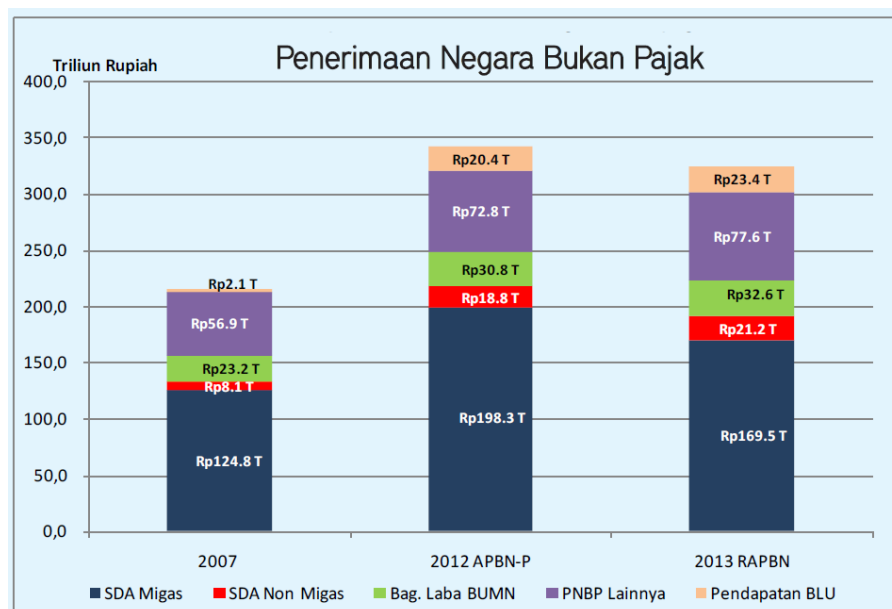


Peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai Sumber Pendapatan Negara¹

Latar Belakang

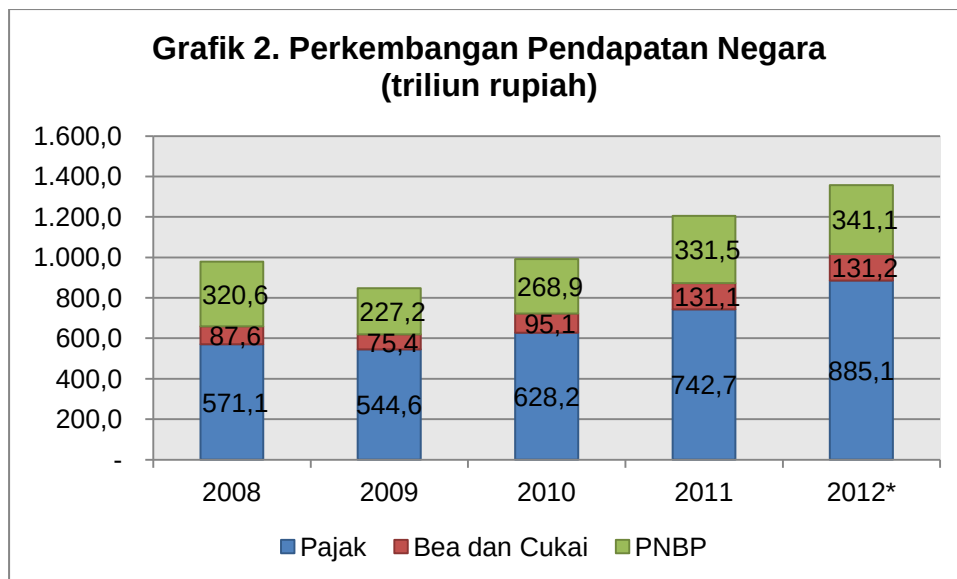
Pemerintah menargetkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam APBN 2013 sebesar Rp 324,3 triliun, turun hampir 5 persen dari target APBN-P 2012, namun naik 50 persen bila dibanding realisasi tahun 2007. Penurunan hampir 5 persen tersebut terutama akibat lebih rendahnya asumsi harga minyak dari US\$ 105/barel menjadi US\$ 100/barel dan turunnya asumsi lifting minyak dari 930 ribu barel per hari menjadi 900 ribu barel per hari. Menurut Kementerian Keuangan, sampai saat ini PNBP masih didominasi oleh penerimaan dari sumber daya alam (SDA), khususnya SDA migas yang sangat dipengaruhi oleh volatilitas harga minyak, serta lifting minyak dan gas.

