

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu Negara berkembang yang melaksanakan pembangunan. Salah satu pembangunan yang dilaksanakan adalah Pembangunan Nasional. Pembangunan Nasional adalah kegiatan yang berlangsung secara terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk menciptakan tatanan masyarakat yang adil dan makmur, materil dan spritual. Agar tujuan tersebut terwujud maka pemerintah membutuhkan dana yang tidak sedikit yang setiap tahunnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah untuk mengendalikan penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran, dalam rangka pencapaian cita-cita pembangunan negara. Pendapatan negara dan hibah adalah salah satu dari struktur APBN yang diperoleh dari: 1) Penerimaan pajak, 2) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan 3) Penerimaan Hibah dari dalam Negeri dan luar Negeri.

Penerimaan negara terbesar berasal dari pajak, namun selain penerimaan tersebut adapula penerimaan negara yang bukan bersumber dari pajak, penerimaan tersebut adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Saat ini pemerintah berupaya meningkatkan penerimaan negara

yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hal tersebut dibuktikan dengan adanya peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari tahun 2007 s/d 2014. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 1. Meskipun mengalami kenaikan setiap tahun, Penerimaan Negara Bukan Pajak hanya berkontribusi sekitar 21% terhadap total Pendapatan Negara dan Hibah.

Tabel 1: Realisasi Penerimaan Negara, 2007-2014 (dalam Milyar Rupiah)

| Sumber Penerimaan | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| I Penerimaan Dalam Negeri | 490.988 | 658.701 | 619.922 | 723.307 | 873.874 | 980.518 | 1.148.365 | 1.310.219 |
| Pajak Dalam Negeri | 470.052 | 622.359 | 601.252 | 694.392 | 819.752 | 930.862 | 1.099.944 | 1.256.304 |
| Pajak Perdagangan Internasional | 20.936 | 36.342 | 18.670 | 28.915 | 54.122 | 49.656 | 48.421 | 53.915 |
| Penerimaan Bukan Pajak | 215.210 | 320.604 | 227.174 | 268.942 | 331.472 | 351.805 | 349.156 | 350.930 |
| Penerimaan Sumber Daya Alam | 132.983 | 224.463 | 138.959 | 168.825 | 213.823 | 225.844 | 203.730 | 198.088 |
| Bagian Laba BUMN | 23.223 | 29.088 | 26.050 | 30.097 | 28.184 | 30.798 | 36.456 | 37.000 |
| Penerimaan Bukan Pajak Lainnya | 56.873 | 63.319 | 53.796 | 59.429 | 69.361 | 73.459 | 85.471 | 91.083 |
| Pendapatan Badan Layanan Umum | 2.131 | 3.734 | 8.369 | 10.591 | 20.104 | 21.704 | 23.499 | 24.759 |
| II Hibah | 1.698 | 2.304 | 1.667 | 3.023 | 5.254 | 5.787 | 4.484 | 1.360 |
| Jumlah | 707.896 | 981.609 | 848.763 | 995.272 | 1.210.600 | 1.338.110 | 1.502.005 | 1.662.509 |

Sumber: Departemen Keuangan

Berdasarkan jurnal yang diterbitkan Badan Pemeriksa Keuangan tahun 2012, tidak optimalnya Penerimaan Negara Bukan Pajak karena 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 yang ditemukan. Di dalam pengelolaan keuangan sejumlah Kementerian/Lembaga masih banyak ditemukan pungutan PNBP dan penerimaan hibah langsung yang dikelola diluar mekanisme APBN, penganggaran dan pertanggungjawaban penggunaan belanja belum memadai, pencatatan dan pelaporan aset tetap yang tidak memadai.

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

Dalam mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) guna menunjang pembangunan Nasional, pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam melaksanakan ketentuan Undang-Undang tersebut seluruh instansi pemerintah yaitu Kementrian/Lembaga di Indonesia memiliki keragaman jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), sehingga pemerintah perlu menetapkan Peraturan Pemerintah yang sifatnya pribadi yang berlaku pada masing-masing Kementrian/Lembaga. Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan salah satu lembaga Negara yang mengelola Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang Pertanahan secara Nasional, Regional dan Sektoral, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai lembaga pengelola Penerimaan Bukan Pajak (PNBP) Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengacu pada peraturan pemerintah yang bersipat pribadi yakni Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 Tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sehubungan dengan adanya penyesuaian Tarif dan Jenis atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang Berlaku di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia serta penyederhanaan dalam Penerapan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) guna menunjang pembangunan

Nasional maka Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tersebut digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada tanggal 22 Januari 2010. Peraturan Pemerintah tersebut diharapkan dapat meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk dikelola dan dimanfaatkan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah No 13 Tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional sebagai pengganti peraturan sebelumnya menjadi *controlling* bagi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) itu sendiri.

Penelitian mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) telah banyak dilakukan oleh beberapa orang di berbagai Kementrian/Lembaga maupun di Badan Pertanahan Nasional, diantaranya dilakukan oleh Tomo (2004) tentang analisis efektifitas implementasi kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Keuangan dan Badan Pusat Statistik Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskripsi kualitatif dengan menganalisis hasil wawancara, data primer dan data sekunder yang terdapat di kantor Departemen Keuangan dan Badan Pusat Statistik Indonesia. Berdasarkan

hasil penelitian dan analisis dapat ditemukan bahwa efektifitas implementasi kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) menunjukkan hasil yang tidak memadai yang terindikasi inkonsistensi target dan realisasi selama waktu pengamatan yaitu dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 yang menunjukkan ketidak mampuan kerja dalam melakukan pemungutan PNBP.

