

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Konsep Piutang Instansi Pemerintah

Piutang instansi pemerintah/negara berasal dari pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat yaitu Kementerian/lembaga baik departemen dan non departemen, serta sekretariat lembaga tertinggi/tinggi Negara. Pemerintah Daerah yakni instansi pemerintahan baik Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Piutang daerah menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menguraikan sebagai berikut.

“Jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Daerah dan/atau hak Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah”.

Pengertian piutang Negara berdasarkan Pasal 4 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Pengurusan Piutang adalah *“jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun”*. Pengurusan utang piutang sebenarnya didasari lingkup hukum perdata.. Penyelesaiannya pun mengacu kepada hukum perdata dan acara yang berlaku di Indonesia antara lain; KUHPerdata/BW, HIR, dan RBg. Mengenai utang piutang dapat dikatakan sama dengan perjanjian pinjam meminjam, Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 1754 menyatakan sebagai berikut.

“Pinjam meminjam adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah barang-barang tertentu dan habis karena pemakaian, dengan syarat bahwa yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam keadaan yang sama pula”.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan Piutang Negara Pada K/L, BUN dan Pengurusan Sederhana Oleh PUPN, penanggung utang adalah badan dan/atau orang yang berutang menurut peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Untuk perwakilan pengurus badan hukum (persekutuan perdata, firma, dan CV termasuk yayasan) oleh direksi/pengurus, anggota dewan pengawas/komisaris, serta salah satu pengurus persero dari badan hukum yang menyesuaikan pada akte pendiriannya. Pelaksanaan pengelolaan piutang mengacu pada prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik).

Dijelaskan lebih lanjut, pada tingkat pertama piutang Negara instansi pemerintah (pusat dan daerah) yang harus menyelesaikan sendiri piutangnya. Termasuk Badan Layanan Umum/Daerah (BLU/D), Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D), Komisi Negara, Lembaga Negara, atau Badan Hukum lainnya sesuai peraturan perundangan yang menyalurkan dana dari instansi pemerintah melalui pola *channeling* atau *risk sharing* sesuai dengan peraturan perundangan. Hal pengurusan piutang Negara yang diserahkan penyerah kepada PUPN cabang apabila tidak berhasil ditingkat pertama tersebut.

2.2. Konsep Dasar DJKN dan PUPN

Organisasi PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) dan DJKN (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara) ialah organisasi peruntukkan pengurusan dan

penyelesaian piutang Negara serta bertanggungjawab langsung kepada Menteri Keuangan.

2.2.1. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara

Berdasarkan Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 154/PMK.01/2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, bahwa kantor wilayah DJKN adalah instansi vertikal dari DJKN. Tugasnya melakukan koordinasi, evaluasi, bimbingan teknis, pengendalian, supervisi, dan pelaksanaan tugas di bidang lelang, kekayaan Negara, serta penilaian. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara memegang peranan secara administratif dalam pengurusan hingga penyelesaian piutang instansi pemerintah. Lahirnya DJKN seiring dengan kemunculan PUPN. Dasar hukumnya dapat dilihat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1976 yang mengatur Kedudukan, Tugas, Organisasi dan Tata Kerja BUPN, Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1999 (BUPLN), Tugas Departemen Keuangan pada Keputusan Presiden No. 177 Tahun 2000 jo. Keputusan Presiden No. 84 Tahun. Keorganisasian DJPLN pada Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001, kemudian menjadi Peraturan Presiden No. 94 tahun 2006 jo. Peraturan Menteri Keuangan No. 100/PMK.01/2008 dan berakhir dengan penyempurnaan DJPLN menjadi DJKN (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara).

Sejarah DJKN dimulai sejak tahun 1957 sampai dengan 1961 muncul pembentukan PUPN. Namun, ada permasalahan penyelesaian kredit investasi tahun 1971 dikarenakan terbatasnya struktur organisasi dan sumber daya manusianya. Dikeluarkanlah Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1976. Hasil ini

dibentuk Badan Urusan Piutang Negara (BUPN) sebagai pengurus piutang negara dan PUPN selaku penetap produk hukum dalam pengurusan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang PUPN/Panitia Urusan Piutang Negara. (Yulia, 2010)

Di tahun 1991 keluar Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991 dalam hal percepatan proses pelunasan piutang negara macet sehingga muncullah BUPLN (DJP dan BUPN). Tugas operasional yang sebelumnya dilaksanakan oleh satgas BUPN kemudian menjadi tugasnya KP3N (Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara) dan KLN (Kantor Lelang Negara). Kemudian, tanggal 3 Januari 2001 muncul Keputusan Presiden No. 177 Tahun 2000. Keabsahan ini dilanjutkan dengan adanya Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001 resmi mengubah organisasi BUPLN (DJP dan BUPN) menjadi DJPLN dengan tugas operasional oleh KP2LN (Kantor Pengurusan Piutang dan Lelang Negara).