Grafik 1. Perkembangan PNBP dalam APBN



Sumber: Kementerian Keuangan, 2012.

Dalam lima tahun terakhir, peran penerimaan pajak dalam pendapatan negara meningkat dari sekitar 58 persen menjadi sekitar 65 persen, kontribusi penerimaan kepabeanan dan cukai stabil sekitar 10 persen, sedangkan sumbangan PNBP menurun dari sekitar 32 persen menjadi hanya sekitar 25 persen (lihat **Grafik 2**). Padahal, potensi PNBP yang ada di Indonesia bisa dibilang besar. Mengingat potensinya yang besar tersebut, tulisan ini akan membahas upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk PNBP sebagai sumber penerimaan negara.



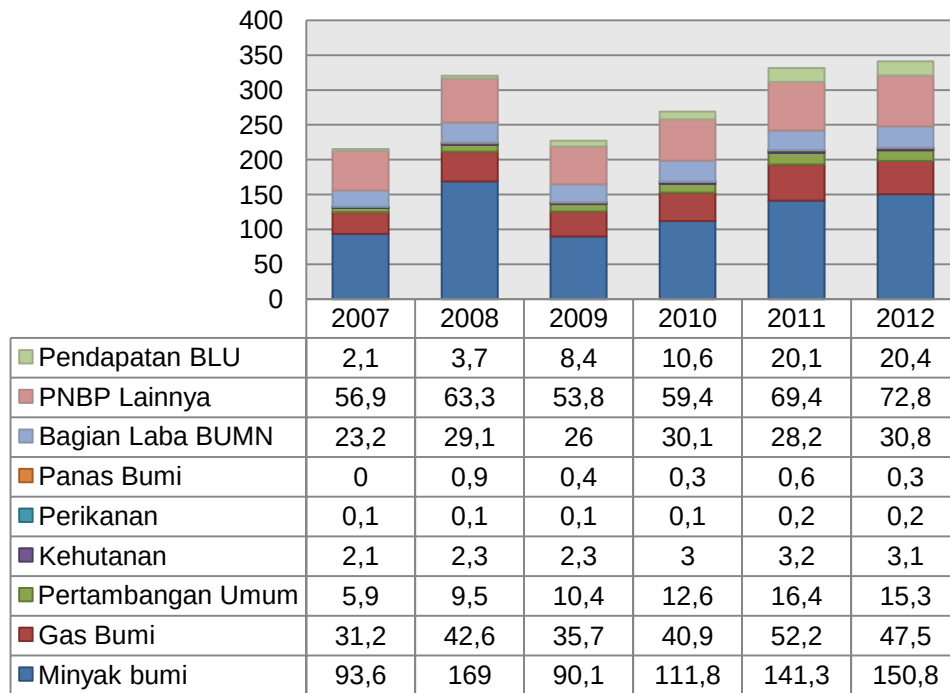
Sumber: Kementerian Keuangan, 2012

Upaya Optimalisasi PNB

Berdasarkan PP No. 22 Tahun 1997 yang telah diubah dengan PP No. 52 Tahun 1998 tentang Jenis dan Penyetoran PNB, pengelompokan PNB ditetapkan menjadi (i) penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan); (ii) penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara; (iii) penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara; (iv) penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro); (v) penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan); (vi) penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah; dan (vii) penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Sebagai salah satu sumber pendapatan negara, PNB memiliki peran yang cukup penting dalam menopang kebutuhan pendanaan anggaran dalam APBN. Namun, PNB sangat rentan terhadap perkembangan berbagai faktor eksternal (seperti perubahan nilai tukar dan harga minyak mentah di pasar internasional). Hal ini karena struktur PNB masih didominasi oleh penerimaan migas. PNB dari minyak dan gas bumi selama 6 tahun terakhir mencapai sekitar 60 persen dari total PNB, di mana jumlah terbesar terjadi pada tahun 2008 yaitu sebesar 66 persen.

