

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Dalam sebuah keuangan negara tentunya terdapat beberapa unsur yang menjadi pemasukan keuangan negara tersebut seperti salah satunya yaitu piutang negara. Piutang negara yang berasal dari perusahaan-perusahaan milik negara, instansi pemerintah daerah, dan yang lainnya akan menjadi masalah besar apabila belum atau tidak dapat ditagih sehingga akan merugikan negara itu sendiri, piutang negara yang belum atau tak tertagih tersebut dapat dikatakan sebagai piutang negara macet.

Penyelesaian piutang negara macet merupakan salah satu pengelolaan keuangan negara yang memerlukan perhatian khusus agar dapat terselenggara secara efektif, efisien, dan bertanggung jawab dalam rangka menunjang pembangunan nasional.

Masalah piutang negara macet yang sebagian besar berasal dari kredit macet perbankan nasional, kini bukan lagi menjadi masalah perbankan saja. Tetapi juga sudah menjadi masalah nasional yang mungkin saja dapat mengganggu perkembangan perekonomian dan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, pengurusan piutang negara merupakan sebagian dari pengelolaan keuangan negara yang sudah menjadi tugas yang sangat penting dan strategis baik dilihat secara mikro maupun dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan nasional. (Mantayborbir, 2004: 26).

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) adalah suatu Direktorat Jenderal yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis dibidang kekayaan negara, piutang negara, dan lelang sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, serta berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 Angka 1 yang berbunyi “Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Alinea pertama penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan rumusan sebagai berikut:

“Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara, sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara”.

Pengelolaan keuangan negara tersebut harus diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sebagian dari upaya perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain itu, penyelenggaraan pengelolaan kekayaan negara harus disandarkan pada penerapan kaidah-kaidah yang baik, seperti melaksanakan pengurusan piutang negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Pengurusan piutang negara, sebagai bagian dari tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), juga dikelola dan dilaksanakan sesuai dengan

visi, yaitu menjadi pengelola kekayaan negara, piutang negara, dan lelang yang profesional dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat (Media KN, Edisi Nomor 09 Tahun III/2012). Dengan visi tersebut, bidang tugas pengurusan piutang negara membantu para pemegang kepentingan penyerah piutang untuk mendapatkan hasil tagih atas hak mereka.

Undang-undang keuangan menyebutkan bahwa hak negara yang dapat dinilai dengan uang merupakan bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara, sehingga pengelolaan hak negara tersebut harus sejalan dan selaras dengan pengelolaan keuangan negara. Salah satu bentuk hak negara yang dapat dinilai dengan uang yaitu piutang negara. Oleh karena itu, pengelolaan atau pengurusan piutang negara merupakan bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, memberikan sebagian besar kewenangan untuk mengelola dan mengurus potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Kebijakan tersebut diharapkan tercapai secara optimal untuk pembangunan daerah sesuai dengan kebijakan yang diharapkan pada masing-masing daerah. Peran pemerintah pusat harus tetap ada untuk mensinergikan pemanfaatan dan pengelolaan piutang dan lelang negara dalam rangka menyelamatkan kekayaan negara demi kepentingan nasional sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa kekayaan negara atau nasional harus dipergunakan setinggi-tingginya untuk kemakmuran rakyat dan

bangsa Indonesia. Sehingga pemerintah harus mempunyai strategi yang jelas dan komprehensif dalam melakukan pengelolaan piutang negara.

Secara *outstanding* piutang negara saat ini yang dikelola Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang lingkup nasional memang cukup besar, namun jumlah *outstanding* yang besar tersebut tidak didukung dengan barang jaminan yang memadai. Sehingga penajaman peran penagihan menjadi sangat penting karena tidak akan ada penyitaan barang jaminan maupun lelang barang jaminan lagi.

