

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Piutang Negara

2.1.1 Pengertian Piutang Negara

Piutang adalah transaksi akuntansi untuk melakukan penagihan kepada konsumen yang berutang kepada seseorang, organisasi, atau suatu perusahaan atas barang atau jasa yang telah didapatkan melalui penjualan (Wuwungan, Rawis, & Z.Tirayoh, 2018). Berdasarkan definisi tersebut, piutang negara secara sederhana dapat didefinisikan sebagai piutang yang terjadi ketika seseorang atau badan melakukan suatu perjanjian dalam bentuk wajib bayar kepada negara.

Istilah piutang negara juga terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, utang kepada negara atau piutang negara merupakan jumlah uang yang bersifat wajib dibayarkan kepada negara ataupun badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung telah dikuasai oleh negara menurut peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada pemerintah pusat dan/atau merupakan suatu hak dari pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat dari telah dilakukannya suatu perjanjian,

akibat lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. dan akibat lainnya yang sah.

Selanjutnya, pengertian piutang negara juga terdapat dalam PMK Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara. Definisi PN berdasarkan PMK ini adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Piutang negara adalah kewajiban pihak lain baik perorangan atau berbentuk organisasi/badan dalam bentuk uang kepada negara yang timbul karena suatu perjanjian atau sebab lain yang sah. Sebab timbulnya piutang negara berupa perjanjian diantaranya perjanjian kredit, perjanjian penerusan pinjaman/chanelling, dan risk sharing. Adapun sebab lain yang sah diantaranya piutang yang timbul berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti piutang PNBP, piutang retribusi, piutang perpajakan, dan piutang bea cukai. Selain kedua hal itu, piutang negara dapat dilatarbelakangi oleh putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum.

2.1.2 Pengurusan Piutang Negara

Pengelolaan piutang negara (PN) merupakan salah satu bagian pengelolaan keuangan negara yang sangat penting. Hal ini disebabkan oleh adanya potensi keuntungan dari piutang negara baik dari segi jumlah nominal maupun kepentingan negara lainnya. Menurut Gultom et al. (2016), pengurusan piutang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengurusan piutang negara tersebut termasuk tugas yang sangat strategis dan penting baik dilihat secara mikro maupun ketika dikaitkan dengan kegiatan pelaksanaan pembangunan nasional

(Gultom, Riyanto, & Djais, 2016). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163 Tahun 2020, pengurusan piutang negara didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dalam rangka mengurus piutang negara sesuai dengan ketentuan UU Nomor 49 Prp. Tahun 1960 dan peraturan lainnya yang terkait dengan piutang negara.

Saat ini pengurusan piutang negara secara spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Piutang Negara Pada Kementerian Negara/Lembaga, Bendahara Umum Negara dan Pengurusan Sederhana oleh Panitia Urusan Piutang Negara. Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) adalah panitia interdepartemental yang dibentuk untuk mengurus hal-hal terkait piutang negara baik yang berasal dari instansi pemerintah maupun yang berasal dari badan-badan yang dikuasai oleh negara. PUPN ini merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengurus piutang negara (Wuwungan, Rawis, & Z.Tirayoh, 2018). Proses pengurusan piutang negara secara umum meliputi kegiatan penatausahaan, penagihan oleh kementerian/lembaga, pengurusan oleh PUPN, dan penyelesaian.

2.1.3 Kegiatan Pengelolaan Piutang Negara Pada Kementerian Negara/Lembaga

Pengurusan piutang negara pada kementerian negara dan/atau lembaga meliputi proses berikut:

1. Penatausahaan

Penatausahaan piutang negara adalah suatu kegiatan yang terdiri dari aktivitas pembukuan, inventarisasi, hingga pelaporan yang sesuai dengan ketentuan terkait

piutang negara yang berlaku. Kegiatan penatausahaan yang dilakukan pada tingkat kementerian atau lembaga meliputi:

- a. menatausahakan dokumen piutang negara yang terdiri atas dokumen sumber dan dokumen pendukung. Dokumen sumber terdiri atas perjanjian kredit, rekening koran, rekomendasi BPK untuk piutang tuntutan ganti rugi, dan/atau dokumen lain yang mampu membuktikan adanya dan besarnya piutang negara. Sementara itu, dokumen pendukung antara lain terdiri atas dokumen identitas penanggung utang, surat himbauan melakukan pembayaran, surat peringatan, bukti kepemilikan barang jaminan, bukti pengikatan barang jaminan, surat kuasa untuk menjaminkan maupun menjual barang jaminan atau harta kekayaan lain yang merupakan milik dari penanggung utang, dan dokumen pendukung lainnya
- b. menatausahakan dokumen terkait kepemilikan barang jaminan dan harta kekayaan lain untuk piutang negara yang penanggung utangnya menyerahkan dokumen tersebut
- c. melakukan pembebanan jaminan kebendaan, dalam hal terdapat harta kekayaan lain atau barang jaminan yang diserahkan penanggung utang
- d. melakukan penentuan kualitas piutang negara serta melakukan penyisihan piutang negara tidak tertagih
- e. menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan piutang negara sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).