Hadirnya reformasi lingkungan birokrasi di tahun 2006 pada Departemen Keuangan menggabungkan fungsi DJPLN dan DJPb, sehingga memunculkan DJKN. Hal ini diatur dalam Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2006 jo. Peraturan Presiden No.10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Republik Indonesia. Pengurusan operasional yang sebelumnya oleh KP2LN menjadi tusi KPKNL yang ditambahi bidang kekayaan. Negara dan penilaian. Saat ini, terdapat 17 (tujuh belas) Kanwil DJKN ditingkat regional mulai dari Kantor Wilayah DJKN Banda Aceh sampai Kantor Wilayah DJKN Papua, Papua Barat, dan Maluku. Selain itu, terdapat 71 (tujuh puluh satu) Kantor

Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) tingkat operasional dari KPKNL Banda Aceh sampai KPKNL Ambon.

Adapun berdasar PMK 154 tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara pasal 4, kanwil memiliki 7 seksi organisasi antara lain; bagian umum, bidang PKN, piutang Negara, penilaian, lelang, KI dan HI, serta kelompok jabatan fungsional. Pasal 3 menyebutkan 12 fungsi kanwil yaitu:

1. bidang kekayaan negara kanwil memberi evaluasi pelaksanaan, bimbingan teknis, dan pemantauan;
2. bidang piutang kanwil memberi evaluasi, bimbingan teknis, koordinasi dan pemantauan, pengurusan piutang negara dan kewenangan PUPN;
3. bidang piutang kanwil memberi evaluasi atas penatausahaan, bimbingan teknis, pemantauan, penagihan guna optimalisasi piutang;
4. bidang penilaian memberi evaluasi pelaksanaan, pemantauan, bimbingan teknis, dan supervisi;
5. bidang lelang kanwil memberi evaluasi, bimbingan teknis, verifikasi lelang, pemantauan, dan penggalan potensi;
6. di bidang kekayaan negara, penilaian, dan lelang kanwil memberi pelayanan advokasi;
7. pada pengurusan piutang dan lelang adanya pelayanan informasi serta pelaksanaan verifikasi, juga bimbingan teknis, evaluasi, dan pemantauan;
8. pembinaan Penilai, Jasa Lelang, dan Profesi Lelang;

9. kanwil menyiapkan bahan evaluasi kepatuhan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan bimbingan;
10. melaksanakan pengawasan teknis penilaian, pengelolaan kekayaan negara, lelang, dan pengurusan piutang negara;
11. melaksanakan penilaian dan pengurusan piutang negara; dan
12. melaksanakan administrasi Kantor Wilayah.

2.2.2. Panitia Urusan Piutang Negara

Kesadaran pemerintah akan pentingnya pengurusan piutang sudah ada sejak tanda bahaya tahun 1957. Lalu, keadaan perang tahun 1958 memunculkan Maklumat Bersama antara Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) selaku Penguasa Perang Pusat dengan Jaksa Agung No: MKL/Peperpu/01/1958 agar penanggung utang segera melakukan pelunasan kewajiban. Hal penyelesaian ini dilaksanakan oleh P3N. Pada Oktober 1960 dilakukan rapat evaluasi atas peranan P3N oleh pemerintah. Hasilnya dibuatlah rancangan Perpu tentang PUPN. Akhirnya, realisasi pembentukan PUPN terjadi di 14 Desember 1960 melalui UU No, 49 Prp. Tahun 1960 yang masih berlaku hingga sekarang.

Dasar hukum yang masih berlaku mengatur wewenang PUPN ialah UU Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang PUPN. Latar belakang kehadiran PUPN pada 26 Desember 1961 melalui Keputusan Menteri Pertama No. 454/MP/1961 dikarenakan banyaknya piutang Negara namun tidak ada pengembalian yang efektif guna pembangunan nasional. PUPN dibentuk oleh Presiden dan bertanggungjawab kepada Menteri Keuangan. Saat ini terdiri atas PUPN Pusat (di Jakarta) berada di wilayah kerja DJKN yang bertanggungjawab kepada Menkeu

dan PUPN Cabang (di ibukota provinsi, kecuali ditentukan lain oleh Menkeu) sesuai wilayah kerja Kanwil DJKN yang bertanggung jawab langsung kepada Ketua Panitia Pusat. Segala pelaksanaan keputusan PUPN diselenggarakan oleh Ditjen KN beserta unit vertikalnya.