Grafik 3. Perkembangan Perincian PNBP



Sumber: Kementerian Keuangan, 2012.

Oleh karena tingginya ketergantungan PNBP terhadap migas, penggalan PNBP di luar migas menjadi sangat penting. Mengandalkan pinjaman luar negeri merupakan pilihan yang tidak terlalu populer karena sering ditentang oleh masyarakat maupun DPR. Sedangkan menggantungkan dana pada penerimaan migas pada saat ini juga sangat rawan. Selain sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal, migas juga merupakan sumber daya yang tak bisa diperbaharui (*unrenewable resources*). Indonesia mempunyai potensi yang sangat besar untuk dapat meningkatkan PNBP dari sektor selain dari penerimaan migas. Misalnya dari sektor tambang selain migas, perikanan, kehutanan, atau dari sumber non-SDA.

Untuk bidang pertambangan, pemerintah dapat mengoptimalkan PNBP apabila terjadi kenaikan harga komoditas tambang diatas normal, misalnya dengan menaikkan atau mengenakan royalti tambahan atas margin keuntungan yang lebih tinggi dari ekspektasi pengusaha tersebut. Sehingga keuntungan lebih (*windfall profit*) yang diterima perusahaan pemegang kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (KK/PKP2B) karena tingginya harga komoditas tambang juga dapat dinikmati oleh masyarakat melalui PNBP.

Untuk bidang perikanan, Indonesia memiliki kekayaan kelautan yang sangat besar yang dibuktikan dengan garis pantai Indonesia yang sangat panjang (104.000 km) dan luas laut Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang sangat besar (2.981.211 km²). Kedua hal tersebut

menjadi potensi yang sangat besar bagi PNBP sektor perikanan. Tetapi suatu hal yang ironis terjadi, di mana realisasi PNBP dari sektor perikanan sangat kecil nilainya, yaitu hanya sekitar 0,05 persen dari total penerimaan PNBP. Selain itu PNBP pada sektor perikanan ini cenderung stagnan pada tahun 2007 - 2010, kecuali pada tahun 2011 yang mengalami peningkatan cukup baik. Padahal produksi perikanan Indonesia baik ikan laut maupun ikan air tawar menunjukkan tren yang terus meningkat setiap tahunnya (lihat **Tabel 1**)

**Tabel 1. Perkembangan Nilai Perikanan Tangkap dan PNBP SDA Sektor Pertanian
(dalam miliar rupiah)**

Keterangan	2007	2008	2009	2010	2011
Nilai Perikanan Tangkap	48.431,94	50.742,23	53.929,37	64.549,40	70.031,28
PNBP SDA Sektor Perikanan (target)	200,00	200,00	150,00	150,00	150,00
PNBP SDA Sektor Perikanan (realisasi)*	116,26	77,80	92,04	92,00	183,80
Persentase realisasi terhadap target (persen)	58,13	38,90	61,36	61,33	122,53

*) LKPP

Sumber: Statistik Kelautan dan Perikanan 2011, LKPP

Penerimaan PNBP sektor perikanan dari sumber SDA pada tahun 2011 hanya sebesar Rp 183,8 miliar. Padahal, produksi tangkapannya mencapai sebesar Rp 70.031 miliar. Bila angka-angka ini dimasukkan pada rumus penerimaan PNBP sektor perikanan dari sumber SDA (terutama dari sumber Penerimaan Pengolahan Hasil Perikanan/PHP), seharusnya pemerintah pusat bisa mendapatkan penerimaan PHP sekitar Rp 893,60 miliar (lihat **Tabel 1**). Oleh karena itu, jika kita melihat ini angka ini terlihat adanya indikasi bahwa terjadi *inefficiency loss* sebesar 386 persen.

