

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, didefinisikan bahwa penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara. Penerimaan negara memiliki perbedaan dengan pendapatan negara. Penerimaan negara berupa uang, sedangkan pendapatan negara merupakan hak pemerintah pusat yang dapat meningkatkan nilai kekayaan bersih. Penerimaan negara antara lain berupa penerimaan pajak dalam negeri, penerimaan negara bukan pajak berupa bagian laba BUMN, hibah dari dalam dan luar negeri, pengembalian belanja dan sebagainya. Berbagai jenis penerimaan negara ini dapat dibedakan baik dari sumber dana, cara perolehan, objek penerimaan dan sebagainya.

Dalam peraturan terbaru yaitu Undang – Undang Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang dimaksud dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.

Definisi PNBP dalam undang – undang baru tersebut lebih rinci

dibandingkan dengan Undang – Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang PNBPN. Dalam peraturan terbaru tersebut, terdapat empat kriteria objek PNBPN yaitu pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah; penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara; pengelolaan kekayaan negara; dan/atau penetapan peraturan perundang – undangan. Objek PNBPN ini meliputi pemanfaatan sumber daya alam; pelayanan; pengelolaan kekayaan negara dipisahkan; pengelolaan barang milik negara; pengelolaan dana; dan hak negara lainnya.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Keuangan memungkinkan adanya PNBPN atas permohonan lelang dimana sebelumnya pendapatan bea lelang hanya dihasilkan dari lelang yang laku atau batal saja. Meski begitu, fokus utama pelayanan lelang adalah pemberian jasa layanan lelang yang tentunya berupa penyelenggaraan lelang sehingga penelitian ini difokuskan pada PNBPN berupa bea lelang yang dihasilkan dari bea lelang penjual dan pembeli.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 154/PMK.01/2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara , Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Pekalongan merupakan unit vertikal Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Kekayaan Negara cq Kantor Wilayah DJKN Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta yang menjadi salah satu ujung tombak

pemerintah dalam mengumpulkan PNBPN sesuai pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan di bidang Pengelolaan Kekayaan Negara, Piutang Negara dan Layanan Lelang. KPKNL Pekalongan mempunyai wilayah kerja di Kota Pekalongan, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Batang, dan Kabupaten Kendal.

Dalam Kontrak Kinerja Kemenkeu *Three* KPKNL Pekalongan di setiap tahunnya, unsur capaian PNBPN pada KPKNL Pekalongan terdiri dari PNBPN atas layanan Pengelolaan Kekayaan Negara, Piutang Negara dan Pelayanan Lelang sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1. Data Capaian PNBPN pada KPKNL Pekalongan tahun 2017-2021

Jenis PNBPN	Tahun				
	2017	2018	2019	2020	2021
Pengelolaan Kekayaan Negara	Rp 394.632.321	Rp 2.159.268.706	Rp 5.367.800.380	Rp 2.045.893.995	Rp 2.225.097.957
Piutang Negara	Rp 16.847.036	Rp 9.820.877	Rp 33.421.915	Rp 4.027.032	Rp 66.988.629
Layanan Lelang	Rp 1.850.022.380	Rp 2.111.146.000	Rp 2.279.207.000	Rp 4.581.018.622	Rp 2.559.487.414

Sumber : Laporan Capaian Kinerja KPKNL Pekalongan tahun 2017 - 2021 (diolah)