Keberadaan Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Kota Cirebon dalam melakukan pengurusan piutang daerah, hal ini sangatlah penting dan memiliki posisi yang strategis dalam rangka mendukung perwujudan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon dalam pengurusan piutang negara macet pada pemerintah daerah. Dalam merumuskan serta melakukan standarisasi teknis dalam pengelolaan kekayaan negara, yang dilakukan secara komprehensif dan akurat di satu sisi, dan pengetahuan tentang nilai terkini di sisi lain. Ibarat satu mata uang dengan dua sisi yang menggambarkan prakondisi dalam rangka optimalisasi pengelolaan kekayaan negara/daerah.

Sebagai salah satu unit vertikal Direktorat Jenderal Keuangan Negara (DJKN) di daerah, Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon senantiasa berupaya memberikan pelayanan dan pengurusan piutang negara secara optimal. Namun, dengan telah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 77/PUU-IX/2011 yang menegaskan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara

(PUPN) sudah tidak diperkenankan lagi untuk mengurus piutang pada Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D). Dengan begitu maka pengurusan piutang negara saat ini hanya difokuskan kepada piutang pada instansi pemerintah, baik itu Kementerian/Lembaga yang sifatnya vertikal maupun instansi-instansi pada pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang sangat penting dan dibutuhkan dalam rangka mengelola piutang pada instansi pemerintah daerah serta bagaimana prosedur penyelesaian piutang macet pada instansi pemerintah daerah oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon. Bertolak dari kenyataan yang ada bahwa sering mendapat kendala dalam proses pengurusan dan penyelesaian piutang yang tidak menyeluruh sehingga harus dibutuhkan lembaga yang dapat dan mampu tampil memainkan perannya dengan baik berdasarkan tugas dan fungsinya. Kondisi seperti ini sangat baik dimana dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah disebutkan di atas tersebut kiranya bisa membawa angin segar untuk Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang untuk dapat bekerja lebih ekstra dan fokus dalam menangani piutang macet pada instansi pemerintah.

Akhir-akhir ini banyak hal yang kemudian harus diperhatikan, baik disadari ataupun tidak banyak persoalan yang kemudian dihadapi oleh bangsa ini terlebihnya dalam hal pemanfaatan dan pengelolaan kekayaan negara, sangat menarik dan penting untuk lebih konsentrasi dalam menangani piutang macet pemerintah yang notabene dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/D) yang ujung-ujungnya bersumber dari rakyat.

Pengelolaan piutang negara atau kekayaan negara secara baik manakala ditopang dengan peran penting sebuah lembaga negara dalam hal ini adalah Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon untuk bekerja lebih maksimal di tingkat daerah atau di wilayah tugasnya.

Implementasi dari peran yang dimaksud adalah peran yang seharusnya digunakan untuk menjawab setiap kekurangan atau permasalahan yang dihadapi seperti kelemahan petugas di lapangan yang tidak bisa menguasai barang jaminan milik pihak ketiga.

Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon juga tengah melaksanakan pengurusan piutang macet di instansi pemerintahan daerah Kuningan Jawa Barat pada Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) 45 Kuningan mengenai piutang macet yang pengurusannya dilimpahkan kepada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara yang sampai detik ini pun belum terselesaikan semuanya secara konkret meskipun hal ini telah diserahkan ke Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang untuk diselesaikan.

Perihal konsideran Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit yang mengamanatkan bahwa rumah sakit merupakan institusi pelayanan kesehatan bagi masyarakat dengan karakteristik tersendiri yang dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan kesehatan, kemajuan teknologi dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat harus mampu meningkatkan pelayanan yang lebih bermutu dan terjangkau oleh masyarakat agar terwujud derajat kesehatan perorangan secara paripurna, terlebih rumah sakit pemerintah sebagai rumah sakit publik yang bersifat nirlaba. (pasal 20)

UURS mengatur bahwa rumah sakit mempunyai hak untuk menerima imbalan jasa pelayanan (pasal 30 ayat 1 huruf b). Perubahan kedua UUD 1945 mengamanatkan adanya hak atas pelayanan kesehatan (pasal 28 H ayat 1) yang selanjutnya diturunkan dalam pasal 6 ayat 1 UURS dimana pemerintah (pemerintah daerah) bertanggung jawab untuk menjamin pembiayaan pelayanan kesehatan bagi fakir miskin, atau orang tidak mampu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pasal-pasal tersebut terlihat jelas bahwasanya rumah sakit berhak menerima imbalan dari pasien atas pelayanan yang diberikannya, sehingga sudah jelas bahwa pasien yang tidak mampu membayar dapat dijadikan sebuah piutang oleh rumah sakit.