Melihat **Tabel 2**, ternyata potensi PNBP dari sektor perikanan sangat besar apabila dikelola dengan baik dan benar. Jika dihitung potensi penerimaan PNBP dari tahun 2007 sampai dengan 2011 maka diperoleh angka sebagaimana **Tabel 3**.

Hal yang dapat dilakukan untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi jumlah *inefficiency loss* yang terjadi pada sektor perikanan adalah dengan memperkuat pengawasan, melakukan audit secara rutin, dan penerapan *reward and punishment system*, di mana apabila suatu pihak atau orang bisa menghasilkan PNBP yang besar maka diberikan *reward* yang baik sebaliknya jika dapat dibuktikan melakukan kesalahan atau sampai dengan penyimpangan atau penggelapan maka harus diberikan hukuman yang setimpal.

Tabel 2. Perhitungan Potential Loss PHP Tahun 2011

	Unit	Pusat > 30GT ¹	Daerah < 30GT	Total
PNBP SDA Perikanan	Miliar			183,80
Produksi ikan tangkapan	Miliar			70.031,28
<i>Share of potential production*</i>	Persen	38,8 persen	61,2 persen	100 persen
Production of the fleet	Miliar	27.172,14	42.859,14	70.031,28
Tarif PNBP rata-rata	Persen	2,5 persen	2,5 persen	
<i>Share bagi hasil untuk pusat*</i>		1,0	0,2	
PNBP Potensial	Miliar	679,30	214,30	893,60
Gap				709,80
<i>Inefficiency Loss</i>	Persen			386 persen

*) Sumber: <http://ceds.fe.unpad.ac.id/index.php/publications/analisis-ceds/309-optimalisasi-penerimaan-negara-dari-perikanan.html>, diakses tanggal 5 Maret 2013.

Tabel 3. Gap dan *Inefficiency Loss* PNBP Sektor Perikanan

Tahun	PNBP Potensial (Rp miliar)	Gap (Rp miliar)	<i>Inefficiency Loss</i> (persen)
2007	494,39	378,13	325
2008	517,98	440,18	566
2009	550,51	458,47	498
2010	658,92	566,92	616
2011	893,60	709,80	386

Sumber: Statistik Kelautan dan Perikanan 2011, LKPP, diolah

Untuk sektor kehutanan, Menteri Kehutanan sendiri mengakui bahwa PNBP dari sektor ini masih kecil terutama dari wisata dan jasa lingkungan sektor kehutanan. Oleh karena itu, Kementerian Kehutanan fokus mengedepankan pengelolaan taman nasional dan kawasan wisata alam untuk bisa memberikan nilai tambah bagi perekonomian nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar dan dalam kawasan hutan. Hal ini dilakukan dengan salah satunya mengundang investor untuk mengelola 50 taman nasional dan 120 taman wisata alam. Untuk itu Kementerian Kehutanan menargetkan peningkatan PNBP wisata 20 persen setiap tahunnya sampai 2014. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan oleh Kementerian Kehutanan dengan mengeluarkan Permenhut No.36/2010 yang berisi insentif dan kemudahan pengelolaan pariwisata alam. Ternyata minat investor sangat besar untuk masuk ke bisnis ini, yang berarti kemungkinan besar PNBP juga akan meningkat.

Selain itu Kemenhut juga berupaya mendongkrak porsi PNBP kehutanan dengan mengajukan revisi iuran dan pungutan PNBP sesuai PP No.59/2008. Diharapkan dengan

¹ Sesuai PP Nomor 62 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Kelautan dan Perikanan menyatakan bahwa wewenang untuk menerapkan tarif PNBP pada perusahaan perikanan Indonesia yang menggunakan kapal penangkap ikan dengan bobot > 30 GT ada ditangan Pemerintah Pusat, dan perusahaan perikanan Indonesia yang menggunakan kapal penangkap ikan dengan bobot < 30 GT ada ditangan Pemerintah Daerah.

revisi aturan tersebut PNBPN dapat meningkat sampai dengan 2.000 persen untuk 5 tahun ke depan. Salah satu revisinya adalah mengubah ketentuan iuran pemegang Ijin Pengusahaan Pariwisata Alam (IPPA) Rp 900 ribu per hektar menjadi minimal Rp 5 juta per hektar dan maksimal Rp 25 juta per hektar.