2. Penagihan

Kegiatan penagihan dilakukan secara tertulis dengan membuat dan menyerahkan surat tagihan. Selain itu, dapat dilakukan penagihan dengan optimalisasi piutang negara. Penagihan secara tertulis dengan surat tagihan sifatnya wajib dilakukan terhadap seluruh jenis, kualifikasi, dan besaran piutang negara. Sedangkan optimalisasi piutang negara bersifat opsional dan dilaksanakan jika memenuhi pertimbangan dari aspek efisiensi dan efektivitas. Dalam pelaksanaannya, optimalisasi harus memperhatikan regulasi terkait PN yang ada. Penagihan dengan optimalisasi bertujuan untuk mempercepat penyelesaian piutang negara dan dilakukan sebelum piutang diserahkan pada PUPN.

Bentuk optimalisasi PN antara lain restrukturisasi, kerjasama penagihan dengan pihak ketiga, pelaksanaan *parate executie*, *Crash Program*, gugatan melalui lembaga peradilan, hibah piutang negara kepada Pemerintah Daerah, penjualan hak tagih piutang negara, penghentian layanan kepada penanggung utang, konversi piutang menjadi penyertaan modal negara, dan/atau melakukan *debt to asset swap*.

3. Penyelesaian

Penyelesaian piutang negara pada kementerian negara/lembaga dilakukan dengan dua kemungkinan yaitu melalui pelunasan atau penyelesaian dengan penghapusan. Piutang dinyatakan lunas apabila penanggung utang telah melunasi seluruh kewajibannya atau karena sebab lainnya yang sah. Penyelesaian PN dengan pelunasan termasuk pelunasan dengan keringanan utang seperti pada pelaksanaan *Crash Program*

Penyelesaian dengan penghapusan terdiri atas penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak. Keduanya dapat dilakukan setelah piutang negara diurus secara optimal. Selain itu, penyelesaian Piutang negara dapat terjadi karena adanya pembatalan pengakuan melalui koreksi pencatatan.

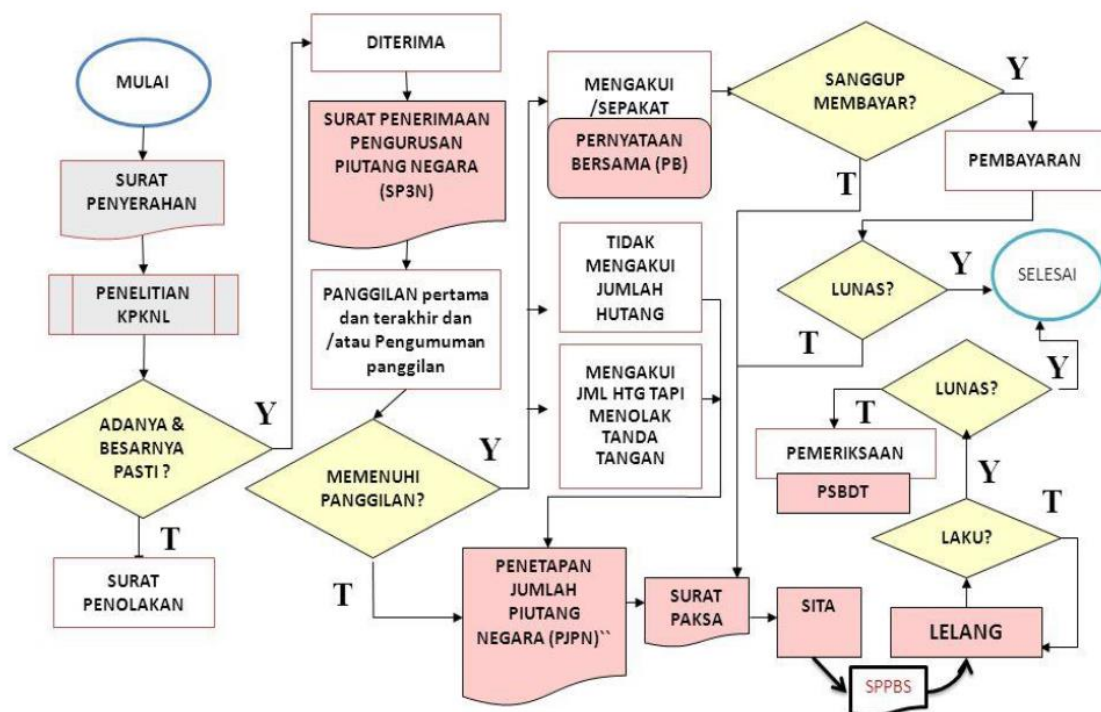
4. Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian, dan Pertanggungjawaban