PUPN tidak memiliki wewenang “mengadili” melainkan “melindungi dan menagih pembayaran” dengan misi pengurusan serta monitoring/pengawasan untuk mencapai pengembalian guna pemasukan kas negara. Anggota-anggota PUPN untuk penyelesaian piutang instansi pemerintah terdapat berbagai pihak dari Kantor Kepolisian, Bank Indonesia, Departemen Keuangan, Pemerintah Daerah dan Kejaksaan. Sesuai dengan UU No, 49 Prp. Tahun 1960, PUPN dapat cepat melakukan langkah penyelesaian piutang instansi pemerintah tanpa melalui pengadilan segera untuk penanggung utang yang tidak ada itikad baik dalam menyelesaikan piutangnya serta dapat pula dengan pendekatan eksekusi di pengadilan. PUPN dengan pendekatan non eksekusi dapat melakukan Pernyataan Bersama antara panitia cabang dan penanggung utang tentang jumlah utang yang wajib dilunasi, pengaturan cara penyelesaiannya dan sanksi. PUPN akan menerbitkan surat paksa yang harus segera dibayarkan penanggung utang dalam jangka waktu 1x24 jam setelah pemberitahuan SP. Jika hal tersebut tidak tercapai, PUPN dapat melakukan sita dan lelang barang jaminan/harta kekayaan lain milik penanggung utang bersangkutan. PUPN pun dapat mengeluarkan surat paksa badan untuk penanggung utang yang ada kemampuan namun tidak memiliki itikad baik dalam penyelesaian piutangnya. Dalam upaya penyelesaian piutang

instansi pemerintah, berikut kewenangan yang dimiliki PUPN yang dilakukan oleh DJKN cq. KPKNL yaitu:

1. Menetapkan jumlah utang si penanggung utang
2. Melakukan penagihan sekaligus
3. Menyita barang jaminan/ harta kekayaan si penanggung utang
4. Memblokir harta kekayaan milik penanggung utang di bank
5. Memblokir surat berharga milik penanggung utang di bursa
6. Menetapkan status DPO dan mencegah aktivitas ke luar negeri
7. Menerbitkan Paksa Badan
8. Melelang barang jaminan/harta kekayaan si penanggung hutang.(Gabriela Thalia Wuwungan, Sanchia Darlene Rawis, 2018)

Surat dan produk hukum yang dikeluarkan PUPN Cabang dapat ditandatangani oleh Anggota PUPN Cabang a.n Ketua PUPN Cabang, kecuali:

1. penandatanganan Pernyataan Bersama (PB),
2. penandatanganan Surat Paksa; dan
3. penandatanganan seluruh surat dan produk hukum PUPN Cabang pada KPKNL yang kepala kantornya menjabat Ketua PUPN Cabang.(Samsul Chorib et al., 2014)

Aktivitas PUPN terkait Surat Paksa yang pelaksanaannya oleh Ketua PUPN (Pelaksana). Dalam hal ini pemberitahuan SP langsung dari jurusita berupa salinan SP tersebut kepada penanggung utang yang ditujukan ke tempat tinggal atau di kantornya. Apabila, penaggung utang tidak menemui jurusita dapat mendatangi Kepala Daerah Kabupaten/Kota Praja ataupun kepada pegawai yang

ditunjuk pejabat ditempat. Tindakan lainnya apabila kesulitan menemukan kediaman/bubarnya badan hukum dengan memajang/tempel salinan surat paksa di pintu utama Kantor PUPN. Pelaksanaan SP tidak dilanjutkan kurang dari waktu 2x24 jam berlalu setelah pemberitahuan oleh jurusita. Sebelumnya, penanggung utang atau pihak ketiga dapat mengajukan sanggahan atas hak milik atas barang sita kepada Pengadilan Negeri.

Aktivitas PUPN terkait Paksa Badan/Penyanderaan dilakukan atas perintah tertulis oleh pelaksana atau teman sejawat kepada penanggung utang melalui izin tertulis dalam wilayah dari Pengawas/Kepala Kejaksanaan Daerah Tingkat I. Desakan ini karena tidak ada atau tidak cukupnya barang atas tuntutan jumlah uang terhitung SP serta biaya tambahan si penanggung utang. Penyanderaan dapat diperintahkan untuk waktu selama 6 bulan, namun tidak boleh disanderaan selama berlangsung kegiatan di tempat sidang resmi, tempat ibadah, tempat pemilu , dan bursa. Pelaksana penyanderaan yakni pihak jurusita dengan bantuan 2 (dua) orang saksi penduduk Indonesia usia 21 tahun keatas. Penanggung utang dapat menyampaikan sanggahan secara tertulis kepada hakim Pengadilan Negeri. Dengan demikian, menurut SP serta biaya pelaksanaannya harta benda penanggung utang kepada negara tetap menjadi tanggungannya.