Namun semenjak adanya sistem jaminan nasional yang berlaku di Indonesia saat ini yang dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Nasional (BPJS), maka seluruh warga Indonesia dan warga negara asing yang berada di Indonesia wajib mengikuti program BPJS, hal ini sesuai dengan pasal 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011. Iuran dibayar sesuai dengan tingkat manfaat dan disediakan program bantuan iuran khusus warga miskin.

Maka disini ditekankan bahwa peran KPKNL menangani pengurusan piutang negara macet di instansi pemerintah yaitu RSUD 45 Kuningan dilaksanakan sebelum adanya program tersebut, jadi pasien yang mempunyai hutang terhadap rumah sakit itu dianggap sebagai piutang rumah sakit.

**Tabel 1.1 Jumlah berkas piutang negara RSUD 45 Kuningan Tahun 2016**

Jumlah Pasien	Jumlah Penyerahan
617 orang	800.014.582

*Sumber: dokumen bagian piutang negara KPKNL Cirebon*

Tabel di atas menunjukkan jumlah debitur (pasien rumah sakit) secara keseluruhan yang mempunyai hutang (menjadi piutang untuk rumah sakit) terhadap RSUD 45 Kuningan selaku penyerah piutang, dimana pihak rumah sakit menyerahkan pengurusan piutang tersebut kepada KPKNL Kota Cirebon.

Banyak penyebab kenapa pengurusan piutang negara ini terkesan lambat untuk ditangani dan segera diselesaikan, salah satunya yaitu pihak ketiga disini yaitu para pasien yang tidak mampu membayar biaya pengobatan dan tercatat sebagai piutang untuk pihak rumah sakit, dimana pasien tersebut hilang tidak diketahui jejaknya sehingga pihak kantor pun sulit untuk menemuinya. Berdasarkan hal tersebut pihak kantor kurang mampu mendapatkan hasil tagih yang maksimal.

Bertitik tolak dari uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas maka penulis merasa hal tersebut penting untuk diteliti dan dituangkan dalam bentuk judul skripsi “PERAN KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG (KPKNL) DALAM PENGURUSAN PIUTANG NEGARA PADA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH”. Sebagai langkah untuk memperbaharui kinerja Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon ke arah yang elegan melalui implementasi peran, sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan alat dalam melakukan pengamanan kekayaan negara yang dapat bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.



## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi berupa masalah yakni:

1. Berkenaan dengan peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon.
2. Berkenaan dengan prosedur penyelesaian piutang macet pada instansi pemerintah daerah oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon.

## **C. Rumusan Masalah**

Sehubungan masalah pokok penelitian ini, dapat disusun kedalam pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon dalam pengurusan piutang macet pada instansi pemerintah daerah?
2. Bagaimana prosedur pengurusan piutang macet instansi pemerintah daerah oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon?

## **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan di atas yaitu:

1. Untuk mengetahui peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon dalam pengurusan piutang macet pada instansi pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui prosedur pengurusan piutang macet instansi pemerintah daerah oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kota Cirebon.

## **E. Kegunaan Penelitian**

## **1. Secara Teoretis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang keuangan negara khususnya pengurusan piutang negara mengenai Peran Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang dalam Pengurusan Piutang Negara pada Instansi Pemerintah Daerah, serta diharapkan agar dapat dijadikan bahan referensi bagi para pembaca, baik di kalangan fakultas, kampus, maupun di kalangan umum dan bagi calon peneliti, secara pribadi penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan aplikasi untuk mewujudkan teori yang telah dipelajari di bangku kuliah.

