

PENGELOLAAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK: SUATU TINJAUAN EVALUATIF (Studi pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong)

Magfirah Angraini¹, Andi Mattulada Amir dan Nina Yusnita²

miss.angraini@gmail.com

¹Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

²Dosen Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

The study aims are to describe and analyze the management of non-tax revenues; the growth rate and effectiveness of non-tax revenues management; the obstacles faced in the management of non-tax revenues; and the offering alternative solution of non-tax revenues management. The study applies qualitative method, with the case study approach. Informants are the officials who involve in the management of non-tax revenues at the Land Office of Parigi Moutong Regency. The results show that non-tax revenues management is not optimal in the phase of planning and budgeting, implementation and administration, supervision, reporting and accountability as well. The growth rate of non-tax revenues targets (2011-2015) tends to increase, but the realization growth fluctuates annually. The effectiveness (2011-2015) is not effective due to the realization which does not reach the target. Obstacles faced in the management of non-tax revenues caused by the limited participation of budgeting preparation, lack of human resources both in terms of quality and quantity; weakness of system operational procedures and internal control system, lack of supervision in implementation, and financial report which is still as an administrative formality. Alternative solutions to overcome various obstacles faced, it needs participation in planning and budgeting, employee recruitment, utilization of information technology, increasing supervision on the implementation of system operational procedures, as well as continuous evaluation.

Keywords: *management, non-tax revenue, growth, effectiveness*

Terdapat indikasi adanya penyimpangan terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong. Hal ini terlihat dari Laporan Keadaan Kas Uang Penerimaan (LKUP) tahun 2011 sampai dengan 2015 yang menunjukkan saldo penerimaan PNBP yang tidak disetor setiap bulan dan penyetoran menumpuk pada akhir tahun anggaran. Indikasi tersebut ternyata juga terdapat pada beberapa kementerian/lembaga yang mengelola PNBP. Hal ini terlihat pada Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI pada tahun 2013 sampai dengan 2015 yang menyebutkan masih terdapat beberapa kementerian/lembaga yang

kurang tertib dalam melaksanakan pengelolaan dana PNBP (www.bpk.go.id).

PNBP merupakan salah satu sumber utama penerimaan negara disamping penerimaan perpajakan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 dan pengaturan tarifnya diatur dalam peraturan pemerintah yang mengatur jenis dan tarif PNBP yang berlaku pada masing-masing kementerian/lembaga. Halim (2014: 24) mendefinisikan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.

PNBP secara nominal mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun kontribusinya terhadap penerimaan negara masih relatif kecil dan menurun sejak tahun

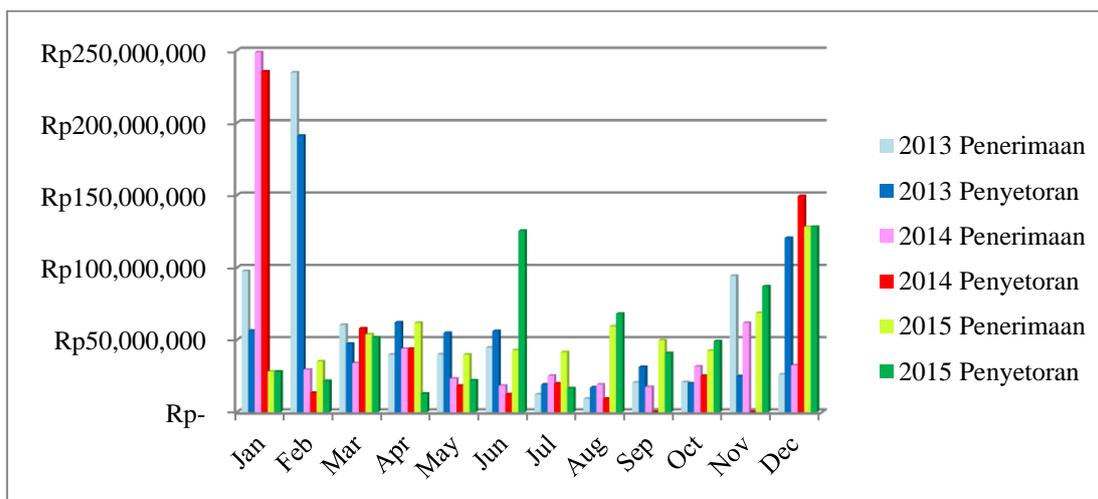
2011. Pada tahun 2011 kontribusi PNBPN terhadap penerimaan negara sebesar 27,5%, sedangkan pada tahun 2014 menjadi 23,6% dan diprediksi menjadi 15,27% pada tahun 2015 (www.kemenkeu.go.id). Data tersebut menunjukkan rendahnya pertumbuhan penerimaan sektor bukan pajak yang mengindikasikan bahwa penerimaan dari sektor bukan pajak kurang mendapat perhatian pemerintah. PNBPN apabila dapat digali dan dikelola dengan baik dapat menjadi salah satu pilar utama penerimaan dalam negeri karena potensinya yang sangat besar di Indonesia. Potensi PNBPN dari sektor pertambangan, kehutanan, perikanan dan berbagai sumber daya dan kekayaan alam yang dimiliki Indonesia masih sangat berpotensi untuk dikembangkan sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu dari tujuh kementerian/lembaga yang memberikan kontribusi terbesar dalam penerimaan PNBPN lainnya. Berdasarkan Nota Keuangan RAPBN Tahun 2016, PNBPN Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam periode 2010–2014 mengalami peningkatan rata-rata sebesar 14,1%, utamanya bersumber dari pendapatan pelayanan pertanahan. Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong sebagai salah satu Satuan Kerja di bawah naungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional juga mengelola PNBPN yang bersumber dari pendapatan pelayanan pertanahan. Namun realisasi penyetoran PNBPN ke kas negara cenderung mengalami peningkatan hanya pada akhir tahun yaitu pada triwulan keempat sehingga realisasi belanja yang sumber pendanaannya berasal dari PNBPN menjadi tidak efektif atau sulit untuk terealisasi sehingga pada akhirnya berdampak pada rendahnya kinerja keuangan kantor secara keseluruhan.

