

BAB II LANDASAN TEORI

2.1 Dasar Hukum Pengurusan Piutang Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hukum adalah suatu peraturan atau adat yang secara umum mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah. Norma hukum atau kaidah hukum dalam arti sempit adalah nilai yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang nyata (Mertokusumo, 2006). Dasar Hukum adalah norma yang menjadi dasar sebuah perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum baik perorangan atau badan hukum.

Menurut Buletin Teknis SAP 16, latar belakang adanya Piutang di lingkungan pemerintahan terjadi karena adanya tunggakan pungutan pendapatan dan pemberian pinjaman atau adanya transaksi lain yang menimbulkan hak tagih dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Pendapatan dari kegiatan yang menimbulkan hak tagih tersebut diakui saat timbulnya hak atas pendapatan tersebut dan pada tanggal pelaporan keuangan dicatat sebagai aset pemerintah berupa Piutang.

Dasar hukum yang menjadi rujukan dalam Pengurusan Piutang Negara adalah berawal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 49

tahun 1960 yang mana untuk kepentingan Keuangan Negara, utang kepada Negara atau Badan-Badan baik yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara perlu segera diurus.

Selanjutnya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan dalam pasal 2 huruf g bahwa Piutang Negara merupakan salah satu bentuk kekayaan Negara/Daerah dan termasuk dalam lingkup Keuangan Negara. sehingga Pengurusan Piutang harus dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, bertanggung jawab serta memperhatikan unsur keadilan dan kepatutan.

Selain Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, peraturan yang dapat menjadi rujukan lain adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dijelaskan bahwa Perbendaharaan Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang ini salah satunya adalah Pengelolaan Piutang dan Utang Negara/Daerah. Piutang Negara/Daerah harus diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, namun apabila tidak dapat diselesaikan maka akan diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tahun 2016 diterbitkanlah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara yang menjadi dasar pedoman dalam pelaksanaan pengurusan Piutang Negara hingga saat ini. Selain itu diatur juga dalam peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 6/KN/2017 tentang Petunjuk Teknis Pengurusan Piutang Negara.

2.2 Pengertian Pengurusan Piutang Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Keuangan Negara adalah segala hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, baik berbentuk barang atau uang yang bisa dijadikan milik negara yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut, Piutang Negara menjadi salah satu bagian dan hak bagi negara dalam mengelola Keuangan Negara.

Dari sumber lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Piutang Negara/Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada Pemerintah Pusat/Daerah yang dapat dinilai dengan uang yang disebabkan karena adanya perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.

Lalu berdasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara, Piutang Negara adalah sejumlah uang yang wajib dibayar kepada negara berdasarkan perjanjian, ketentuan perundang-undangan, atau sebab lainnya yang sah.

Dari tiga pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Piutang Negara adalah suatu yang dapat dinilai atau sejumlah uang yang wajib dibayarkan kepada negara atau menjadi hak Pemerintah yang dikarenakan oleh beberapa sebab yaitu perjanjian, peraturan, dan sebab-sebab lain sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.3 Klasifikasi Piutang Negara

Berdasarkan buletin Teknis SAP 16, Piutang Negara dapat diklasifikasikan sesuai peristiwa yang mendasarinya, yaitu sebagai berikut:

1. Piutang Pajak Pemerintah Pusat, yang terdiri dari:
 - a. Pajak Dalam Negeri, seperti PPh, PPN, dan Cukai;
 - b. Pajak Perdagangan Internasional, yaitu Bea Masuk, Pajak atau Pungutan Ekspor.
2. Piutang PNBPN, yang terdiri dari:
 - a. Penerimaan Sumber Daya Alam, berupa pendapatan minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan;
 - b. Pendapatan Bagian Laba BUMN;
 - c. Pendapatan PNBPN Lainnya, berupa pendapatan pengelolaan BMN, penjualan, jasa, bunga, kejaksaan dan peradilan, pendidikan, gratifikasi dan uang sitaan hasil korupsi, iuran dan denda, dan lain-lain;
 - d. Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU).
3. Piutang Pajak Daerah, yang terdiri dari:
 - a. Pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor.
 - b. Pajak air permukaan dan pajak air tanah;
 - c. Pajak hotel, reklame, hiburan, restoran, penerangan jalan, dan sarang walet;
 - d. Pajak Bumi dan Bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