Pemerintah sendiri melalui Kementerian Keuangan saat ini sedang mengajukan revisi UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNBPN. UU ini yang sudah berumur 15 tahun direncanakan untuk segera direvisi dan telah masuk sebagai salah satu Program Legislasi Nasional 2010-2014. Menurut Direktur PNBPN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, UU PNBPN harus direvisi karena memang ditemukan cukup banyak hal yang harus disesuaikan dengan perkembangan situasi aktual dan tantangan-tantangan di masa depan. Selain itu, dengan banyaknya perkembangan yang terjadi, seperti Amandemen UUD 1945, diterbitkannya Paket UU Keuangan Negara, lahirnya "Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3)" dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, maka memang sudah sewajarnya lah jika UU PNBPN juga direvisi.

Revisi UU ini juga ditujukan untuk (1) mengoptimalkan potensi-potensi PNBPN, (2) mendukung kebijakan fiskal yang *sustainable*, (3) peningkatan kinerja BUMN, dan (4) peningkatan kualitas pelayanan kementerian/lembaga. Diharapkan dengan revisi UU PNBPN tersebut maka manajemen pengelolaan PNBPN menjadi lebih baik, hal tersebut dilakukan dengan mengatur bagaimana hubungan antara fungsi Kementerian Keuangan sebagai *Chief Financial Officer* dengan kementerian/lembaga, atau hubungan antara Kementerian Keuangan bersama dengan kementerian/lembaga dalam menjalankan kebijakan publik. Selanjutnya mengupayakan agar seluruh lembaga pemerintah dapat bekerja dengan prinsip *good governance*, transparansi, dan akuntabilitas. Selain itu, kita juga meninjau kembali mekanisme penganggaran PNBPN, penyetoran, dan pertanggungjawabannya, termasuk juga mengenai tarif dan sanksi atas keterlambatan penyetoran serta penerapan fungsi pengawasan yang lebih baik agar kebocoran-kebocoran yang selama ini terjadi dapat ditekan seminimal mungkin.

Selain hal-hal yang sudah disampaikan diatas, Pemerintah juga dapat menerapkan strategi-strategi lainnya untuk meningkatkan PNBPN, yaitu antara lain melalui:

1. Intensifikasi PNBPN, antara lain dengan:
 - a. Melakukan penyempurnaan ketentuan perundangan pengelolaan PNBPN.
 - b. Melakukan sosialisasi yang lebih intensif kepada seluruh *stakeholders* agar PNBPN dikelola sesuai dengan perundangan yang berlaku karena selama ini banyak *stakeholders* yang belum mengerti PNBPN secara keseluruhan.

- c. Menerapkan sistem *reward and punishment* yang tegas bagi seluruh K/L yang mengelola PNBPNP.
 - d. Optimalisasi pemungutan PNBPNP, antara lain dengan:
 - 1) meningkatkan produksi komoditas tambang dan mineral serta perbaikan peraturan disektor pertambangan,
 - 2) mengoptimalkan penerimaan dari dividen BUMN dengan tetap mempertimbangkan peningkatan efisiensi dan kinerja BUMN melalui optimalisasi investasi (*capital expenditure*),
 - 3) menggali potensi penerimaan di sektor kehutanan dengan tetap mempertimbangkan program kelestarian lingkungan hidup,
 - 4) meningkatkan peran BPKP dalam melakukan pemeriksaan PNBPNP,
 - 5) pembangunan *online system* dalam pengadministrasian PNBPNP, dan
 - 6) penyederhanaan prosedur pelayanan PNBPNP oleh K/L, misalnya dengan melakukan pelayanan satu atap.
2. Ekstensifikasi PNBPNP, misalnya dengan:
- a. Meminta K/L yang belum mempunyai PP tentang jenis dan tarif PNBPNP agar dapat mengusulkan PP tersebut ke Kementerian Keuangan.
 - b. Merevisi jenis dan tarif PNBPNP yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman.