Menteri atau pimpinan lembaga dan Bendahara Umum Negara (BUN) bertanggung jawab untuk melakukan upaya pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan pertanggungjawaban pengelolaan piutang negara. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa pengelolaan PN telah mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, seluruh penyeteran penerimaan negara dari hasil penagihan PN telah sesuai dan tepat waktu, semua tujuan kebijakan pengelolaan piutang negara telah tercapai, seluruh piutang negara memiliki dokumen sumber dan dokumen pendukung yang akurat dan sesuai standar, telah dilaksanakan penentuan kualitas dan penyisihan piutang negara dengan baik, pelaporan dilakukan tepat waktu, terbentuknya *data base* elektronik yang juga terintegrasi dengan BUN, dan telah dilakukannya kegiatan rekonsiliasi dan pemutakhiran data setiap periode.

Piutang negara dapat diserahkan pengurusannya kepada Panitia Urusan Piutang negara (PUPN) apabila pengurusan dan penagihan telah dilakukan dengan maksimal oleh Kementerian Negara/Lembaga namun debitur tidak melakukan pelunasan dan piutang tersebut telah dikategorikan sebagai piutang negara macet. PUPN merupakan suatu lembaga interdepartemental yang berada

di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) yang wilayah kerjanya meliputi tempat kedudukan Kementerian Negara/Lembaga penyerah piutang. Berikut merupakan workflow pengurusan PN oleh PUPN mulai dari diterimanya surat penyerahan dari K/L penyerah piutang hingga penyelesaian baik dengan pembayaran maupun dengan melalui upaya eksekusi.

Gambar II.1 *Workflow* Pengurusan Piutang negara oleh PUPN/DJKN



Sumber: <https://slideplayer.info/slide/2798368/>

2.2 *Crash Program* Tahun 2021

2.2.1 Latar Belakang *Crash Program* Tahun 2021

Salah satu bagian dari tahap penagihan piutang negara yaitu optimalisasi. Bentuk optimalisasi piutang negara salah satunya berupa mekanisme *Crash Program*. Optimalisasi Piutang negara melalui *Crash Program* dilaksanakan oleh

masing-masing kementerian negara/lembaga atau dilaksanakan untuk melaksanakan ketentuan yang khusus mengamanatkan adanya mekanisme ini dengan dikoordinasikan oleh menteri.

Pada tahun 2020 dunia dihadapkan pandemi Covid-19 yang menyebabkan berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut tidak hanya memengaruhi aspek kesehatan namun sisi perekonomian baik sektor publik maupun sektor swasta juga terdampak. Terhambatnya roda perekonomian menyebabkan penerimaan negara mengalami penurunan yang signifikan, namun disisi lain terdapat tanggungjawab sosial untuk memprioritaskan keselamatan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1995 yang berbunyi:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Hal ini menimbulkan terjadinya peningkatan pada pos-pos pengeluaran pemerintah. Oleh sebab itu, pemerintah perlu melakukan berbagai kebijakan fiskal sebagai bentuk penyesuaian atas hal tersebut. Program keringanan utang menjadi salah satu kebijakan yang dibuat pemerintah untuk mendukung pemulihan ekonomi nasional dalam menanggulangi dampak pandemi. Adanya program ini diharapkan dapat membantu masyarakat yang memiliki tunggakan atau utang kepada negara dan kesulitan dalam melunasinya karena keterbatasan selama pandemi. Dilain sisi, kebijakan ini juga dapat mendorong meningkatnya penerimaan negara dari hasil pelunasan piutang negara.