4. Piutang Retribusi, yang terdiri dari retribusi jalan umum, jalan usaha, dan perizinan tertentu.
5. Piutang Pendapatan Asli Daerah Lainnya, yang terdiri dari;
 - a. Hasil bagian laba dari BUMD;
 - b. Pendapatan Asli Daerah Lainnya seperti bunga, penjualan aset yang tidak dipisahkan pengelolaannya, TGR, denda, dan penggunaan aset/pemberian jasa pemda.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207/PMK.06/2019 perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 69/PMK.06/2014 Tentang Penentuan Kualitas Piutang dan Pembentukan Penyisihan Piutang Tidak Tertagih Pada Kementerian Negara/Lembaga dan Bendahara Umum Negara, Piutang Negara dapat diklasifikasikan menurut pengelolanya, yaitu sebagai berikut:

1. Piutang Perpajakan yang dikelola oleh Kementerian Keuangan, yaitu:
 - a. Piutang Pajak PPh Migas;
 - b. Piutang Pajak PPh NonMigas;
 - c. Piutang Pajak PPN;
 - d. Piutang Pajak PPnBM;
 - e. Piutang Pajak PBB;
 - f. Piutang Pajak Cukai dan Bea Materai;
 - g. Piutang Pajak Perdagangan internasional;
 - h. Piutang Pajak Lainnya.
2. Piutang yang dikelola K/L, antara lain:
 - a. Piutang PNBPN yang berasal dari Sumber Daya Alam NonMigas;

- b. Piutang PNBP Lainnya;
- c. Piutang Tagihan Penjualan Angsuran;
- d. Piutang Tagihan Tuntutan Perbendaharaan/Tuntutan Ganti Rugi (TP/TGR);
- e. Piutang dari Kegiatan Operasional BLU;
- f. Belanja Dibayar di Muka/Uang Muka Belanja;
- g. Piutang Pelaksanaan Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap;
- h. Piutang Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan;
- i. Piutang Lainnya yang dikelola Oleh Kementerian/Lembaga.

3. Piutang yang dikelola oleh BUN, antara lain:

- a. Piutang dari PNBP Sumber Daya Alam Migas dan Bagian Laba BUMN;
- b. Piutang atas PT Perusahaan Pengelola Aset;
- c. Piutang atas Transfer ke Daerah;
- d. Piutang dari Kredit Investasi Pemerintah;
- e. Piutang atas Penerusan Pinjaman;
- f. Piutang dari Kas Umum Negara;
- g. Piutang atas Kelebihan Pembayaran Subsidi;
- h. Piutang dari Pelaksanaan Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap;
- i. Piutang yang Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan;
- j. Piutang dari Eks BPPN;

- k. Piutang dari Eks BDL; dan
- l. Piutang Lainnya yang Dikelola Oleh BUN.

2.4 Lingkup Kegiatan Pengelolaan Piutang Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengelolaan berarti:

1. Proses, cara, perbuatan mengelola;
2. Proses melakukan sesuatu kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga ahli/orang lain;
3. Proses yang membantu dalam merumuskan kebijakan dan tujuan organisasi; dan
4. Proses yang memberikan pengawasan kepada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.

Sedangkan menurut Purba (2014) Pengelolaan adalah suatu proses atau cara yang memberikan pengawasan dalam semua hal yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan dan capaian sebuah organisasi. Di sisi lain, menurut Poerwadarmita (dalam Suryatama, 2017), pengelolaan adalah proses yang mana membantu merumuskan kebijakan dan tujuan organisasi atau suatu proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan organisasi.

Dari tiga pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Pengelolaan adalah suatu proses yang mana dilakukan dan dilaksanakan dalam sebuah organisasi yang bertujuan untuk mencapai suatu kebijakan atau tujuan tertentu yang melibatkan tenaga orang lain.