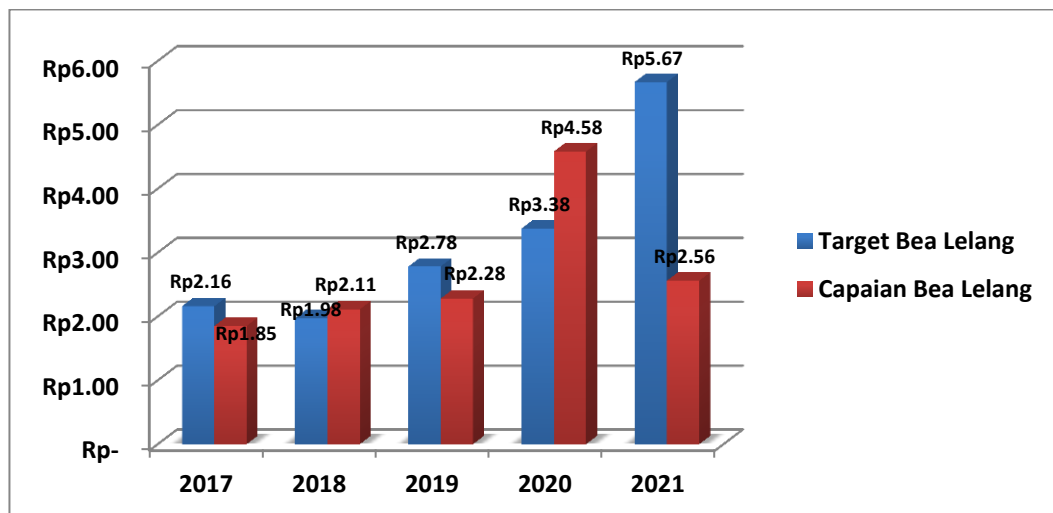
Keputusan Menteri Keuangan nomor 467/KMK.01/2014 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian Keuangan mengamanatkan bahwa penyusunan target Indeks Kinerja Utama pada setiap unit kerja harus berprinsip *Continuously-improved*, yaitu kualitas dan target kinerja disesuaikan dengan perkembangan strategi organisasi dan selalu disempurnakan. Hal tersebut menuntut setiap unit kerja untuk selalu meningkatkan target kinerja dari tahun ke tahun, tidak terkecuali target kinerja untuk PNBPN berupa bea lelang.

Pada tabel 1.1 tersebut di atas, dapat diketahui bahwa PNBPN berupa bea

lelang menjadi sumber penerimaan yang paling dominan pada KPKNL Pekalongan. Sehingga berbagai variabel yang dapat mempengaruhi capaian PNBP berupa bea lelang menjadi sangat krusial karena berkaitan dengan pencapaian target kinerja pada KPKNL Pekalongan.

Dalam laporan Nilai Kinerja Organisasi (NKO) KPKNL Pekalongan tahun 2017 sampai dengan tahun 2021 capaian PNBP berupa bea lelang mengalami peningkatan, akan tetapi tidak selalu mencapai target kinerja yang ditentukan pada awal tahun, sebagaimana dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1.1 Capaian PNBP berupa Bea Lelang pada KPKNL Pekalongan tahun 2017-2021 (Dalam Milliar Rupiah)



Sumber : Laporan Capaian Kinerja KPKNL Pekalongan tahun 2017 - 2021 (diolah)

Capaian PNBP berupa bea lelang KPKNL Pekalongan yang dinamis dapat terjadi karena tiga hal, yang pertama animo masyarakat pada aktivitas lelang yang meningkat, kedua, harga barang yang dilelang semakin tinggi atau yang ketiga yaitu target kinerja terkait penerimaan dari sektor selain pajak (PNBP) dari bea lelang semakin meningkat. *Trigger* manapun yang

menyebabkan peningkatan ini bagi negara merupakan hal yang baik. Oleh karenanya, upaya peningkatan penerimaan negara harus dilakukan secara berkelanjutan. Hal inilah yang membuat peneliti tertarik untuk menganalisis terkait beberapa variabel yang dapat mempengaruhi PNBPN berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan.

Sayangnya, tidak seperti penelitian mengenai penerimaan pajak yang telah banyak dilakukan, penelitian terkait penerimaan negara bukan pajak baik di Indonesia maupun internasional (*non-tax revenue*) belum banyak ditemukan. Minimnya penelitian yang mengulas tentang PNBPN dalam kaitannya dengan bea lelang menunjukkan masih adanya gap penelitian yang perlu diisi. Dalam penelitian RPA Walelang; Stanly Alexander; Steven Tangkuman (2017) disimpulkan bahwa perlu adanya peningkatan kinerja agar pemungutan bea lelang terus mengalami peningkatan. Simpulan ini menunjukkan perlunya upaya untuk terus meningkatkan penerimaan bea lelang dari tahun ke tahun.