2.2.2 Dasar Hukum

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15/PMK.06/2021 tentang Penyelesaian Piutang Instansi Pemerintah yang Diurus/Dikelola oleh Panitia Urusan Piutang negara/ Direktorat Jenderal Kekayaan Negara dengan mekanisme *Crash Program* merupakan dasar hukum pelaksanaan *Crash Program* tahun 2021 oleh DJKN khususnya KPKNL. Aturan ini disusun dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021.

2.2.3 Bentuk *Crash Program*

Crash Program sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 163/PMK.06/2020 dilaksanakan dalam bentuk keringanan utang dan/atau moratorium tindakan hukum. Keringanan utang terdiri atas pemberian keringanan seluruh sisa utang, denda, bunga, dan ongkos atau biaya lainnya. Debitur dapat diberikan keringanan utang pokok sebesar 35% dari sisa utang pokok apabila piutang dari yang bersangkutan memiliki barang jaminan berupa tanah atau tanah dan bangunan. Sementara itu, untuk PN yang tidak disertai barang jaminan berupa tanah atau tanah dan bangunan dapat diberikan keringanan sebesar 60% dari sisa utang pokoknya. Disamping itu, terdapat tambahan keringanan utang pokok apabila debitur mampu melakukan pembayaran dalam kurun waktu tertentu. Lebih jelasnya diuraikan di bawah ini:

1. Pembayaran sampai dengan Juni 2021, diberikan tambahan sebesar 50% dari sisa utang pokok setelah diberikan keringanan;

2. Pembayaran pada bulan Juli sampai dengan September 2021 hari kerja, sebesar 30% dari sisa utang pokok setelah diberikan keringanan; atau
3. Oktober sampai dengan tanggal 20 Desember 2021, sebesar 20% (dua puluh persen) dari sisa utang pokok setelah diberikan keringanan.

(Contoh perhitungan besaran keringanan utang terdapat pada lampiran 4)

Adapun *Crash Program* berupa Moratorium Tindakan Hukum hanya diberikan kepada Penanggung Utang yang diserahkan pengurusannya kepada PUPN) setelah ditetapkannya status bencana nasional mengenai pandemi Covid-19 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk moratorium tindakan hukum yang diberikan dapat berupa penundaan pelaksanaan lelang, penundaan penyitaan barang jaminan atau harta kekayaan lainnya, dan/atau penundaan paksa badan sampai dengan status bencana nasional pandemi Covid-19 telah dinyatakan berakhir oleh pemerintah.

2.3 Penelitian Sebelumnya

2.3.1 Analisis Optimalisasi Penagihan Piutang negara Macet Dengan Atau Tanpa Barang Jaminan Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang KPKNL Yogyakarta

Penelitian ini dilakukan oleh Rolleta Sari pada tahun 2016. Penulis menyimpulkan bahwa upaya optimalisasi piutang negara yang dilakukan di KPKNL Yogyakarta belum optimal. Hal ini dikarenakan adanya kendala yang dihadapi saat proses pengurusannya. Kendala tersebut seperti berkas penyerahan yang cukup banyak dan kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang

bertanggungjawab dalam pelaksanaan pengelolaan PN khususnya dalam proses penagihan (Faiz, 2016).

2.3.2 Iptek Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Penyelesaian Piutang Negara Oleh PUPN Di KPKNL Manado

Penelitian yang dilakukan oleh Gabriela Thalia Wuwungan tahun 2018, Sanchia Darlene Rawis, dan Victorina Z.Tirayoh ini mengungkapkan bahwa terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi bahkan menghambat proses penyelesaian piutang negara di KPKNL Manado. Faktor-faktor tersebut yaitu:

a. Data dari penanggung utang tidak lengkap

Faktor ini menjadi salah satu hal yang akan menghambat proses penagihan piutang negara karena jika data penanggung utang tidak lengkap atau tidak sesuai, pihak KPKNL akan kesulitan melakukan penagihan. Kesulitan tersebut diantaranya dalam menghubungi penanggung utang untuk dilakukan penagihan dan penyampaian pemberitahuan lainnya.

b. Tidak ada Barang Jaminan

Barang jaminan merupakan sesuatu yang penting dalam pemberian utang. Jaminan dapat dieksekusi atau dilelang jika debitur wanprestasi. Hasil pelelangan tersebut akan digunakan untuk pelunasan utang-utangnya.

c. Usaha dari penanggung hutang tidak berjalan dengan baik

Beberapa penanggung utang memiliki sumber pendapatan yang hanya berasal dari usahanya. Apabila usaha tersebut tidak berjalan dengan baik, mereka akan kesulitan melunasi kewajibannya dan akhirnya menghambat penyelesaian piutang negara.