Dengan demikian Proses Pengelolaan piutang Negara dapat diartikan sebagai proses atau kegiatan pengawasan yang diikuti dengan kegiatan perumusan kebijakan dalam mengelola Piutang Negara guna tercapainya tujuan organisasi yang berkaitan dengan Piutang Negara yang meliputi:

1. Penatausahaan;
2. Penagihan;
3. Penyelesaian; dan
4. Pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan pertanggungjawaban.

2.4.1 Penatausahaan

Penatausahaan Piutang Negara adalah sebuah kegiatan mengelola Piutang Negara meliputi kegiatan penatausahaan dokumen Piutang Negara, pembebanan jaminan kebendaan atas Piutang Negara, penentuan kualitas dan pembentukan penyisihan Piutang Negara yang tidak tertagih, dan menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan atas Piutang Negara. kegiatan tersebut ditujukan untuk mempermudah Kementerian/Lembaga yang memiliki Piutang untuk menyelesaikan Piutang yang dimilikinya.

Lingkup kegiatan Penatausahaan Piutang Negara diawali dengan menatausahakan dokumen Piutang Negara yang terdiri atas dokumen sumber dan dokumen pendukung. Dokumen Sumber adalah dokumen yang mana bersifat dapat membuktikan adanya dan besarnya Piutang Negara yang terjadi sehingga memenuhi syarat untuk diakui atau dicatat sebagai Piutang Negara. Dokumen tersebut dapat berupa:

1. Perjanjian kredit, perjanjian ikatan dinas, surat kontrak, surat keputusan kerugian negara, dan dokumen atau surat tagihan lain yang menimbulkan suatu Piutang Negara;
2. Rekening koran, prima nota, mutasi Piutang Negara, surat ketetapan, dan dokumen lain sejenis yang dapat membuktikan besarnya Piutang Negara;
3. Rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan dalam hal Piutang Negara berasal dari TGR; dan/atau
4. Dokumen lain yang dapat membuktikan adanya dan besarnya Piutang Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Dokumen Pendukung adalah dokumen yang dapat memperkuat dan memperjelas status hukum dan administrasi Piutang Negara. dokumen tersebut dapat berupa:

1. Surat tagihan, surat peringatan, somasi, surat himbauan membayar atau surat sejenisnya;
2. Dokumen identitas penanggung/penjamin utang, berupa KTP, SIM, dan dokumen sejenisnya;
3. Bukti kepemilikan jaminan berupa sertifikat tanah dan/atau bangunan, BPKB, STNK, atau dokumen sejenisnya;
4. Bukti pengikatan jaminan seperti hak tanggungan, hipotek, fidusia, dan gadai;
5. Surat kuasa untuk menjual/menjaminkan barang jaminan/harta kekayaan lain penanggung utang;
6. Daftar harta kekayaan lain penanggung utang yang diinventarisasi;

7. Surat izin usaha, IMB, NPWP, tanda pengenal/pendaftaran perusahaan;
8. Surat bukti asuransi, penjaminan, *surety bond*, bank garansi, atau sejenisnya;
9. Surat keterangan/keputusan dari pejabat atau instansi yang berwenang;
10. Foto, gambar, denah. Peta, citra satelit; dan/atau
11. Dokumen lain yang mendukung keberadaan atas Piutang Negara.

Selanjutnya jika terdapat barang jaminan/ harta kekayaan lain yang diserahkan kepada Kementerian/Lembaga dapat dibebankan jaminan kebendaan atas Piutang Negara meliputi:

1. Hak tanggungan;
2. Hipotek;
3. Fidusia; atau
4. Gadai;

Yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah itu Kementerian/Lembaga melakukan penentuan terhadap kualitas dan penyisihan Piutang Negara yang dimungkinkan tidak dapat tertagih. Hal tersebut harus dilakukan dengan tujuan agar dapat memetakan Piutang mana yang dapat ditagih secara efektif dan memproyeksi berapa besar Piutang yang tidak dapat tertagih.

Terakhir dilakukan kegiatan akuntansi dan pelaporan yang diantaranya berupa:

1. Pengakuan;
2. Pencatatan;

3. Pengukuran;
4. Penyajian;
5. Pengungkapan; dan
6. Kegiatan lain yang menyangkut dengan akuntansi dan pelaporan mengenai Piutang Negara.