Penutup

PNBPNP merupakan pendapatan negara yang dipungut oleh pemerintah, khususnya pemerintah pusat dengan memperhatikan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003. Hal ini dilakukan karena PNBPNP merupakan bagian dari sistem anggaran negara yang diatur dalam APBN khususnya pos pendapatan negara.

PNBPNP apabila dapat dikembangkan dan dikelola dengan baik akan menjadi salah satu pilar utama penerimaan dalam negeri karena potensinya yang sangat besar di Indonesia. Apalagi saat ini peran penerimaan dari sektor PNBPNP terus berkurang sebagai sumber penerimaan negara. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, pertanyaannya adalah bagaimana/sejauh mana kita dapat menggali potensi PNBPNP secara maksimal.

Oleh karena itu, pemerintah wajib untuk lebih mengoptimalkan penerimaan PNBP terutama dari luar migas. Salah satu yang sedang dilakukan oleh Pemerintah adalah melakukan revisi Undang-Undang PNBP yang diharapkan dapat mengoptimalkan potensi-potensi PNBP, mendukung kebijakan fiskal yang *sustainable*, dan meningkatkan kualitas pelayanan kementerian/lembaga.

Daftar Pustaka

Abu Samman Lubis, 2010, Optimalisasi Penerimaan PNBP, diakses dari <http://kppnmalang.net/berita/55-newsflash/172-menggali-potensi-penerimaan-negara-bukan-pajak-.html>, diakses tanggal 2 Januari 2013.

<http://ceds.fe.unpad.ac.id/index.php/publications/analisis-ceds/309-optimalisasi-penerimaan-negara-dari-perikanan.html>, diakses tanggal 5 Maret 2013.

<http://dearmandoo.wordpress.com/2012/10/10/sumber-sumber-penerimaan-negara-indonesia/>, diakses tanggal 6 Maret 2013

http://kominfonewscenter.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2422:target-pnbp-2013-turun-5-menjadi-rp3243-triliun&catid=38:ekonomi-dan-dunia-usaha&Itemid=37, diakses tanggal 6 Maret 2013.

<http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/RAPBN.pdf>, diakses tanggal 7 Maret 2013

PP Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak;

PP Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang *Penerimaan Negara Bukan Pajak*.

Widjaja Gunawan, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara, suatu Tinjauan Yuridis*. Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wahyu Yun Santoso dan Adrianto Dwi Nugroho, 2009, Pemanfaatan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Bidang Kehutanan Dalam Melestarikan Fungsi Lingkungan, diakses dari http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=pemanfaatan_persen20penerimaan_persen20negara_persen20bukan_persen20pajak_persen20di_persen20bidang_persen20kehutanan_persen20dalam_persen20melestarikan_persen20fungsi_persen20lingkungan&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDsQFjAB&url=http_persen3A_persen2F_persen2Fwww.mimbar.hukum.ugm.ac.id_persen2Findex.php_persen2Fimh_persen2Farticle_persen2Fdownload_persen2F319

[persen2F174&ei=tfvtULSTLIfUkgXE0YGYAQ&usq=AFQjCNHhXK1n08wWE9_d8hW_hf_dJTnpbXg](https://www.google.com/search?q=persen2F174&ei=tfvtULSTLIfUkgXE0YGYAQ&usq=AFQjCNHhXK1n08wWE9_d8hW_hf_dJTnpbXg), tanggal 7 Maret 2013.

¹ Kajian ditulis oleh Hadi Setiawan, Peneliti Pertama pada Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal dan telah dimuat dalam Buletin Info Risiko Fiskal (IRF) Edisi I Tahun 2013.