Munartono (2006) melakukan penelitian potensi sistem pelayanan dan kompensasi penggunaan tenaga kerja asing terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DKI Jakarta. Berlatar belakang Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang 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 Keterampilan 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 penelitian mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dilingkungan Badan Pertanahan Nasional dilakukan oleh Samuel (2009). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 menjadi alat pengendali internal terhadap PNBP di

lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Utara, sedangkan Zakaria (2013) melakukan penelitian tentang Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Bolango.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di salah satu satuan kerja di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo, dimana penerapan pengendalian intern terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 yang berlaku khususnya di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dilaksanakan secara optimal.

Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara merupakan salah satu Satuan Kerja yang berada di Lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Gorontalo, yang secara langsung mengelola Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan memberikan pelayanan di bidang pertanahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010. Adapun jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) berdasarkan peraturan tersebut, terdiri dari sepuluh jenis pelayanan yakni: 1) pelayanan survey pengukuran dan pemetaan, 2) pelayanan pemeriksaan tanah, 3) pelayanan konsolidasi tanah swadaya, 4) pelayanan pertimbangan teknis pertanahan, 5) pelayanan pendaftaran tanah, 6) pelayanan informasi pertanahan, 7) pelayanan lisensi, 8) pelayanan pendidikan, 9) pelayanan penetapan tanah objek penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan warga Negara Belanda

(P3MB)/Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965, 10) pelayanan dibidang pertanahan yang berasal dari kerja sama dengan pihak lain.

Berdasarkan sepuluh pelayanan tersebut di atas, terdapat pembagian wewenang jenis pelayanan, antara jenis pelayanan yang ada di Kantor Kantor pertanahan, Kantor Wilayah dan Kantor BPN R.I (Pusat). Adapun Pelayanan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara, meliputi 5 Jenis Pelayanan yang dilaksanakan yakni: 1) pelayanan survey pengukuran dan pemetaan, 2) pelayanan pemeriksaan tanah, 3) pelayanan pertimbangan teknis pertanahan, 4) pelayanan pendaftaran tanah, 5) pelayanan informasi pertanahan.

Proses pelaksanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara belum berjalan optimal. Sesuai dengan data yang diperoleh, hasil pemeriksaan Inspektorat Utama BPN R.I tahun 2014 terdapat Kurang pungut PNBP jenis pelayanan Pendaftaran Tanah yang di sebabkan kurang telitinya petugas loket dalam menetapkan tarif PNBP. Pada bagian keuangan bendahara penerimaan melakukan pencatatan pelayanan yang tidak sesuai dengan jenis pelayanan. Selain itu Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke kas Negara oleh bendahara penerimaan cenderung terlambat, yang seharusnya dilakukan paling lambat 7 hari setelah diterima ,tetapi dilakukan setiap seminggu sekali hal tersebut menyalahi peraturan yang berlaku.

Berdasarkan laporan target dan ralisasi penerimaan Negara Bukan Pajak di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara dari tahun 2012-2014 adalah sebagai berikut:

Table 2. Target dan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara

| Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak | | Penerimaan Tahun 2012 | | Penerimaan Tahun 2013 | | Penerimaan Tahun 2014 | |
|-------------------------------------|---|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|
| | | Target | Realisasi | Target | Realisasi | Target | Realisasi |
| 1 | Penerimaan Layanan Pertanahan | 722.205 | 357.825 | 614.485 | 225.900 | 437.616 | 152.390 |
| 2 | Penerimaan Denda Keterlambatan Pekerjaan Pemerintah | - | - | - | 31.696 | - | - |
| 3 | Penerimaan Kembali Belanja Pegawai Pusat TAYL | - | - | - | - | - | - |
| Jumlah | | 722.205 | 357.825 | 614.485 | 257.596 | 437.616 | 152.390 |

Sumber: Data Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara

Dengan memperhatikan data diatas menunjukkan bawa tingkat keefektikan kebijakan target dan realisasi pendapatan belum optimal.

Berangkat dari uraian di atas, maka peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Pengendalian Internal Terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Melalui Penerapan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 Di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang ada yaitu: 1) Keakuratan Pencatatan belum sesuai , 2) Kepatuhan pengelolaan PNBP yang belum sesuai, 3) tingkat keefektipan kebijakan PNBP yang masih yang masih belum mencapai target, 4) Prosedur PNBP yang belum sesuai

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang diuraikan sebelumnya maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Keakuratan Pencatatan PNBP di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Bagaimana Kepatuhan Pengelola PNBP di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara?
3. Bagaimana Tingkat Keefektifan Kebijakan PNBP di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara?
4. Bagaimanan Prosedur PNBP di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengendalian Internal terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui penerapan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 di Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah pertama, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya terkait dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak

(PNBP). Kedua, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut oleh peneliti berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Secara Praktis penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi instansi dan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengelola Penerimaan Negara (PNBP) pada Badan Pertanahan Nasional Khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Gorontalo Utara.