Tata cara kegiatan akuntansi dan pelaporan di atas dilakukan dengan berdasar dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan atau SAP.

2.4.2 Penagihan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Penagihan bermakna proses, cara, perbuatan menagih, atau permintaan (peringatan dan sebagainya) agar membayar utang dan sebagainya, atau sebuah tuntutan agar memenuhi janji, atau singkatnya adalah sebuah upaya atau cara baik secara peringatan atau yang lainnya untuk mengambil haknya yang telah dijanjikan sebelumnya agar penanggung utang membayarkan utangnya.

Pada PMK Nomor 163/PMK.06/2020 Tentang Pengelolaan Piutang Negara Pada Kementerian Negara/Lembaga, Bendahara Umum Negara Dan Pengurusan Sederhana Oleh Panitia Urusan Piutang Negara pada pasal 13 dijelaskan bahwa Penagihan atas Piutang Negara dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Penagihan secara tertulis dengan surat tagihan; dan
2. Penagihan dengan kegiatan optimalisasi Piutang Negara.

Penagihan Piutang Negara secara tertulis wajib dilakukan untuk segala jenis, besaran, dan kualifikasi atas Piutang Negara. Dalam menyampaikan surat

penagihan Piutang Negara kepada Penanggung Utang dapat dilakukan secara manual melalui surat tercatat dan/atau secara elektronik melalui surat elektronik.

Mekanisme penagihan Piutang Negara dilakukan sebagai berikut:

1. Kementerian/Lembaga menerbitkan dan menyampaikan surat tagihan pertama paling lambat sepuluh hari sejak tanggal jatuh tempo atau sejak laporan yang menjadi sumber Piutang diterima;
2. Jika dalam satu bulan sejak surat tagihan pertama penanggung utang tidak melunasi kewajibannya, maka Kementerian/Lembaga menerbitkan dan menyampaikan surat tagihan kedua;
3. Apabila dalam dua bulan sejak surat tagihan kedua penanggung utang masih belum melunasi kewajibannya, maka Kementerian/Lembaga menerbitkan dan menyampaikan surat tagihan ketiga dengan disertai tembusan kepada PUPN;
4. Jika dalam tiga bulan sejak surat tagihan ketiga penanggung utang masih belum melunasi kewajibannya, maka kementerian/Lembaga menerbitkan surat penyerahan piutang kepada PUPN. Jika surat diterbitkan oleh mitra yang bekerja sama dengan Kementerian/Lembaga, maka mitra menerbitkan surat penerusan tagihan Piutang Negara kepada Kementerian/Lembaga yang selanjutnya dilakukan penyerahan pengurusan piutang macet kepada PUPN.

Penagihan dengan kegiatan optimalisasi Piutang Negara dilakukan dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas serta

memperhatikan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Penagihan dengan optimalisasi Piutang Negara meliputi:

1. Restrukturisasi;
2. Kerja sama penagihan dengan pihak ketiga antara lain
 - a). Kejaksaan;
 - b). Kantor wilayah sesuai wilayah kerja;
 - c). Direktorat Jenderal Anggaran;
 - d). Direktorat Jenderal Pajak;
 - e). Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; dan/atau
 - f). Pihak ketiga lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pelaksanaan *Parate Executie* jaminan kebendaan;
4. *Crash Program* penyelesaian Piutang Negara;
5. Gugatan melalui lembaga peradilan; dan/atau
6. Penghentian layanan kepada Penanggung Utang.

Selain optimalisasi Piutang di atas, dapat juga dilakukan upaya optimalisasi Piutang Negara dengan cara sebagai berikut:

1. Hibah Piutang Negara kepada Pemerintah Daerah;
2. Konversi Piutang Negara menjadi penyertaan modal negara;
3. Penjualan hak tagih/Piutang Negara; dan/atau
4. *Debt to Asset Swap*.

