

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA**

#### **A. Keuangan Negara**

Menurut *UU No. 17 Tahun 2003*, “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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Selain itu, undang-undang ini juga menjelaskan bahwa negara memiliki hak untuk memungut pajak, mencetak dan mengedarkan mata uang, serta melakukan pinjaman. Negara memiliki tanggungjawab untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, termasuk memenuhi kewajiban membayar tagihan kepada pihak ketiga, seperti pembayaran pajak. Pendapatan negara merupakan hak yang dimiliki pemerintah pusat dan diakui sebagai elemen yang berkontribusi dalam meningkatkan kekayaan bersih negara. Belanja negara merupakan kewajiban atau beban yang harus ditanggung oleh pemerintah pusat dan dicatat sebagai faktor yang mengurangi nilai kekayaan bersih negara.

Pendekatan dalam memahami keuangan negara berasal dari subjek, objek, proses, dan tujuan, sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Dari sisi objek, keuangan negara mencakup seluruh hak serta kewajiban yang dimiliki oleh negara dan dapat dinyatakan dalam bentuk uang. Cakupan ini meliputi kebijakan fiskal, kebijakan moneter, pengelolaan aset negara yang dipisahkan, serta kekayaan berupa uang maupun barang yang diperoleh negara sebagai konsekuensi dari pelaksanaan hak dan kewajibannya.
2. Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi seluruh pihak yang memiliki atau menguasai objek keuangan negara, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, maupun Lembaga lain yang berhubungan dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas

mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

4. Dari sisi tujuan, keuangan negara berfokus pada pelaksanaan pemerintahan negara, yang mencakup kebijakan, aktivitas, serta hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaan atas objek keuangan negara.

## **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan yang telah memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan bentuk konkret dari perencanaan dan pengelolaan keuangan negara yang disahkan melalui undang-undang pada setiap tahun anggaran. Struktur APBN secara umum meliputi tiga komponen utama, yaitu pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan. Komponen pendapatan negara berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, serta hibah. Belanja negara dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan tanggung jawab pemerintah pusat, sekaligus memperkuat sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Belanja negara diklasifikasikan menurut unit pelaksana (organisasi), sasaran penggunaan (fungsi), dan bentuk pembelanjaan (jenis). Secara fungsional, anggaran negara memiliki peran sebagai alat akuntabilitas, manajemen, sekaligus sebagai instrumen kebijakan ekonomi. Dalam konteks kebijakan ekonomi, anggaran digunakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, menjaga stabilitas, serta menciptakan pemerataan pendapatan demi tercapainya tujuan bernegara. Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa fungsi anggaran berjalan secara optimal, diperlukan pengaturan yang jelas mengenai peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan serta penetapan anggaran, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Yuliyanti & Aprilla, 2014).

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki enam fungsi utama yang mendasari pengelolaan fiskal negara, yaitu:

1. Fungsi otorisasi, artinya APBN menjadi dasar hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan pendapatan dan belanja negara selama tahun anggaran berjalan.
2. Fungsi perencanaan, yaitu APBN digunakan sebagai pedoman dalam merancang program dan kegiatan pemerintah.
3. Fungsi pengawasan, berarti anggaran negara menjadi alat evaluasi dalam menilai kesesuaian pelaksanaan kegiatan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi, yang mengarahkan anggaran untuk menanggulangi pengangguran, mencegah pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas ekonomi.
5. Fungsi distribusi, yang menekankan perlunya keadilan dan kepatutan dalam kebijakan alokasi anggaran.
6. Fungsi stabilisasi, di mana APBN digunakan sebagai alat untuk menjaga kestabilan ekonomi secara makro, termasuk stabilitas harga dan pertumbuhan ekonomi (*UU No. 17 Tahun 2003*).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disusun berdasarkan kebutuhan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara, dengan tetap mempertimbangkan kapasitas negara dalam menghimpun pendapatan. *UU No. 17 Tahun 2003* tentang Keuangan Negara mengatakan bahwa penyusunan dan penetapan APBN/APBD meliputi:

1. Penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah;
2. Penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran;
3. Pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran;
4. Penyempurnaan klasifikasi anggaran;
5. Penyatuan anggaran;

### **C. Pendapatan Negara**

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa pendapatan negara mencakup seluruh penerimaan yang diperoleh pemerintah dari tiga sumber utama, yaitu:

penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), serta penerimaan hibah yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Dalam struktur pendapatan negara, Indonesia mempunyai banyak penerimaan dari berbagai sektor diantaranya adalah sektor Minyak dan Gas serta Non Minyak dan Gas (contohnya adalah penerimaan dari sektor pajak, retribusi, hibah, dan lain-lain).