## **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan agar dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah Kota Cirebon dan khususnya Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Kota Cirebon, hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai bahan masukan yang konstruktif sekaligus sebagai bahan acuan terhadap pelaksanaan di lapangan.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Berdasarkan hasil koordinasi sebelumnya antara Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dengan beberapa satuan kerja di wilayahnya, diperoleh informasi masih terdapat satuan kerja yang belum memahami betul proses dari pengurusan baik piutang negara maupun piutang daerah yang bermasalah. Hal tersebut akan berakibat menjadi temuan aparat pemeriksa (BPK, Inspektorat) dengan rekomendasi perlu segera diselesaikan

karena akan berpengaruh terhadap predikat LKPD menuju Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Dengan demikian piutang negara/daerah yang bermasalah tersebut harus segera diurus/diselesaikan dengan dua alternatif yaitu:

- 1) Jika berhasil menghasilkan penyelesaian pelunasan piutang negara/daerah/PNBP; atau
- 2) Jika tidak berhasil dilakukan penghapusan dari neraca.

Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Jawa Barat salah satu Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) pada Kementerian Keuangan Republik Indonesia, mempunyai tugas pokok salah satu diantaranya adalah melaksanakan pengurusan piutang negara/daerah yang diserahkan oleh Instansi Pemerintah Pusat/Daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.06/2007 tanggal 24 Oktober 2007 yang diubah dengan PMK 88/PMK.06/2009, perubahan kedua yaitu PMK 163/PMK.06/2011 dan perubahan Ketiga yaitu PMK nomor 48/PMK.06/2014.

- 1) Dalam hal pada Instansi Pemerintah Pusat/Daerah terdapat Piutang Negara/Daerah yang belum terselesaikan.
- 2) Maka diwajibkan bagi Instansi Pemerintah Pusat/Daerah untuk menyerahkan pengurusannya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) Cabang melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) di Wilayah Kerja Kantor wilayah DJKN.

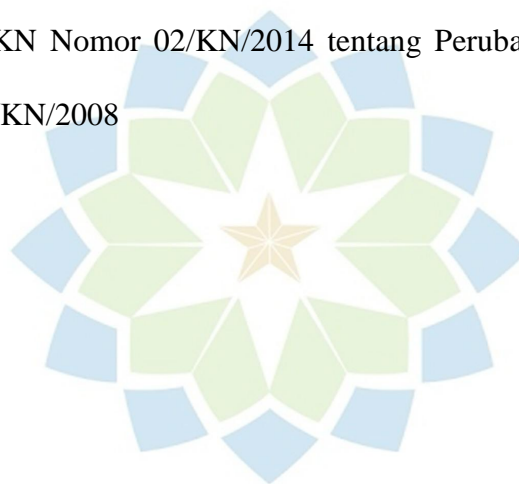
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Penghapusan Piutang Negara/Daerah :

- 1) DJKN diberikan kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi penghapusan piutang negara/daerah;
- 2) Dengan terlebih dahulu melalui proses pengurusan piutang daerah sampai diterbitkannya surat Piutang Sementara Belum Dapat Ditagih (PSBDT) sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 128/PMK.06/2007.

Berikut merupakan landasan hukum yang memuat dan mengatur piutang negara dan segala urusannya diantaranya yaitu:

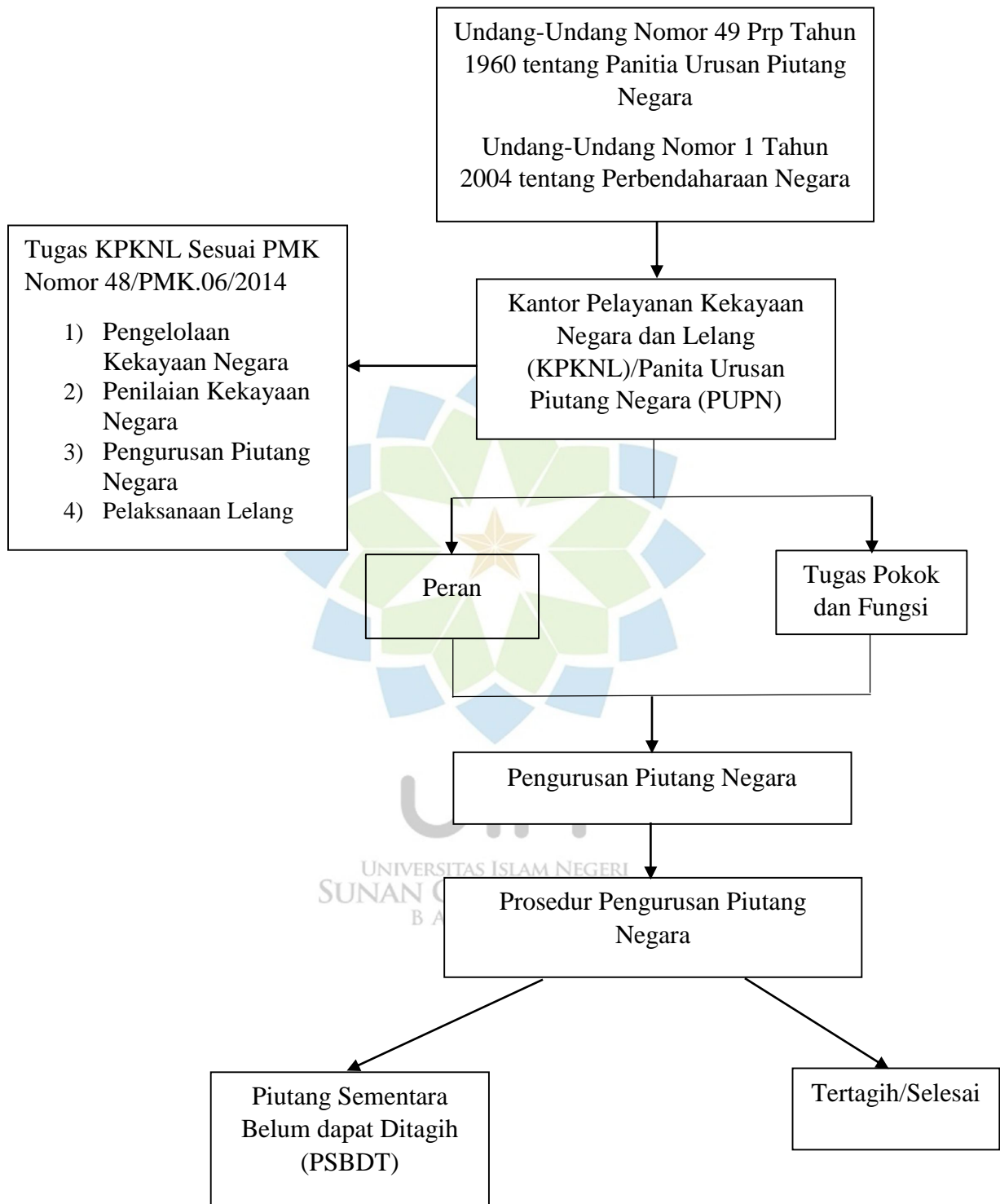
- 1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penghapusan Piutang Negara jo. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Keuangan
- 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 155/PMK.06/2009 tentang Perubahan PMK Nomor 122/PMK.06/2009 tentang Keanggotaan dan Tata Kerja Panitia Urusan Piutang Negara

- 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.06/2007 tentang Pengurusan Piutang Negara jo. PMK Nomor 88/PMK.06/2009 jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.06/2011 jo. PMK Nomor 48/PMK.06/2014
- 8) Perdirjen KN Nomor 01/KN/2008 tentang Petunjuk Teknis Pengurusan Piutang Negara
- 9) Perdirjen KN Nomor 02/KN/2014 tentang Perubahan atas Perdirjen KN Nomor 01/KN/2008



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG



**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**