Hal ini dipertegas pada Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Inspektorat Utama

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 32/023-700.33/R-ST.14/VII/2014 tanggal 17 Juli 2014 dan Nomor: 98/023-900.33/R-ST/XII/2015 tanggal 28 Desember 2015 yang menyebutkan bahwa Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong sejak tahun 2013 sampai 2015 selalu terlambat dalam menyetorkan dana PNBPN ke kas negara. Pada awal tahun anggaran 2013 penyetoran dana PNBPN ke kas negara hanya sebesar Rp56.347.675 dari total penerimaan sebesar Rp97.698.171 atau hanya senilai 57,68%. Namun pada akhir tahun anggaran penyetoran dana PNBPN ke kas negara sebesar Rp120.544.037 atau mencapai 462,23% dari jumlah penerimaan pada bulan Desember yang hanya sebesar Rp26.078.541. Demikian pula pada tahun anggaran 2014, pada triwulan pertama penyetoran dana PNBPN ke kas negara hanya sebesar Rp13.317.119 dari total penerimaan sebesar Rp29.498.168 atau hanya senilai 45,15%. Namun pada akhir tahun anggaran penyetoran dana PNBPN ke kas negara sebesar Rp149.508.061 atau 460,11% dari jumlah penerimaan pada bulan Desember yang hanya sebesar Rp32.494.029.

Realisasi penerimaan dan penyetoran PNBPN pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2013 sampai 2015 dapat dilihat pada gambar 1.1 sebagai berikut:



Sumber: Laporan Keadaan Kas Uang Penerimaan Kantor Pertanahan Kab. Parigi Moutong (diolah)

Gambar 1. Realisasi Penerimaan dan Penyetoran PNBPs Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2013–2015

Melihat realisasi penyetoran yang lebih rendah dari pada realisasi penerimaan pada awal tahun anggaran, dan realisasi penyetoran yang jauh melebihi penerimaan pada akhir tahun anggaran setiap tahunnya menunjukkan bahwa pengelolaan dana PNBPs pada Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong masih kurang tertib. Adanya kecenderungan terjadi penggelapan akibat sistem yang lemah, indikasi penggunaan dana karena adanya *cash lapping* yaitu suatu cara penggelapan uang kas dengan cara mengundur-undur pencatatan penerimaan kas untuk waktu yang tidak terlalu lama dan mungkin juga dapat dilakukan untuk waktu yang sangat lama, sehingga perlu dilakukan identifikasi masalah yang menyebabkan ketidaktertiban dalam pengelolaan dana PNBPs tersebut.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong?
2. Bagaimana tingkat pertumbuhan dan efektivitas PNBPs pada Satuan Kerja

Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong?

3. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong?
4. Bagaimana alternatif solusi mekanisme pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong?

METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Informan dalam penelitian ini adalah para pegawai yang terlibat dalam pengelolaan PNBPs yang meliputi: Kepala Kantor, Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran, dan Petugas Loker Penerima Pembayaran; dengan informan kunci (*key informan*) yaitu Kepala Sub Bagian Tata Usaha selaku atasan langsung bendahara penerimaan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dan dikumpulkan langsung di lapangan, melalui dokumentasi, observasi, dan wawancara. Instrumen penelitian dalam

penelitian ini adalah peneliti sendiri, sebagaimana yang dikemukakan oleh Creswell (2009: 261) bahwa pada penelitian kualitatif peneliti merupakan instrumen kunci (*researcher as key instrument*).