Secara umum, sumber pendapatan Negara Indonesia dibagi menjadi tiga kategori utama, yaitu sumber pendapatan perpajakan, sumber pendapatan bukan dari pajak, dan pendapatan hibah. Ketiga kategori ini membentuk struktur utama penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya.

#### 1. Pendapatan Perpajakan

Pendapatan perpajakan merupakan komponen utama dalam struktur pendapatan negara yang mencakup penerimaan dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Jenis pajak ini antara lain terdiri dari Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Bea Materai dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Selain itu, pendapatan negara yang berasal dari sektor minyak dan gas bumi yang di dalamnya terdapat unsur pajak dan royalty juga dikategorikan sebagai pendapatan perpajakan, karena kontribusi unsur pajaknya lebih dominan (*UU No. 17 Tahun 2003*).

#### 2. Pendapatan Negara Bukan Pajak

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan seluruh penerimaan negara yang tidak berasal dari pajak, seperti hasil pengelolaan sumber daya alam (misalnya hasil tambang, kehutanan, dan perikanan), bagian laba atas penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta berbagai jenis penerimaan lainnya yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

#### 3. Pendapatan Hibah

Pendapatan Hibah merupakan semua Pendapatan Negara yang berasal dari Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, serta Penerimaan Hibah dari dalam Negeri dan Luar Negeri. Berdasarkan data Kementerian

Keuangan (Kemenkeu), total pendapatan Negara dalam APBN 2024 ditetapkan sebesar 2.802,3 triliun rupiah, dan pada tahun 2025 meningkat menjadi 3.005,1 triliun rupiah, atau tumbuh sebesar 7,23%. Sumber Pendapatan Negara terdiri dari Penerimaan Dalam Negeri dan Penerimaan Hibah. Penerimaan Dalam Negeri pada 2024 tercatat 2.801,9 triliun rupiah, sementara pada 2025 meningkat menjadi 3.004,5 triliun rupiah. Komponen utama Penerimaan Dalam Negeri berasal dari: (1) Penerimaan Perpajakan, dan (2) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Penerimaan Perpajakan naik dari 2.309,9 triliun rupiah pada 2024 menjadi 2.490,9 triliun rupiah pada 2025, dengan pertumbuhan 7,83%. PNBP juga mengalami kenaikan dari 492 triliun rupiah pada 2024 dan pada tahun 2025 menjadi 513,6 triliun rupiah, meningkat sebesar 4,39% (Madurapers, 2025).

#### **D. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)**

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) adalah bentuk pendapatan yang berasal dari sumber non-pajak suatu negara. PNBP diklasifikasikan dalam ruang lingkup keuangan pemerintah yang dikelola dengan transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan undang-undang dan peraturan. Sebagai lembaga audit pemerintah eksternal yang independen, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki wewenang untuk memeriksa elemen-elemen yang memengaruhi pendapatan nasional, termasuk bagian dari PNBP. Hasil pemeriksaan dilaporkan secara resmi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai bagian dari pengawasan keuangan negara.

Secara definisi, PNBP mencakup semua bentuk penerimaan negara yang bukan bersumber dari sektor perpajakan. Dengan kata lain, setiap penerimaan yang tidak bersumber dari pungutan pajak termasuk dalam kategori PNBP atau yang dikenal pula dengan istilah *non-tax revenue* (Prameswari, 2020).

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) memegang peranan penting dalam mendukung keberlangsungan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, optimalisasi penerimaan PNBP menjadi hal yang krusial. Upaya peningkatan dapat dilakukan dengan

memastikan proses pemungutan dan penyetoran PNBPN dilakukan secara tepat, sesuai dengan jenis dan tarif yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku (Kurnia dkk., 2022).