Aktivitas PUPN terkait Penyitaan ditandai adanya perintah tertulis dari pelaksana setelah lewat waktu utang kepada negara tidak juga dilunasi si penanggung utang. Penyitaan barang gerak termasuk uang tunai dan surat-surat berharga milik penanggung hutang kepada Negara kecuali pengecualian barang sesuai aturan UU Nomor 49 Prp Tahun1960. Tindakan jurusita yakni dengan

membuat berita acara dan menempelkan pemberitahuan berupa selemba tersebut. Tindakan dengan menempelkan salinan berita acara ke publik atau pada barang gerak/tidak bergerak milik penanggung utangnya. Menurut prosesnya, penanggung utang tidak diperkenankan memindahkan/memberatkan/menyewakan hak atas barang tak gerak yang disita kepada negara mulai dari hari pengumuman berita acara. Sanggahan penanggung utang kepada negara terhadap pelaksanaan sita baik secara tertulis maupun dengan lisan ditujukan kepada hakim Pengadilan Negeri. Hakim jugalah yang akan menentukan cara bagi hasil penjualan barang sita setelah melalui proses pemeriksaan dan pemanggilan antara pelaksana dan orang yang berpiutang.

Aktivitas PUPN terkait Lelang mempertimbangkan perantara penjualan barang melalui Kantor Lelang, Balai lelang atau lainnya sesuai petunjuk pelaksana. Laporan tertulis dari Kantor Lelang, jurusita ataupun orang yang disertai penjualan melaporkan seputar hal penjualan diserahkan kepada pelaksana. Penanggung utang dapat memilih urutan barang yang akan dilelang apabila terdapat kelebihan sisanya akan diterimanya kembali. Penjualan atas barang bergerak tidak boleh dilakukan sebelum hari ke-8 sesudah barang tersebut disita. Pada barang tidak bergerak adanya perpindahan hak ke tangan pemenang lelang. Hakim akan bertindak bilamana orang yang disita bersikeras menolak untuk meninggalkan barang tidak gerak yang sudah laku, berupa perintah tertulis jurusita supaya segera ditinggalkan dan dikosongkan baik dengan/tanpa bantuan panitera Pengadilan Negeri atau pegawai lain yang ditunjuknya.

2.2.3. Hubungan PUPN Dengan DJKN

Mulai dari awal kemunculan dan reformasi UU Nomor 49 Prp. Tahun 1960, PUPN memang memiliki wewenang pengurusan piutang negara. Pelaksanaan produk hukum (putusan) wewenang PUPN dilakukan oleh DJKN yang mempunyai kantor operasional yang dikoordinasi Kantor Wilayah (Kanwil DJKN). Menurut KMK 61 Tahun 2002 j.o KMK 533 Tahun 2002, PUPN Cabang di seluruh Indonesia berjumlah 30 (tiga puluh) yang diketuai Kepala Kanwil DJKN. Uraian hubungan antara PUPN dan DJKN ialah sebagai berikut:

1. Wilayah Kerja DJKN meliputi wilayah kerja PUPN;
2. Kantor Kerja DJKN berada sama dengan kantor tempat PUPN;
3. Direktur Jenderal DJKN merupakan Ketua PUPN Pusat;
4. Sekretaris DJKN merupakan Sekretaris PUPN Pusat;
5. Anggaran PUPN dibebankan kepada anggaran DJKN dalam hal pengurusan piutang negara;
6. Penyelenggaraan keputusan di DJKN bagian kewenangan PUPN;
7. Penyelenggaraan tugas PUPN di bidang piutang dan lelang oleh DJKN didasari kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
8. Jurusita piutang negara ialah pegawai DJKN yang melakukan penyampaian Surat Paksa dan penyitaan terhadap barang jaminan/ harta kekayaan penanggung utang. (Siregar, 2010)

2.3. Penyelesaian Piutang Instansi Pemerintah

Berdasarkan PMK 163 Tahun 2020 tentang Tentang Pengelolaan Piutang Negara Pada K/L, BUN dan Pengurusan Sederhana Oleh PUPN, tindak lanjut PUPN Cabang merumuskan penyelesaian piutang instansi pemerintah per BKPN berdasarkan hasil pembahasan setelah diterbitkannya surat penagihan yaitu:

1. Dalam hal pelunasan utang PUPN menerbitkan Surat Pernyataan Piutang Negara Lunas (SPPNL);
2. Terdapat ajuan restrukturisasi utang maka PUPN membuat surat penarikan kepada penyerah PN;
3. Menetapkan persetujuan atas keringanan utang sebagai bentuk penyelesaian menyesuaikan besaran tarif yang diatur perpu;
4. Mengadministrasikan pembayaran sesuai ketentuan;
5. Memantau rencana penyelesaian utang dan membuat surat pernyataan bermeterai untuk menyelesaikan atau mengangsur utang;
6. menerbitkan PSBDT dalam hal:
 - a. < Rp.50.000.000,00 atas jumlah utang ini bila tidak ada titik terang penyelesaian oleh Penanggung Utang maka perlu menyertakan surat pernyataan miskin bermaterai;
 - b. Rp.50.000.000,00 s.d Rp.1.000.000.000,00 atas jumlah utang ini Penanggung Utang perlu menyertakan:
 - surat pernyataan miskin bermaterai yang dikuatkan Kades/Lurah/Instansi yang berwenang; atau

- surat pernyataan miskin bermaterai yang dilengkapi dengan salah satu dari kartu keluarga miskin, bukti penerima asuransi kesehatan atau bukti lainnya yang sejenis;
- c. Tidak adanya pengakuan bayar kewajiban oleh Penanggung Utang dari Berkas Kasus Piutang Negara (BKPN) eks BLBI maka menyertakan surat pernyataan bermeterai, dalam hal dokumen penyerahan memenuhi kriteria:
- tidak ditemukan atau tidak lengkap alamat dan/atau nama Penanggung Utang sehingga tidak memungkinkan dilakukan penelusuran lebih lanjut;
 - dokumen penyerahan pengurusan PN hanya berupa cetakan dari Sistem Aplikasi Pengganti Bunysis (SAPB); dan/atau
 - tidak terdapat dokumen yang membuktikan bahwa Penanggung Utang telah membuat perikatan/perjanjian kredit dengan bank asal.
- d. Penanggung Utang tidak menghadap, dan surat tercatat dikembalikan oleh perusahaan jasa pengiriman karena tidak diketahui lagi alamatnya atau alamat tidak jelas, dalam hal jumlah utang paling banyak Rp.50.000.000,00
- e. Penanggung Utang dalam hal jumlah utang sampai dengan Rp.1.000.000.000,00 tidak menghadap dan dari pembahasan bersama, penelitian administrasi atau kegiatan pengurusan diketahui bahwa Penanggung Utang telah tidak diketahui keberadaannya dengan bukti paling sedikit berupa:

- BA pemberitahuan surat paksa dilakukan dengan cara ditempelkan oleh Juru Sita Piutang Negara di papan pengumuman PUPN Cabang sesuai ketentuan UU Nomor 49 Prp. Tahun 1960 karena Penanggung Utang tidak diketahui lagi keberadaannya
- surat keterangan Lurah/Kades/Pimpinan Instansi yang berwenang; atau
- BA intensifikasi penagihan yang dibuat oleh petugas KPKNL yang diketahui oleh kantor kelurahan/desa/instansi yang berwenang

f. tindak lanjut penyelesaian lainnya yang mendorong penyelesaian PN.

2.4. Faktor-faktor Mempengaruhi Penyelesaian Piutang Instansi Pemerintah

Penyelesaian piutang instansi pemerintah oleh DJKN melalui berbagai proses pengurusan supaya negara dapat pengembalian piutang dari orang yang berpiutang berupa PNBPN. Inisiatif strategis yang dilakukan untuk mencapai target PNDS (Piutang Negara Dapat Selesai), BIAD PPN (Biaya Administrasi Pengurusan Piutang Negara), dan BKPN (Berkas Kasus Piutang Negara). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang pengurusan piutang negara, faktor-faktor yang mempengaruhi penyelesaian piutang negara/daerah oleh DJKN yaitu: (SP3N) surat penerimaan pengurusan piutang negara, surat panggilan, (PJPN) penetapan jumlah piutang negara/(PB) pernyataan bersama, (SP) surat paksa, pemeriksaan, pemblokiran, (SPS) surat

perintah sita, (SPPBS) surat perintah penjualan barang sitaan, PSBDT (piutang sementara belum dapat ditagih), pencegahan, dan paksa badan.(Firzada, 2017)