Beberapa penelitian terkait lelang yaitu Adam, Krämer, & Muller (2015) yang meneliti tentang bagaimana *time pressure* dan *social competition* mempengaruhi *bidders' arousal* menyoroti pentingnya emosi peserta lelang dalam sebuah lelang. *Bidders' arousal* ini dapat meningkatkan angka penawaran yang diajukan oleh *bidders'* pada lelang retail. Selain itu, penelitian lainnya berkaitan dengan karakter lelang yang utama yaitu adanya nilai limit atau *starting bid price/start bidding price*. Beberapa penelitian menunjukkan temuan yang bervariasi. Penelitian Yu, Wang, &

Dang (2006) misalnya, mengklaim bahwa dalam kondisi tertentu nilai limit yang paling optimal sebaiknya berada pada level yang terendah. Hal ini tentu saja berlawanan dengan teori lelang klasik. Akan tetapi, teori lelang klasik ternyata masih berlaku. Penelitian Austin Rong-Da Liang (2014) yang mensupport teori lelang klasik menemukan bahwa ketika penjual menyediakan *start- bidding price* yang lebih tinggi, *the end-prices* (harga laku) akan menjadi lebih tinggi pula.

Perbedaan hasil penelitian ini menjadi hal yang menarik untuk diteliti, terutama karena penelitian – penelitian tersebut dilakukan di luar negeri dan variabel yang digunakan adalah berbagai karakter lelang yang utama. Selanjutnya peneliti tertarik untuk melakukan analisis apakah fenomena penelitian tersebut akan mirip dengan transaksi yang terjadi di Indonesia, khususnya pada wilayah kerja KPKNL Pekalongan. Sebagaimana dalam penelitian Sulis Adyana (2015) bahwa Kota Pekalongan dan sekitarnya memiliki penduduk yang heterogen dari bermacam profesi dan etnis yaitu Jawa, China dan Arab yang tentunya memiliki latar belakang budaya yang berbeda sehingga dapat berpengaruh terhadap pertimbangan saat mengikuti lelang yang diselenggarakan oleh KPKNL Pekalongan. Meskipun volume transaksi yang terjadi di wilayah kerja KPKNL Pekalongan tentunya lebih sedikit dibandingkan dengan objek penelitian sebelumnya, proses pengamatan tidak dapat dilakukan pada tiap – tiap transaksi lelang. Oleh karena itu, hal ini hanya dapat dijawab dengan melakukan penelitian tentangnya.

Meski fokus utama pada kegiatan lelang adalah transaksi lelang itu sendiri, tidak dapat dipungkiri peserta lelang memainkan peran yang penting pula. Selain karena beberapa platform melarang penggunaan robot/*software* untuk mengajukan lelang secara otomatis, perilaku peserta lelang dapat berbeda satu dengan yang lain. Hal ini yang menarik perhatian para peneliti untuk mengetahui bagaimana perilaku peserta lelang dalam lelang secara online. Penelitian Luh Putu Candra (2020) menyatakan bahwa dengan makin banyaknya peserta lelang atau partisipan maka potensi untuk mendapatkan harga tertinggi dalam lelang akan semakin besar yang mana akan berpengaruh terhadap PNBPN yang dihasilkan.

Terdapat banyak penelitian mengenai lelang di beberapa negara, terutama lelang online pada sektor komersial. Sedangkan di Indonesia, penelitian terkait lelang baik sektor komersial maupun sektor publik belum banyak tersentuh. Hal tersebut pula yang melatarbelakangi N. Noviantra, M. Marjo, and K. W. Utama (2020) membuat penelitian dengan judul Pelaksanaan Lelang Online (E-Auction) Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (KPKNL) Kota Semarang. Dalam penelitian yang berjudul “*The influence of seller strategy on the winning price in online auctions: A moderated mediation model*” oleh Reynolds Kristy E, Gilkeson James H, Niedrich Ronald W (2009), dikemukakan bahwa berbagai macam strategi dilakukan oleh penjual untuk mendapatkan harga maksimal dalam lelang online. Hal tersebut menunjukkan bahwa sektor komersial selalu bertujuan pendapatan dari penjualan secara langsung.

Dalam perspektif publik, negara dalam hal ini Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) sebagai penyedia jasa lelang pada sektor publik tidak hanya mementingkan pendapatan yang dapat diterimanya ketika memberikan jasa tersebut. Akan tetapi juga mengutamakan hal lain terkait pelayanan publik seperti penyediaan kepastian hukum dan pelaksanaan lelang sebagai bagian dari prosedur penghapusan Barang Milik Negara/ Daerah (BMN/D) sesuai Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara/Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya. Menjaga agar tugas dan tanggung jawab tersebut terselenggara dengan seimbang menjadi hal yang penting.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang disebutkan bahwa Bea Lelang adalah bea yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dikenakan kepada Penjual dan/ atau Pembeli atas setiap pelaksanaan lelang, yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam lelang yang diselenggarakan oleh KPKNL Pekalongan, pemenang lelang akan dikenai bea lelang pembeli atas barang yang dimenangkannya sesuai tarif yang berlaku saat itu. Begitu pula dengan penjual, mereka akan dikenakan bea lelang penjual sesuai tarif yang berlaku. PNBP berupa Bea lelang ini, baik bea lelang penjual maupun bea

lelang pembeli, dihitung berdasarkan pokok lelang yang terbentuk/harga lelang (penawaran tertinggi yang diajukan oleh pemenang lelang). Oleh karena itu, hal yang disorot adalah bagaimana negara dapat mendorong peserta lelang untuk meningkatkan penawaran yang mereka ajukan serta bagaimana nilai limit lelang dan harga lelang bisa berpengaruh dalam memaksimalkan capaian PNBP dari bea lelang. Mengingat bahwa penentuan nilai limit dan terbentuknya harga lelang sendiri tidaklah sesederhana yang terlihat. Adakalanya terdapat campur tangan dari pihak-pihak yang berkepentingan sehingga nilai limit yang diajukan serta harga lelang yang terbentuk sesuai dengan yang diinginkan oleh beberapa pihak sehingga nantinya dapat berpengaruh terhadap PNBP berupa bea lelang. Sesuai penelitian dari Luh Putu Candra (2020) menyampaikan bahwa adanya kepentingan dari pemohon lelang/penjual untuk dapat menjual barang yang telah mereka daftarkan memungkinkan mereka untuk menahan informasi yang hanya diketahui oleh pihak mereka saja. Pengaruh hal tersebut pada PNBP berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan tentunya perlu digali lebih dalam suatu penelitian.

Oleh karenanya, penulis mencoba menerjemahkan data yang ada terkait penerimaan negara bukan pajak khususnya berupa bea lelang ke dalam sebuah penelitian dengan judul **“ANALISIS PENGARUH NILAI LIMIT DAN HARGA LELANG TERHADAP PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK BERUPA BEA LELANG PADA KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG PEKALONGAN DENGAN JUMLAH PESERTA LELANG SEBAGAI VARIABEL KONTROL”**

1.2 Perumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang penelitian dan ruang lingkup (pembatasan) masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah nilai limit lelang berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan?
- b. Apakah harga lelang berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan?
- c. Apakah nilai limit lelang, harga lelang dan jumlah peserta lelang berpengaruh secara bersama-sama secara signifikan terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan ruang lingkup (batasan) penelitian dan masalah (pertanyaan penelitian) yang telah dijelaskan di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk:

- a. Menguji dan menganalisis pengaruh nilai limit lelang terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan;
- b. Menguji dan menganalisis pengaruh harga lelang terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan.

- c. Menguji dan menganalisis pengaruh nilai limit lelang, harga lelang dan jumlah peserta lelang secara bersama-sama terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang pada KPKNL Pekalongan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi positif dari sisi pengetahuan, penelitian, baik bagi Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Pekalongan maupun Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Kekayaan Negara selaku regulator sebagaimana poin – poin sebagai berikut:

- a. Bagi Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, selaku regulator Penerimaan Negara Bukan Pajak, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan analisis dan evaluasi dalam menyusun kebijakan terkait Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa bea lelang di kemudian hari.
- b. Bagi KPKNL Pekalongan, selaku penyelenggara kegiatan yang menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian lebih mendalam terkait upaya optimalisasi penerimaan negara bukan pajak berupa bea lelang.
- c. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu bahan referensi terkait penelitian dalam keuangan negara, khususnya Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- d. Bagi praktisi, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan keilmuan secara akademis terkait dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam

keseharian praktis baik di lingkungan kerja maupun di lingkungan masyarakat sekitar tempat tinggal.

- e. Bagi peneliti selanjutnya, keterbatasan dalam penelitian ini dapat dijadikan salah sumber bahan penelitian selanjutnya.