

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah wujud dari pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur pengeluaran dan penerimaan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum (Tomo, 2004: 10).

APBN ditetapkan setiap tahun dan dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu unsur APBN adalah anggaran pendapatan negara dan hibah, yang diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri.

Penerimaan negara yang terbesar berasal dari pajak, namun selain penerimaan pajak ada pula penerimaan yang bukan berasal dari pajak, penerimaan tersebut disebut dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Saat ini pemerintah sedang berupaya untuk meningkatkan penerimaan negara yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak

(PNBP) untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pembangunan nasional.

Berdasarkan data Dirjen Anggaran, Penerimaan Negara Bukan Pajak pada APBN Tahun 2010 sebesar 247,17 triliun, Tahun 2011 sebesar 243,08 triliun, sedangkan pada Tahun 2012 sebesar 272,72 triliun, meskipun mengalami peningkatan di tahun 2012 PNBP hanya berkontribusi sekitar 21 persen terhadap total pendapatan negara dan hibah. Hal ini mengindikasikan PNBP yang terdiri atas penerimaan sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara, Penerimaan Negara Bukan Pajak lainnya, dan pendapatan Badan Layanan Umum secara umum yang masih belum optimal. Berdasarkan Jurnal yang diterbitkan Badan Pemeriksa Keuangan Tahun 2012, tak optimalnya penerimaan negara dari sektor tersebut dikarenakan masih banyak terjadi kasus yang berpotensi menyebabkan kerugian negara, seperti belanja fiktif, kekurangan volume dan pemahalan harga (mark-up), serta penggunaan uang untuk kepentingan pribadi dan perjalanan dinas ganda kerap ditemukan.

Umumnya masalah yang ada dalam tata kelola keuangan sejumlah kementerian/lembaga diantaranya masih adanya pungutan PNBP dan penerimaan hibah langsung yang dikelola di luar mekanisme APBN, penganggaran dan pertanggungjawaban penggunaan belanja belum memadai, pencatatan dan pelaporan aset tetap yang tidak memadai. Untuk

menanggulangi masalah tersebut dibutuhkan pengendalian intern yang baik dalam pengelolaan PNBPN sehingga target penerimaan dapat dioptimalkan.

Pemerintah mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) guna menunjang pembangunan nasional menetapkan suatu undang-undang yang mengatur tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yaitu Undang-undang No. 20 Tahun 1997 serta Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1997 sebagai penertiban sehingga jenis dan besarnya pungutan yang menjadi sumber penerimaan tersebut tidak menambah beban bagi masyarakat dan pembangunan itu sendiri.

Semua kementerian/lembaga di Indonesia memiliki keberagaman jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), maka kementerian /lembaga tersebut membutuhkan suatu peraturan pemerintah yang bersifat pribadi untuk kepentingan lembaganya. Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu lembaga pengelola PNBPN juga mempunyai peraturan pemerintah yang bersifat pribadi yakni Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang tarif dan jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Namun, sehubungan dengan adanya penyesuaian jenis dan tarif atas penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional serta penyederhanaan dalam penerapan tarif penerimaan negara bukan pajak guna menunjang pembangunan nasional maka Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tersebut digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010.

Ditetapkannya PP No. 13 Tahun 2010 ini diharapkan dapat meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Badan Pertanahan Nasional untuk dikelola dan dimanfaatkan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian-penelitian dengan fokus Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) telah banyak dilakukan baik itu dilingkungan Badan Pertanahan Nasional maupun di Kementrian/lembaga lainnya. Penelitian ini diantaranya dilakukan oleh Tomo (2004) melakukan penelitian tentang Analisis efektivitas implementasi kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Departemen Kelautan dan Perikanan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskripsi kualitatif dengan menganalisis hasil wawancara, data primer dan data sekunder yang terdapat di Kantor Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Keuangan dan BPS Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis dapat dikemukakan bahwa efektivitas implementasi kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) menunjukkan hasil tidak memadai yang terindikasi inkonsistensi target dan realisasi selama waktu pengamatan yaitu tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 yang menunjukkan ketidakmampuan kerja dari Departemen Kelautan dan Perikanan dalam melakukan pemungutan PNBP. Indikator perbandingan potensi PNBP dengan realisasi yang dapat dicapai Departemen Kelautan dan Perikanan menunjukkan hasil yang tidak memadai, karena efektivitas optimal yang dicapai oleh Departemen Kelautan

dan Perikanan hanya 64,62 % saja, padahal masih banyak potensi pemungutan yang masih bisa dikembangkan untuk proyeksi ke depan.

Munartono (2006) meneliti tentang persepsi sistem pelayanan dan kompensasi penggunaan tenaga kerja asing terhadap penerimaan negara bukan pajak di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DKI Jakarta. Penelitian ini mengenai persepsi terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Berlatar belakang UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No.20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bertujuan sebagai inisial indikator bagi pembuat kebijakan. Kenyataan bahwa tarif kompensasi penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) yang diatur dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja PER-01/MEN/1997 tentang Dana Pengembangan Ketrampilan dan Keahlian, kemudian PP No. 92 tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi berkorelasi kuat dan positif terhadap PNBP. Sementara sistem pelayanan penggunaan Tenaga Kerja A yang diatur dengan Perda No.6 tahun 2004 tentang ketenagakerjaan, Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No.228/MEN/III/2003 tentang tata cara pengesahan rencana penggunaan Tenaga Kerja Asing, Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 20/MEN/III/2004 tentang tata cara memperoleh izin mempekerjakan Tenaga Kerja Asing berkorelasi sedang dan positif terhadap PNBP. Variabel kompensasi dan pelayanan penggunaan Tenaga Kerja Asing memberikan

kontribusi sebesar 38.7% terhadap PNBPN dan sisanya 61.3% ditentukan oleh faktor lain. Dengan F hitung sebesar 8.87 > dari F tabel 3.34 maka  $H_a$  yang menyatakan ada pengaruh sistem pelayanan dan kompensasi penggunaan Tenaga Kerja Asing diterima.