Namun optimalisasi yang telah dijelaskan di atas dilakukan sebelum Piutang Negara tersebut diserahkan kepada PUPN. Namun jika terdapat alasan yang dapat

mendasari untuk melakukan optimalisasi, maka Kementerian/Lembaga selaku penyerah Piutang Negara harus:

1. Melakukan penarikan pengurusan Piutang Negara dari PUPN dalam hal upaya untuk mengoptimalkan Piutang dengan cara Restrukturisasi; atau
2. Meminta kepada PUPN untuk melakukan pengembalian Piutang Negara dalam hal upaya optimalisasi dilakukan selain dengan cara Restrukturisasi Piutang. Piutang Negara yang telah disetujui oleh PUPN untuk dilakukan penarikan atau pengembalian selanjutnya dapat dilakukan penagihan dengan cara optimalisasi yang telah dijelaskan di atas.

2.4.3 Penyelesaian

Piutang Negara dinyatakan selesai apabila Penanggung Utang telah melunasi Piutangnya. Berdasarkan PMK 163 pada pasal 29 dan 30, Piutang Negara pada Kementerian/Lembaga dinyatakan selesai apabila dilakukan dengan:

1. Pelunasan, termasuk pelunasan dengan keringanan jika penanggung utang telah melunasi seluruh kewajibannya atau karena sebab lain yang sah dan disertai dengan penerbitan pelunasan secara sah oleh Kementerian/Lembaga;
2. Penghapusan piutang Negara; atau
3. Pembatalan pengakuan Piutang Negara melalui koreksi pencatatan jika ditemukan bukti adanya kesalahan pengakuan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang pada Kementerian/Lembaga.

Seluruh penerimaan pembayaran Piutang Negara wajib disetorkan ke kas negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal pelunasan Piutang Negara oleh Penanggung Utang, pelunasan dapat dilakukan dengan cara diangsur atau pembayaran sekaligus. Setiap pelunasan Piutang Negara yang pembayarannya dilakukan secara angsuran, unit di Kementerian/Lembaga yang mengelola Piutang Negara wajib menerbitkan bukti pelunasan dan wajib mengkonfirmasi kebenaran setoran tersebut kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Sedangkan untuk pelunasan Piutang Negara secara sekaligus, Bukti Penerimaan negara atau BPN berfungsi sebagai bukti pelunasan.

Dalam hal Penanggung Utang telah melakukan setoran atau pelunasan Piutang Negara dan telah mendapatkan bukti pembayaran Piutang Negara, maka Penanggung Utang wajib menyampaikan salinan bukti setoran kepada Kementerian/Lembaga yang mengelola Piutang Negara paling lambat dua hari sejak dilakukannya penyetoran, dalam hal pembayaran Piutang Negara disetor secara mandiri oleh Penanggung Utang ke kas negara.

Setelah Penanggung Utang telah menyampaikan bukti setoran atas Piutang Negara, petugas pada Kementerian/Lembaga yang mengelola Piutang Negara akan melakukan pencatatan Piutang Negara pada Kartu Piutang dan melakukan penatausahaan bukti setoran.

2.4.4 Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian, dan Pertanggungjawaban

Kegiatan pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan Piutang Negara sangat diperlukan untuk memaksimalkan penagihan atas Piutang Negara guna menambah penerimaan negara. selain itu, adanya kegiatan pembinaan, pengawasan, pengendalian, dan pertanggungjawaban bertujuan untuk:

1. Memastikan bahwa peraturan perundang-undangan mengenai Piutang Negara dipatuhi;
2. Memastikan semua tujuan kebijakan pengelolaan Piutang Negara;
3. Memastikan penyetoran penerimaan negara dari hasil penagihan Piutang Negara secara menyeluruh dan tepat waktu;
4. Memastikan semua Piutang Negara memiliki dokumen sumber dan dokumen pendukung yang handal dan dapat dipercaya;
5. Memastikan pelaporan atas Piutang Negara di laporkan secara tepat waktu;
6. Memastikan bahwa telah dilakukan penentuan kualitas dan penyisihan Piutang Negara;
7. Memastikan bahwa terlaksananya kegiatan rekonsiliasi dan pemukhtahiran data Piutang Negara setiap periode; dan
8. Memastikan terbentuknya basis data Piutang Negara secara elektronik dan terintegrasi dengan Kementerian Keuangan sebagai BUN.