejalan dengan asas tanggung jawab negara dalam UU PPLH bahwa negara bertanggung jawab terhadap hak warga negara atas lingkungan hidup yang sehat serta melindungi pemerintah khususnya dalam perkara kepailitan agar tidak berada pada posisi yang lemah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek Voor Indonesie*)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundanan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perasuransian.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2024 Jenis Dan Tarif Atas Jents Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan.

Buku

Aprita, Serlika. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. 1 ed. Malang: Setara Press, 2018.

Hadisoepipto, Hartono. *POKOK-POKOK HUKUM PERIKATAN DAN HUKUM JAMINAN*. 1 ed. Yogyakarta: Liberty, 1984.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, 15 ed. Jakarta, Kencana, 2021.

Sriwidodo, Joko. *MEMAHAMI HUKUM PERIKATAN*. 1 ed. Yogyakarta: Kepel Press, 2021.
2014.

Sjahdeini, Remy Sutan. *Sejarah, Asas, dan Teori HUKUM KEPAILITAN*. 2 ed. Jakarta: Kencana, 2018.

Jurnal

Andreas, Tonny, Dominikus Rato, and Y. A. Triana Ohoiwutun. "Sumbangsih Roscoe Pound terhadap Perkembangan Ilmu Hukum Sosiologis." *Jurnal Supremasi*, March 11, 2025, 135–47. <https://doi.org/10.35457/supremasi.v15i1.3968>.

Disemadi, Hari Sutra, and Danial Gomes. *PERLINDUNGAN HUKUM KREDITUR KONKUREN DALAM*. 9, no. 1 (2021).

Diva, Raesha, Amara Nur Nabila, and Tita Wulansari. *Filsafat Hukum dalam Perspektif Roscoe Pound*. n.d.

Fahmi, Sudi. "ASAS TANGGUNG JAWAB NEGARA SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP." *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 212–28. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art4>.

Hawari, Azam, and Deni Daniel. "Akibat Kepailitan pada Penegakan Hukum Lingkungan yang Berorientasi Pemulihan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 7, no. 1 (December 2020): 141–65. <https://doi.org/10.38011/jhli.v7i1.225>.

Hermansyah, H Nanang, and Hj Arida Mahmudyah. *ANALISIS YURIDIS EKSISTENSI DANA JAMINAN REKLAMASI BIDANG PERTAMBANGAN DALAM USAHA MENJAGA KELESTARIAN LINGKUNGAN HIDUP*. 10, no. 2337 (2022).

Manurung, Paulus Herdianto. *HAK MENDAHULUI TAGIHAN UTANG PAJAK UNTUK WAJIB PAJAK YANG DINYATAKAN PAJAK PAULUS HERDIANTO MANURUNG*. n.d.

Nola, Luthvi Febryka. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XI/2013 Terkait Kedudukan Upah Pekerja dalam Kepailitan (Implementation of Constitutional

Court Decision Number 67/PUU-XI/2013 Related to the Position of Workers' Wages in Bankruptcy)." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 10, no. 2 (January 2020): 149–66. <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i2.1348>.

Patoding, Marcelino Mandae. "PEMULIHAN LINGKUNGAN HIDUP AKIBAT TERJADINYA PERUSAKAN DAN PENCEMARAN Oleh: Marcelino Mandae Patoding." *LEX ADMINISTRATUM* 9, no. 3 (April 2021). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/33216>.

Saputra, Feri. *PARADOKS PERLINDUNGAN KREDITOR KONKUREN DALAM SKEMA KEPAILITAN DAN PKPU DI INDONESIA: ANALISIS KOMPARATIF DAN PERSPEKTIF KEADILAN DISTRIBUSI*. n.d.

Sari, Rafiq. *Dampak Kepailitan Bagi Kreditur Konkuren di Indonesia*. 2, no. 3 (2023).

Sugianto, Fajar, Sanggup Leonard Agustian, and Nisa Permata Basti. "EKSISTENSI PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM AGRARIA." *TANJUNGPURA LAW JOURNAL* 4, no. 1 (August 2020): 1–21.

Wiryadi, Kania Jennifer Wiryadi, and Bayu Novendra. "Sistem Pendanaan Pemulihan Lingkungan Hidup: Teori, Peraturan, Dan Praktik." *Padjadjaran Law Review* 8, no. 2 (2020): 67–79.

Artikel

Agustina, Naura. "Kreditur Preferen, Definisi, dan Contohnya Di Dunia Keuangan." *FLIN - Solusi Pelunasan Utang #1 di Indonesia*, August 21, 2025. <https://flin.co.id/blog/kreditur-preferen/>.

developer, mediaindonesia.com. "KLHK Ajukan Keberatan Atas Putusan Pailit PT RKK, Ini Alasannya." Accessed October 6, 2025. <https://mediaindonesia.com/humaniora/650947/klhk-ajukan-keberatan-atas-putusan-pailit-pt-rkk-ini-alasannya>.

Larangan Pactum Commissarium dalam Jaminan Fidusia – Lawyer Ahdan Ramdani. August 18, 2025. <https://www.lawyer-ahdanramdani.com/larangan-pactum-commissarium-dalam-jaminan-fidusia/>.

M.Kn, Letezia Tobing, S. H. "Perbedaan Droit de Preference dan Hak Privilege | Klinik Hukumonline." December 2, 2014. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-droit-de-preference-dan-hak-privilege-lt547a9355c4b95/>.

Penjelasan Pasal 1154 KUH Perdata Tentang Larangan Pengalihan Otomatis Objek Gadai – Lawyer Ahdan Ramdani. August 19, 2025. <https://www.lawyer-ahdanramdani.com/penjelasan-pasal-1154-kuh-perdata-tentang-larangan-pengalihan-otomatis-objek-gadai/>.

Tempo. "Daftar Perusahaan yang Diduga Penyebab Bencana Sumatera | tempo.co." Desember | 15.56 WIB 2025. <https://www.tempo.co/hukum/daftar-perusahaan-yang-diduga-penyebab-bencana-sumatera-2099495>.

- . “Kasus Pailit, Telkomsel Menang Lagi di MA | tempo.co.” July 22, 2013. <https://www.tempo.co/ekonomi/kasus-pailit-telkomsel-menang-lagi-di-ma-1594947>.
- Yasin, Muhammad. “Polluter Pays Principle: Asal Muasal, Pengaturan, dan Penerapannya di Indonesia.” hukumonline.com. Accessed September 15, 2025. <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt610137c95bfd7/polluter-pays-principle--asal-muasal--pengaturan--dan-penerapannya-di-indonesia/>.