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dikelola oleh KPKNL berasal dari tiga sumber utama, yaitu: PNBPN Kekayaan Negara (BMN), PNBPN Piutang Negara (PN), dan PNBPN dari kegiatan lelang. Masing-masing memiliki dasar hukum, mekanisme, dan tarif tertentu dalam rangka optimalisasi penerimaan negara. Berikut merupakan tiga sumber utama PNBPN, antara lain:

1. PNBPN Kekayaan Negara (PNBP BMN)

Penerimaan dari hasil pemanfaatan aset BMN yang dikelola oleh KPKNL yang sudah dikonfirmasi eksekusinya kepada K/L bersangkutan dan Ditjen Perbendaharaan. Merujuk pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Barang Milik Negara (BMN) didefinisikan sebagai seluruh barang yang dibeli atau diperoleh melalui dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun dari sumber perolehan sah lainnya. Pengelolaan BMN memiliki posisi yang sangat penting dalam menjaga kestabilan keuangan negara. Kepentingan strategis ini ditopang oleh dua komponen utama, yakni penerimaan dan pengeluaran. Dari sisi penerimaan, pemanfaatan BMN secara maksimal mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sedangkan dari sisi pengeluaran, pengelolaan BMN berperan dalam memastikan efektivitas dan efisiensi belanja modal serta pengelolaan aset pemerintah agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (*PP No. 28 Tahun 2020*).

2. PNBPN Piutang Negara (PNBP PN)

Nilai pengurusan piutang negara berupa biaya administrasi pengurusan piutang negara yang diupayakan oleh KPKNL. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2020 mengenai tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku di lingkungan Kementerian Keuangan, ditetapkan ketentuan mengenai pembebanan biaya administrasi dalam pengurusan piutang negara sebagai berikut:

- a. Penerimaan dari biaya administrasi pengurusan piutang negara untuk pelunasan hutang yang dilakukan sebelum Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N) diterbitkan dikenakan tarif 0% dari sisa hutang yang wajib dilunasi per berkas kasus piutang negara.
- b. Penerimaan dari biaya administrasi pengurusan piutang negara untuk pelunasan hutang yang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 bulan sejak Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N) diterbitkan dikenakan tarif 1% dari sisa hutang yang wajib dilunasi per berkas kasus piutang negara.
- c. Penerimaan dari biaya administrasi pengurusan piutang negara untuk pelunasan hutang yang dilakukan setelah lewat waktu paling lama 6 bulan sejak Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N) diterbitkan dikenakan tarif 10% dari sisa hutang yang wajib dilunasi per berkas kasus piutang negara.
- d. Penerimaan dari biaya administrasi pengurusan piutang negara untuk penarikan pengurusan piutang negara oleh penyerah piutang dikenakan tarif 2,5% dari jumlah hutang yang wajib dilunasi per berkas kasus piutang negara.
- e. Penerimaan dari biaya administrasi pengurusan piutang negara untuk pengembalian pegurusan piutang negara kepada penyerah piutang dikenakan tarif 0% dari sisa hutang yang wajib dilunasi per berkas kasus piutang negara (*PP No. 62 Tahun 2020*).

### 3. PNBP Lelang

PNBP dari kegiatan lelang diperoleh dari berbagai jenis biaya layanan yang dikenakan kepada pihak terkait dalam proses lelang. Adapun komponen penerimaannya meliputi:

- a. Bea lelang umum,
- b. Bea lelang pegadaian,
- c. Denda keterlambatan penyeteroran bea lelang oleh Pejabat Lelang Kelas II atau Balai Lelang,
- d. Biaya permohonan lelang,
- e. Penerimaan dari uang jaminan pembeli yang wanprestasi,

f. Biaya penerbitan ulang kutipan risalah lelang yang rusak atau hilang.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 yang mendefinisikan lelang yang tercantum dalam pasal 1 ayat 1 berbunyi: “Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan pengumuman Lelang”. Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 berbunyi: “Setiap pelaksanaan Lelang harus dilakukan oleh dan/atau di hadapan Pejabat Lelang kecuali ditentukan lain oleh undang-undang atau peraturan pemerintah” (Emutuskan, 2016).

## **E. Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini merujuk pada beberapa studi sebelumnya yang membahas efektivitas dan kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada berbagai instansi pemerintah. Kajian terhadap penelitian terdahulu bertujuan untuk memperkuat dasar teori dan mengidentifikasi celah penelitian yang relevan. Adapun beberapa uraian penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan penelitian ini sebagai berikut:

### **1. Kurnia dkk., (2022)**

Penelitian yang dilakukan oleh Kurnia, dkk mengambil topik tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dengan judul “Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Kantor Kejaksaan Negeri Pangkalpinang”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat efektivitas dan kontribusi jenis-jenis PNBP pada Kejaksaan Negeri Pangkalpinang Kota Pangkalpinang tahun 2019 hingga 2021. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kuantitatif. Berdasarkan hasil penelitian, tingkat efektivitas keseluruhan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada periode 2019 sampai dengan 2021 menunjukkan hasil yang melebihi angka 100%. Hal ini mengindikasikan bahwa Kejaksaan Negeri Pangkalpinang telah menjalankan peran dan fungsinya sebagai instansi pengelola PNBP secara sangat efektif. Kontribusi jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terhadap PNBP selama tahun

2019-2021 masih belum merata, jenis PNBP dengan kriteria baik terdiri dari Penerimaan Penjualan Barang Sitaan yang telah diputus/ditetapkan oleh pengadilan dengan kontribusi sebesar 46,49% pada tahun 2019 dan Pendapatan Denda Lalu Lintas dengan kontribusi sebesar 40,76% pada tahun 2020 sedangkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) lainnya berkontribusi dibawah 40% dengan kriteria sedang, rendah dan sangat rendah.

2. Yuliyanti & Aprilla (2014)

Penelitian yang dilakukan oleh Yuliyanti & Aprilla berjudul “Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Fakultas di Universitas Bengkulu”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat efektivitas dan kontribusi PNBP yang diperoleh oleh unit-unit kerja di Universitas Bengkulu selama lima tahun. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan metode analisis tren dan perbandingan antara target dan realisasi PNBP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum realisasi PNBP di lingkungan Universitas Bengkulu berada pada kategori sangat efektif, di mana sebagian besar unit kerja mampu melampaui target anggaran. Namun, pada tahun 2009, efektivitas PNBP menurun dan hanya beberapa unit kerja seperti Rektorat dan Fakultas MIPA yang masih tergolong efektif. Dari sisi kontribusi, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) memberikan kontribusi tertinggi, disusul oleh Rektorat, Fakultas Kedokteran, dan Fakultas Ekonomi yang masing-masing menyumbang mendekati 20% dari total PNBP. Unit lainnya, seperti Fakultas Pertanian, ISIP, Hukum, Teknik, dan MIPA, memberikan kontribusi di bawah 10%.

3. Gunawan & Yudhyani (2023)

Penelitian yang dilakukan oleh Gunawan & Yudhyani mengambil topik tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dengan judul “Efektivitas dan Kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Lembaga Masyarakat Narkotika Samarinda”. Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kuantitatif, yaitu metode yang mengolah data melalui perbandingan antara anggaran yang ditetapkan dan realisasi yang dicapai

untuk mengevaluasi tingkat efektivitas serta kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dan menganalisis efektivitas PNBP pada Lembaga Masyarakat Narkotika Samarinda selama periode 2018 hingga 2020. Berdasarkan hasil analisis, tingkat efektivitas PNBP menunjukkan bahwa persentase realisasi pada tahun 2018 adalah sebesar 78%, pada tahun 2019 sebesar 88%, dan meningkat menjadi 91% pada tahun 2020. Meskipun mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, ketiganya masih berada dalam kategori belum efektif. Kontribusi penerimaan negara bukan pajak pada Lembaga masyarakat narkotika Samarinda tahun 2018-2020 dimana tahun 2018 potong rambut memberikan kontribusi terbesar dengan 18% dan jasa pekerja koperasi memberikan kontribusi 17%, pada tahun 2019 potong rambut dengan cuci baju sama-sama memberikan kontribusi sebesar 16% dan jasa koperasi memberikan kontribusi 15%, dan tahun 2020 agribisnis memberikan kontribusi terbesar sebesar 18% dilanjut dengan potong rambut 17% dan cuci baju sebesar 16%.

4. Gloria dkk., (2023)

Penelitian yang dilakukan oleh Gloria dkk mengambil topik tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dengan judul “Analisis Efektivitas dan Kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Unit Penyelenggara Bandar Kelas III Lagaligo Bua Kab. Luwu”. Tujuan penelitian untuk menganalisis efektivitas dan kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Unit Penyelenggara Bandar Kelas III Lagaligo Bua Kab. Luwu dari tahun 2019-2021. Hasil menunjukkan efektivitas sangat tinggi pada tahun 2019, namun menurun pada tahun berikutnya. Dari sisi kontribusi, hanya satu jenis PNBP yaitu jasa penumpang pesawat udara (PJP2U) yang memiliki kontribusi signifikan di atas 50%, sementara 16 jenis lainnya berada di bawah 10%.