Berbagai teknik analisis data dilakukan untuk mendukung hasil penelitian ini, yang terdiri dari analisis bukti studi kasus, analisis pertumbuhan, dan analisis efektivitas. Sedangkan untuk pengujian kredibilitas data, peneliti menggunakan model *triangulasi* untuk memeriksa akurasi hasil penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengelolaan PNBPN pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong

Pengelolaan PNBPN meliputi kegiatan tahap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pengawasan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban.

a. Tahap perencanaan dan penganggaran

Tahap perencanaan dan penganggaran Satker pada umumnya sudah mengikuti ketentuan peraturan perundangan, di mana Satker mempunyai RKA-K/L yang memuat target penerimaan yang akan diperoleh selama satu tahun anggaran dan pagu belanja untuk membiayai rencana kerja yang akan dilaksanakan. Namun pada implementasi proses perencanaan dan penganggaran Satker terdapat beberapa kelemahan. Terkait dengan target pendapatan, fakta di lapangan menunjukkan bahwa Satker terlibat dalam penyusunan target pendapatan, namun partisipasi Satker konteksnya hanya berupa pengisian data target dan realisasi PNBPN dua tahun sebelumnya dan dikirimkan ke Kanwil BPN Provinsi, kemudian target penerimaan PNBPN disusun oleh Kanwil BPN Provinsi. Pernyataan tersebut mengarah pada hasil wawancara dengan Kepala Sub bagian

Tata Usaha selaku PPSPM pada wawancara berikut.

“Kanwil yang susun. Kita kan tidak diikuti. Jadi kita dari Kanwil dimintai juga data, tapi hanya usulan-usulan pekerjaan di 2018. Jadi ada email dari Kanwil untuk di isi target sama realisasi dua tahun sebelumnya.”

Berdasarkan analisis pertumbuhan, target PNBPN yang ditetapkan oleh Kanwil cenderung ditingkatkan setiap tahunnya padahal realisasi yang dicapai jauh lebih rendah dari target yang diharapkan. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam penyusunan target PNBPN, Kanwil tidak mengacu pada data historis atau realisasi tahun-tahun anggaran sebelumnya. Data yang diminta kepada Satker tidak dikaji dan dievaluasi untuk menjadi acuan dalam penetapan target penerimaan di tahun yang akan datang.

Merujuk pada Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 152 Tahun 2014 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian Negara/Lembaga, bahwa target PNBPN harus disusun secara realistis dan optimal berdasarkan perkiraan jumlah/volume yang menjadi dasar perhitungan PNBPN dari masing-masing jenis PNBPN untuk setiap Bagian Anggaran, mulai dalam bentuk rencana PNBPN tingkat Satker. Berdasarkan hal tersebut maka Satker harusnya menyusun sendiri target PNBPN. Koordinasi antara Kepala Kantor, Kepala Subbagian Tata Usaha, Urusan Perencanaan dan Keuangan serta berbagai seksi teknis yang sebagian anggaran belanjanya dibiayai dari sumber dana PNBPN sangat diperlukan dalam menentukan target yang akan dicapai.

Terkait dengan perencanaan anggaran belanja yang bersumber dari PNBPN, fakta di lapangan menunjukkan bahwa Satker melakukan perencanaan dan penyusunan anggaran belanja yang bersumber dari PNBPN. Namun penganggaran belanja masih tidak memperhatikan kebutuhan Satker. Berdasarkan hasil observasi, terlihat bahwa sarana dan prasarana perkantoran Satker masih sangat minim, seperti tidak adanya

kursi tunggu di ruangan pelayanan, tidak adanya brosur atau leaflet yang berisi informasi layanan pertanahan, padahal sarana dan prasarana tersebut sangat dibutuhkan dalam upaya pemberian layanan kepada masyarakat. Hal ini dipertegas dengan melihat data RKA-K/L selama 4 (empat) tahun terakhir, di mana terlihat perencanaan anggaran belanja PNBPN kurang lebih sama, sehingga terkesan *copy-paste* tanpa memperhatikan kebutuhan belanja prioritas.

Terkait dengan perlunya partisipasi dalam penyusunan anggaran, Hansen dan Mowen (1999: 352) menyatakan bahwa anggaran dapat memberikan dasar bagi penggunaan sumber daya dan memotivasi karyawan. Perbedaan yang besar antara hasil aktual dengan yang direncanakan merupakan umpan balik yang menyingkap bahwa sistem tidak berjalan baik.

b. Tahap pelaksanaan dan penatausahaan

1) Kelemahan pengawasan SPOPP Pertanahan

Tahap pelaksanaan dan penatausahaan PNBPN pada Satker ditemukan beberapa kelemahan. Berdasarkan hasil observasi, pemohon yang datang mendaftar ke loket pelayanan sangat minim. Kebanyakan permohonan pelayanan pertanahan disampaikan melalui notaris, atau melalui perantara. Situasi ini menggambarkan sistem pelayanan melalui loket masih belum sepenuhnya sesuai dengan SPOPP Pertanahan yang mengindikasikan lemahnya sistem pengendalian intern. Pendaftaran yang tidak melalui loket dapat memicu terjadinya penyimpangan dalam hal pembayaran atau pembebanan biaya pelayanan. Hal ini dipertegas dengan temuan audit Inspektorat Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN selama 2 (dua) tahun berturut-turut yaitu dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja tahun 2014 dan 2015 yang menyatakan penataan sistem pelayanan melalui loket belum sepenuhnya sesuai

dengan standar minimal penyelenggaraan pelayanan pertanahan, antara lain: loket pelayanan belum memisahkan antara bagian *Front Office* dan bagian *Back Office*, dimana pemohon masih leluasa menghubungi langsung (*contact person*) dengan petugas *back office*.

2) Kelemahan sistem pengendalian intern

Berdasarkan Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, seluruh penerimaan pada Bendahara Penerimaan secepatnya wajib disetor ke kas negara setiap akhir hari kerja saat PNBPN diterima. Data Laporan Keadaan Kas Uang Penerimaan (LKKUP) selama 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan hampir setiap bulan terdapat saldo penerimaan PNBPN yang belum disetor ke kas negara. Saldo kas penerimaan negara yang cenderung meningkat setiap bulan dan disetorkan seluruhnya hanya pada akhir tahun anggaran mengindikasikan ada sejumlah penerimaan yang tidak disetor, ditampung setiap bulannya dan disetorkan nanti pada akhir tahun anggaran. Hal ini juga berindikasi adanya penggunaan dana PNBPN untuk hal-hal di luar mekanisme APBN. Mekanisme penyetoran yang pengelolaannya kurang baik dari tahun sebelumnya juga mengindikasikan pengawasan dan pengendalian internal terhadap implementasi sistem yang rendah.

Prosedur pencairan belanja negara yang bersumber dari PNBPN, yang merupakan bagian dari pelaksanaan pengelolaan PNBPN umumnya telah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku. Namun ditemukan kendala pada tahap pencairan yaitu terlambatnya penyerahan Berita Acara Penyelesaian Pekerjaan beserta bukti (*evidence*) pekerjaan fisik yang telah diselesaikan dari seksi yang bersangkutan sehingga tidak ada dasar yang dijadikan sebagai perhitungan pencairan dana. Hal tersebut disebabkan karena faktor kekurangan sumber daya manusia. Selain itu, kendala lain yang

menghambat proses pencairan adalah sering terlambatnya penyerahan daftar nominatif pemohon per jenis pelayanan sesuai penyeteroran SSBP dari Bendahara Penerimaan kepada Bendahara Pengeluaran sebagai dasar perhitungan pengeluaran anggaran yang bersumber dari PNBPN.

3) The Right Man In The Right Place

Tahap penatausahaan PNBPN pada Satker Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong juga ditemukan memiliki kelemahan. Pembukuan terhadap seluruh penerimaan dan penyeteroran PNBPN dilakukan oleh Petugas Loker Pembayaran meliputi seluruh transaksi dalam pelaksanaan anggaran pendapatan satker, yang terdiri dari Buku Kas Umum maupun Buku Pembantu Bendahara Penerimaan. Faktor penyebabnya adalah sumber daya manusia yang sangat minim, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Bendahara Penerimaan dijabat oleh Analis Permohonan Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah berlatar belakang pendidikan Sarjana Hukum, yang tidak mempunyai pengetahuan tentang keuangan, serta tidak mempunyai pengalaman sama sekali dalam bidang keuangan atau kebidaharaan.

Bendahara Penerimaan juga belum bersertifikasi dan belum pernah mengikuti pendidikan dan pelatihan keuangan. Demikian juga dengan Bendahara Pengeluaran serta pengelola keuangan lainnya. Salah satu penyebabnya adalah tidak ada penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kebidaharaan dari pihak baik dari Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Tengah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, maupun instansi lain yang terkait. Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran juga merangkap jabatan karena minimnya jumlah sumber daya manusia yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong. Hal ini juga dipertegas oleh LHP Inspektorat Jenderal Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/BPN Tahun 2014 dan 2015. Berdasarkan pengujian yang terkait dengan Pengelolaan Keuangan dan Barang Milik Negara ditemukan kelemahan bahwa Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran belum pernah mengikuti pendidikan dan pelatihan mengenai pengelolaan keuangan negara (Diklat Kebendaharaan).

c. Tahap pengawasan

Tahap pengawasan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong oleh auditor internal dilaksanakan oleh Tim Inspektorat Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Pelaksanaan audit oleh auditor internal selama 5 (Lima) tahun terakhir dilaksanakan pada tahun 2014 dan 2015. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Inspektorat Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN tahun 2014, diantaranya terdapat 7 kasus kelemahan sistem pengendalian intern dan 6 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya keterlambatan dalam menyetorkan dana PNBPN ke kas negara serta rendahnya realisasi penerimaan maupun belanja yang sumber dananya berasal dari PNBPN. Sedangkan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja tahun 2015 juga masih terdapat 7 kasus kelemahan sistem pengendalian intern dan 6 kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, dan masih terdapat temuan yang sama yaitu keterlambatan dalam menyetorkan dana PNBPN ke kas negara serta rendahnya realisasi penerimaan maupun belanja yang sumber dananya berasal dari PNBPN.

Beberapa temuan pemeriksaan pada tahun 2014 juga menjadi temuan pada tahun 2015. Hal ini mengindikasikan bahwa Satker tidak menindaklanjuti rekomendasi temuan auditor internal pada tahun 2014. Hasil wawancara dengan Kasubbag TU menjelaskan bahwa Satker

menindaklanjuti rekomendasi hasil temuan, namun hanya sekedar melengkapi administrasi tanpa ada tindak lanjut yang *real* sehingga temuan pada tahun sebelumnya juga menjadi temuan kembali pada tahun berikutnya. Segala temuan menjadi sekedar rekomendasi yang tidak memberikan masukan bagi Satker untuk memperbaiki kedepannya. Hal ini diperkuat dengan adanya surat teguran dari Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Tengah perihal keterlambatan atas menyelesaikan tindak lanjut LHP dari Inspektorat Wilayah V BPN RI.

Pelaksanaan audit oleh auditor eksternal yakni BPKP selama 5 (lima) tahun terakhir dilaksanakan hanya sebanyak 1 (satu) kali, yaitu pada tanggal 12 sampai dengan 25 Agustus 2014. Adanya audit internal dan ditambah lagi dengan audit ekstenal, seharusnya tidak banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada laporan keuangan suatu lembaga atau instansi pemerintah. Namun pada kenyataannya masih banyak terjadi penyimpangan dan kecurangan yang bisa saja berujung pada kasus korupsi. Hal yang menjadi salah satu faktor penyebabnya adalah terlalu ringannya hukuman yang dijatuhkan bahkan tidak adanya hukuman yang diberikan terhadap pelaku penyimpangan, sehingga tidak menimbulkan efek jera.

d. Tahap pelaporan dan pertanggung jawaban

Tahap pelaporan dan pertanggung-jawaban dana PNBPN Satker dilaksanakan secara berkala setiap bulan. Pelaporan dan pertanggungjawaban berupa Laporan Keadaan Kas Uang Penerimaan, Laporan Keadaan Kas dan Anggaran serta Laporan Rekonsiliasi yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran; Neraca; Laporan Operasional; Laporan Perubahan Ekuitas; LPJ Bendahara Penerimaan; LPJ Bendahara Pengeluaran; Berita Acara Pemeriksaan Kas

Bendahara Penerimaan; dan Berita Acara Pemeriksaan Kas Bendahara Pengeluaran, antara Satker dengan KPPN selaku Kuasa Bendahara Umum Negara dilaksanakan secara rutin setiap bulan.

Berdasarkan fakta di lapangan, Satker membuat laporan dan melaksanakan rekonsiliasi setiap bulannya karena hanya merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Satker, namun laporan masih bersifat 'formalitas administratif'. Isi laporan tidak dijadikan sebagai informasi bagi Satker maupun Kanwil sebagai Unit Eselon II yang bertugas melakukan pembinaan/monitoring dan evaluasi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasubbag TU diketahui bahwa tidak ada pembinaan/monitoring dan evaluasi khusus pada pengelolaan PNBPN, namun secara keseluruhan meliputi pengelolaan keuangan. Kegiatan pembinaan juga berindikasi formalitas semata karena hanya menanyakan persentase realisasi keuangan, hambatan dan masalah yang dihadapi oleh Satker namun tidak memberikan solusi atas permasalahan yang dihadapi.

2. Tingkat Pertumbuhan dan Efektivitas Pengelolaan PNBPN

Trend pertumbuhan target PNBPN pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong selama periode tahun 2011–2015 mengalami fluktuasi, namun cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya, bahkan pada saat realisasi penerimaan kurang efektif maupun tidak efektif. Terlihat bahwa proses perencanaan target PNBPN Satker berindikasi tidak melalui proses evaluasi, belum direncanakan secara matang dan penuh pertimbangan, baik oleh pihak Kanwil BPN Provinsi sebagai pihak yang menetapkan target, maupun dari Satker sendiri. Hal ini juga menandakan bahwa Satker tidak memanfaatkan data yang dihasilkan dari laporan keuangan setiap tahunnya untuk mengadakan evaluasi dalam perencanaan dan

penganggaran. Perencanaan yang tidak melibatkan Satker dalam proses penyusunan target PNBPN menyebabkan rendahnya motivasi Satker untuk mencapai target sehingga realisasi penerimaan PNBPN tidak tercapai. Trend pertumbuhan realisasi penerimaan PNBPN juga berfluktuasi setiap tahunnya, namun cenderung mengalami penurunan disebabkan menurunnya jumlah masyarakat yang mengajukan permohonan pelayanan pertanahan. Berdasarkan hasil wawancara, Kepala Kantor menyebutkan bahwa rendahnya realisasi PNBPN selain karena periode sebelumnya banyak penerimaan yang belum disetorkan, namun juga karena kurangnya pemohon atau masyarakat yang mengajukan layanan pertanahan. Kurangnya pemohon disebabkan oleh banyaknya keberatan dari masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan. Hal tersebut mengindikasikan rendahnya kualitas pelayanan sehingga kepuasan masyarakat sebagai pengguna jasa menurun yang pada akhirnya berakibat pada rendahnya realisasi penerimaan.

Penurunan realisasi PNBPN antara lain juga disebabkan oleh perencanaan target yang terlalu tinggi. Selain itu kegiatan legalisasi aset sebanyak 3.700 bidang juga menjadi faktor penyebab berikutnya. Penyelesaian kegiatan legalisasi aset yang targetnya juga cukup tinggi namun tidak didukung oleh sumber daya manusia yang tersedia juga menjadi faktor penghambat. Para pegawai lebih fokus untuk menyelesaikan kegiatan legalisasi aset yang sumber dananya berasal dari rupiah murni, dari pada menyelesaikan pekerjaan layanan pertanahan yang sumber dananya berasal dari PNBPN karena kegiatan legalisasi aset merupakan program nasional Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang wajib diselesaikan oleh Satker dalam kurun waktu satu tahun anggaran.

Banyaknya kegiatan legalisasi aset yang sumber dananya berasal dari rupiah murni juga menyebabkan antusias masyarakat untuk

mendaftarkan tanahnya secara swadaya berkurang karena kegiatan legalisasi aset tersebut di danai oleh APBN. Kegiatan legalisasi aset pada tahun 2014 meningkat sebesar 27,59% dari 2.900 menjadi 3.700 bidang. Indikasi adanya pengalihan pelayanan pertanahan secara swadaya ke kegiatan legalisasi aset juga kemungkinan dapat terjadi sehingga realisasi PNBPN yang berasal dari layanan pertanahan mengalami penurunan. Olehnya penetapan target PNBPN, maupun target kegiatan lainnya yang direncanakan untuk satu tahun anggaran, hendaknya disusun secara realistis dan optimal, disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Fungsi tahapan perencanaan pada Satker dapat dikatakan tidak berjalan baik karena adanya ketidakterpaduan antara rencana kegiatan dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki.

3. Kendala dalam Pengelolaan PNBPN

Berdasarkan hasil temuan dan analisis yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diidentifikasi kendala yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN pada Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong sebagai berikut:

- a. Tahap Perencanaan dan Penganggaran
 - 1) Terbatasnya partisipasi penyusunan anggaran, di mana target PNBPN disusun oleh Kanwil BPN Provinsi sehingga menyebabkan realisasi penerimaan tidak mencapai target. Rendahnya realisasi penerimaan menyebabkan proporsi belanja yang bersumber dari PNBPN menjadi lebih rendah sehingga realisasi belanja juga menjadi tidak efisien.
 - 2) Penganggaran belanja belum melalui perencanaan yang baik karena tidak adanya evaluasi realisasi belanja PNBPN tahun-tahun sebelumnya sehingga penganggaran belanja tidak sesuai kebutuhan. Anggaran belanja PNBPN yang digunakan untuk membiayai operasional pelayanan dan dukungan pelayanan meliputi sarana dan prasarana

menjadi tidak efektif yang berakibat pada rendahnya kualitas pelayanan.

b. Tahap Pelaksanaan dan Penatausahaan

1) Minimnya sumber daya manusia baik dari segi kualitas maupun kuantitas, sehingga menyebabkan penyimpangan dan kelemahan dalam pengelolaan PNBPN sebagai berikut:

a) Tugas pokok dan seluruh pekerjaan Bendahara Penerimaan dilaksanakan oleh Petugas Loket Pembayaran yang merupakan Pegawai Tidak Tetap/Non PNS;

b) Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran belum bersertifikasi sehingga terdapat kelemahan dalam pengelolaan keuangan;

c) Realisasi pekerjaan fisik selalu terlambat akibat target pekerjaan yang tidak disesuaikan dengan kemampuan Satker yang berakibat menghambat proses pencairan dana PNBPN.

2) Kelemahan pada pengawasan implementasi SPOPP Pertanahan, di mana fakta di lapangan menunjukkan adanya pendaftaran permohonan pelayanan pertanahan tidak sesuai SPOPP Pertanahan tapi dimanfaatkan oleh oknum tertentu yang berperan sebagai perantara;

3) Kelemahan sistem pengendalian intern, yang ditunjukkan oleh fakta di lapangan yang menunjukkan jumlah pegawai yang tidak memenuhi kebutuhan struktur organisasi, pendelegasian wewenang dan tanggungjawab pada pegawai yang kurang berkompeten pada penatausahaan PNBPN, serta minimnya pembinaan sumber daya manusia.

c. Tahap Pengawasan, yaitu minimnya pelaksanaan pengawasan, di mana rekomendasi temuan auditor internal di tindaklanjuti hanya sebatas administrasi. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengawasan berjenjang dari Kepala Kantor

sampai pada petugas loket tidak dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Sementara pada pengawasan dari auditor internal ditindaklanjuti hanya sebatas administrasi tanpa upaya perbaikan nyata. Kondisi tersebut menyebabkan tidak adanya perbaikan dari hasil temuan sehingga segala bentuk penyimpangan pada tahap pelaksanaan dan penatausahaan terus menerus berulang.

d. Tahap Pelaporan dan Pertanggungjawaban, dimana kebermanfaatan informasi dari laporan dan pertanggungjawaban masih sangat minim, hanya sebatas kewajiban yang harus dilaksanakan setiap bulan. Informasi dari Laporan Keuangan juga belum dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan pengambilan keputusan untuk tahun anggaran berikutnya karena hanya bersifat formalitas administratif.

4. Alternatif Solusi Mekanisme Pengelolaan PNBPN

Berdasarkan berbagai kendala dan analisis yang telah peneliti kemukakan sebelumnya, maka beberapa alternatif solusi yang dapat diberikan sebagai berikut:

1) Tahap perencanaan dan penganggaran

Terkait dengan tahap perencanaan dan penganggaran serta kendala yang dihadapi dalam tahap tersebut, menunjukkan adanya keterbatasan dalam partisipasi penyusunan anggaran dan perencanaan belanja yang tidak sesuai kebutuhan. Kondisi tersebut menyebabkan realisasi penerimaan PNBPN belum efektif. Terkait dengan penganggaran belanja, fakta di lapangan menunjukkan bahwa Satker terlibat dalam penyusunan anggaran belanja, namun disusun bukan sesuai kebutuhan *real* Satker sehingga sarana dan prasarana yang seharusnya dibutuhkan tidak terpenuhi. Berdasarkan berbagai kendala dan analisis tersebut, peneliti mengusulkan agar Satker mengusulkan kepada Kanwil BPN

Provinsi untuk diikutsertakan dalam proses penyusunan anggaran. Dengan demikian Satker dapat menyusun sendiri anggaran pendapatan dan belanja dengan terlebih dahulu melakukan evaluasi target, realisasi, serta hambatan dan kendala dengan melibatkan seluruh manajemen operasional karena mereka yang lebih mengetahui secara teknis tentang target penerimaan yang dapat dicapai serta kebutuhan sarana dan prasarana yang dapat meningkatkan pelayanan.

2) Tahap pelaksanaan dan penatausahaan

Terkait dengan tahap pelaksanaan dan penatausahaan serta kendala yang dihadapi dalam tahap tersebut, menunjukkan adanya ketidaksesuaian dengan pelaksanaan SPOPP Pertanahan. Ketidaksesuaian tersebut disebabkan adanya proses alur yang terlalu panjang pada tahap pelayanan pertanahan sehingga peneliti mengusulkan perlu adanya inovasi baru dalam prosedur pelayanan pertanahan, dengan memanfaatkan teknologi informasi. Perlunya membuat aplikasi online dengan sistem yang terintegrasi agar *contact person* semaksimal mungkin dapat dihindari karena hal inilah yang memicu terjadinya penyimpangan. Pelayanan pertanahan, alurnya seharusnya bisa 'dipangkas' sehingga mengurangi hubungan antara pegawai pertanahan dengan pemohon untuk meminimalisir pelanggaran terhadap aturan.

Selain itu Satker juga perlu memanfaatkan loket pertanahan mandiri dengan sistem *online service*, di mana masyarakat bisa memanfaatkan alamat website loket.bpn.go.id. Pada pemanfaatan layanan ini partisipasi aktif masyarakat untuk mendaftarkan sendiri layanan pertanahan yang diinginkan sangat diperlukan, kemudian Satker berperan dengan 'menjemput bola' yaitu memanfaatkan kegiatan Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA). Kegiatan LARASITA juga bisa dimanfaatkan untuk sistem *delivery service*, di mana sertifikat hak atas tanah yang telah selesai dapat langsung di antarkan oleh petugas/

pegawai pertanahan agar lebih memudahkan masyarakat. Namun kembali lagi, semua sistem tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten dan berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang terbaik serta didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.

3) Tahap pengawasan

Terkait dengan tahap pengawasan serta kendala yang dihadapi dalam tahap tersebut, menunjukkan minimnya pelaksanaan pengawasan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengawasan berjenjang dari Kepala Kantor sampai pada petugas loket tidak dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Sementara pada pengawasan dari auditor internal ditindaklanjuti hanya sebatas administrasi tanpa upaya perbaikan nyata. Kondisi tersebut menyebabkan tidak adanya perbaikan dari hasil temuan yang menyebabkan segala bentuk penyimpangan pada tahap pelaksanaan dan penatausahaan terus menerus berulang. Peranan auditor dalam setiap tahapan dalam siklus pengelolaan keuangan negara sudah selayaknya mempunyai porsi yang seimbang sehingga proses pengelolaan keuangan negara dapat berjalan secara dinamis, fleksibel, tetapi tetap akurat. Peranan auditor dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban perlu didesain secara lugas dan sistematis sehingga nilai tambah yang dihasilkan auditor bisa memberikan hasil yang efektif untuk menyempurnakan hasil dari setiap siklus anggaran.

4) Tahap pelaporan dan pertanggung-jawaban

Terkait dengan tahap pelaporan dan pertanggungjawaban serta kendala yang dihadapi dalam tahap tersebut, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pelaporan dan pertanggungjawaban hanya dilaksanakan sebagai formalitas administratif. Kondisi tersebut menyebabkan laporan yang disusun tidak memberikan informasi yang

bermanfaat untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan anggaran yang telah dilakukan sehingga tidak ada upaya perbaikan yang dapat dilakukan oleh Satker. Berdasarkan berbagai kendala dan analisis tersebut, peneliti mengusulkan agar pimpinan instansi, dalam konteks ini adalah Kepala Kantor beserta manajer operasional yang lain, dapat memanfaatkan informasi dari setiap laporan yang dibuat sehingga dapat diketahui adanya masalah, kendala ataupun penyimpangan yang terjadi sehingga dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam upaya perbaikan di masa yang akan datang.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan terkait pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong, peneliti dapat menyimpulkan bahwa:

1. Pengelolaan PNBPN pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong masih belum optimal pada tahap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pengawasan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban.
2. Tingkat pertumbuhan target PNBPN (2011-2015) cenderung meningkat, namun pertumbuhan realisasi PNBPN berfluktuasi setiap tahunnya, tergantung jumlah permohonan masyarakat yang mengajukan layanan pertanahan. Sementara efektivitas pengelolaan PNBPN (2011-2015) masih belum efektif, disebabkan realisasi penerimaan tidak mencapai target.
3. Kendala yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong yaitu kurangnya partisipasi penyusunan anggaran, kelemahan pengawasan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan, kelemahan sistem pengendalian intern, minimnya

pelaksanaan pengawasan, serta laporan keuangan masih bersifat formalitas administratif.

4. Alternatif solusi mekanisme pengelolaan PNBPN sebagai usaha untuk mengatasi berbagai kendala yang dihadapi tersebut yaitu perlunya partisipasi dalam perencanaan dan penyusunan anggaran, pemanfaatan teknologi informasi untuk meningkatkan pelayanan, peningkatan pengawasan terhadap implementasi SPOPP Pertanahan, serta evaluasi yang berkelanjutan.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis dan kesimpulan terkait pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Satuan Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Parigi Moutong, saran yang bersifat aplikatif yang dapat diajukan antara lain sebagai berikut:

1. Pengusulan kepada Kanwil BPN Provinsi untuk diikutsertakan dalam proses penyusunan anggaran.
2. Melakukan sosialisasi tentang prosedur dan biaya pelayanan pertanahan yang harus dibayarkan oleh masyarakat sehingga tidak ada pungutan yang melebihi dari Standar Prosedur Operasional Pelayanan dan Pengaturan (SPOPP) Pertanahan.
3. Pengadaan aplikasi online agar masyarakat lebih mudah melakukan pendaftaran pelayanan pertanahan dan mengurangi *contact person*.
4. Melaksanakan program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) dengan system *delivery service* untuk mengoptimalkan penerimaan layanan pertanahan sebagai salah satu unsur PNBPN.
5. Perlunya aturan dan kebijakan tentang pemberian penghargaan dan sanksi kepada para pegawai.
6. Pengajuan rekrutment pegawai dengan kompetensi keilmuan yang sangat dibutuhkan oleh Satker sehingga tugas-tugas pokok dan fungsi pejabat struktural

maupun fungsional dapat dilaksanakan secara menyeluruh dan efektif.

7. Melakukan evaluasi dan analisis jabatan serta melaksanakan pendidikan dan pelatihan dalam upaya peningkatan profesionalisme pegawai.
8. Pemerintah perlu melakukan revisi undang-undang atau regulasi terkait PNBPN untuk penyempurnaan proses pengelolaan PNBPN terutama mekanisme pemungutan, perhitungan, penyetoran dan sanksi dalam pengelolaan PNBPN tersebut untuk mengoptimalkan kontribusi PNBPN terhadap penerimaan negara. Dengan begitu diharapkan PNBPN yang dibayarkan oleh para wajib bayar bisa lebih akurat, transparan dan akuntabel.
9. Peneliti selanjutnya diharapkan dapat menggali informasi yang lebih dalam pada level yang secara struktur lebih tinggi yaitu pada Kantor Wilayah BPN Provinsi ataupun pihak luar yang terkait dengan pengelolaan PNBPN seperti pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Peneliti selanjutnya juga dapat mengembangkan penelitian ini dengan meneliti pada seluruh Satker yang berada pada satu unit kementerian/lembaga yang mengelola dana PNBPN sehingga hasil penelitian dapat lebih komprehensif dan optimal.

DAFTARRUJUKAN

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2014. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2013 atas Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang - undangan Nomor 69c/LHP/XV/05/2014 tanggal 28 Mei 2014. Melalui http://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2013/lkpp_2013_1402_973864.pdf. Diakses 18 Juli 2016.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2015. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2014 atas Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan Nomor 74c/LHP/XV/05/2015 tanggal 25 Mei 2015. Melalui http://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2014/lkpp_2014_1433_387141.pdf. Diakses 23 Juni 2016.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2016. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2015 atas Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang - undangan Nomor 56c/LHP/XV/05/2016 tanggal 26 Mei 2016. Melalui http://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2015/lkpp_2015_1465_543248.pdf. Diakses 28 Juni 2016.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. 2014. Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Inspektorat Utama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 32/023-700.33/R-ST.14/VII/2014 tanggal 17 Juli 2014.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. 2015. Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Inspektorat Utama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 98/023-900.33/R-ST/XII/2015 tanggal 28 Desember 2015.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Terjemahan Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Halim, Abdul. 2014. *Manajemen Keuangan Sektor Publik Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Hansen, Don R. dan Mowen, Maryanne M. 1999. *Akuntansi Manajemen*. Alih Bahasa Hermawan, Ancella A. Jakarta: Erlangga.