Sementara Penelitian mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dilakukan oleh Sidjabat (2009) melakukan penelitian tentang pengendalian internal terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak melalui penerapan Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 pada Kanwil BPN Sumatra Utara. Hasil penelitian diperoleh bahwa PP No. 46 Tahun 2002 menjadi pengendali internal atas pengelolaan PNBPN di Kanwil BPN Sumatera Utara.

Berangkat dari uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai PNBPN di salah satu satuan kerja yang berada di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Keberadaan PP No. 13 Tahun 2010 mengatur tentang Tarif dan jenis PNBPN yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia merupakan pengendali intern bagi PNBPN di lingkungan BPN. Semua Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan yang ada di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Wajib melaksanakan PP No.13 Tahun 2010 tersebut secara optimal.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango sebagai salah satu satuan kerja yang berada di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah BPN Provinsi Gorontalo yang secara langsung mengelola Penerimaan

Negara Bukan Pajak (PNBP), memberikan pelayanan di bidang pertanahan bagi masyarakat diharapkan mampu melaksanakan PP No. 13 Tahun 2010 dengan akurat, patuh dan efektif. Adapun jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak berdasarkan PP No. 13 Tahun 2010 terdiri dari sepuluh jenis pelayanan yakni, pelayanan survei pengukuran dan pemetaan, pelayanan pemeriksaan tanah, pelayanan konsolidasi tanah secara swadaya, pelayanan pertimbangan teknis pertanahan, pelayanan pendaftaran tanah, pelayanan informasi pertanahan, pelayanan lisensi, pelayanan pendidikan, pelayanan penetapan tanah objek penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan warga Negara Belanda (P3MB)/ Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965, dan pelayanan di bidang pertanahan yang berasal dari kerja sama dengan pihak Lain.

Kesepuluh jenis pelayanan tersebut, jenis pelayanan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango hanya yang terdiri dari lima jenis pelayanan saja yakni survei pengukuran dan pemetaan, pemeriksaan tanah, pertimbangan teknis pertanahan, pendaftaran tanah, dan informasi pertanahan. Hal ini dikarenakan kondisi sosial masyarakat setempat yang kurang mendukung serta ada beberapa jenis pelayanan yang hanya dapat dilakukan oleh kantor wilayah.

Proses pelaksanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango belum berjalan optimal. Sesuai data yang diperoleh dari bagian survey pengukuran dan pemetaan pada

tahun 2012 terdapat tarif pungutan kegiatan pengukuran bidang tanah yang kurang bayar disebabkan perbedaan harga satuan biaya khusus yang digunakan karena adanya Peraturan Menteri Keuangan yang baru. Sesuai dengan rumus yang terdapat dalam PP No. 13 tahun 2010 untuk menghitung tarif PNPB diperlukan Harga Satuan Biaya Khusus (HSBKu) yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango pada saat melakukan perhitungan tarif pengukuran bidang tanah masih menggunakan Harga Satuan Biaya Khusus (HSBKu) yang lama, padahal pada Tahun 2012 Kementerian Keuangan telah mengeluarkan Harga Satuan Biaya khusus yang baru.

Sementara pada bagian keuangan diperoleh data pada tahun 2011 ke bawah, bendahara penerima melakukan pencatatan pelayanan yang tidak sesuai dengan jenis pelayanan. Pada pelayanan pendaftaran pemisahan, pemecahan dan penggabungan serta pelayanan penggantian blanko sertifikat karena hilang atau rusak dikelompokkan oleh bendahara penerima ke dalam jenis pendaftaran pertama kali, padahal sesuai PP No. 13 Tahun 2010 ketiga jenis pelayanan tersebut masuk ke dalam kelompok pemeliharaan data pendaftaran tanah. Selain itu penyetoran penerimaan Negara Bukan Pajak ke kas negara oleh bendahara penerima cenderung terlambat, penyetoran seharusnya dilakukan setiap seminggu sekali namun oleh bendahara penerima dilakukan setiap dua minggu sekali bahkan sebulan sekali, hal ini mengakibatkan saldo Penerimaan Negara Bukan Pajak



di tangan bendahara penerima cenderung membengkak. Bukan hanya itu saja berdasarkan data laporan realisasi penerimaan dan realisasi belanja PNBP selama tiga tahun terakhir masih belum mencapai target. Hal ini menunjukkan tingkat keefektifan kebijakan realisasi penerimaan dan realisasi belanja yang belum optimal.

Dari uraian latar belakang dan fenomena di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan formulasi judul: **“Implementasi Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yaitu: 1) pencatatan pelayanan yang tidak sesuai dengan jenis pelayanan, 2) tarif pungutan PNBP yang kurang bayar disebabkan perbedaan harga satuan biaya khusus karena adanya Peraturan Menteri Keuangan yang baru, 3) penyetoran ke kas negara yang cenderung terlambat sehingga mengakibatkan saldo PNBP di tangan bendahara penerima cenderung membengkak, 4) tingkat keefektifan kebijakan yang masih belum mencapai target, dimana realisasi penerimaan dan realisasi belanja masih jauh dari target yang dianggarkan.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah implementasi Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Penerimaan Negara Bukan pajak (PNBP) di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango?.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji implementasi Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan diharapkan dari penelitian ini adalah:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya terkait dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan pula dapat menjadi referensi untuk penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

## 2. Manfaat Praktis

Secara Praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi instansi dan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Badan Pertanahan Nasional khususnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango.