

PENGUATAN KAPASITAS KEUANGAN NEGARA MELALUI REVISI UU PENGELOLAAN PNBP

Ariesy Tri Mauleny

Pusat Penelitian, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: ariesy.t.leny@gmail.com

Abstract

One of the government's duties and functions in the state finance is the management of state revenue as a source of development financing. Efforts to maintain fiscal stability through increased state revenues have not been fully supported by optimal non-tax government revenue or so called locally as PNBP management. This can be seen from PNBP achievement which is still fluctuative and the correlation to the economic growth and the achievement of development indicators have not yet been shown added to the various problems that occurred in 20 years of PNBP management since the enactment of Law Number 20/1997 that demanded the completion of the Draft Law on PNBP Management. This makes this study interesting to be examined. The use of qualitative analysis and descriptive approach are expected to be able to describe the mapping of PNBP management's problem comprehensively and to present strategic issues in the PNBP Management Bill discussion so that the strengthening of state finances can be achieved through PNBP management revision. The draft law existence on PNBP is also expected to provide legal clarity, legal certainty, legal enforceability and legal effectiveness for central and local government in manifesting decentralization that justify, effective and efficient. Discussion of PNBP's draft law is to involve local government, which is the one that wil create PNBP and to focus on its mechanism of management.

Keywords: state finance, fiscal revenue, non-tax government revenue, the law no.20/1997

1. Pendahuluan

Langkah pemerintah dalam memenuhi target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 persen pada akhir tahun 2016, masih belum memberikan hasil yang maksimal. Salah satu penyebabnya adalah sulitnya pemerintah menembus target penerimaan negara yang bertumpu pada penerimaan sektor perpajakan. Realisasi penerimaan negara dari pajak saat ini belum mampu mencukupi kebutuhan belanja yang sangat besar sehingga defisit fiskal setiap tahunnya sulit dihindari.

Memasuki tahun 2017, banyak pengamat termasuk Wakil Presiden menyatakan bahwa angka pertumbuhan ekonomi sebesar 5 persen bagi Indonesia saat ini sudah yang paling realistis. Bisa saja ekonomi Indonesia didorong tumbuh hingga 6 persen tapi perlu kerja keras untuk mencapainya. Di sisi lain dibutuhkan

prasyarat utama yaitu adanya aliran dana yang cukup besar untuk meningkatkan produktivitas, selain menentukan motor pendorong pertumbuhan yang paling realistis.

Cara tercepat memperoleh aliran dana adalah dengan menambah utang. Alternatif terakhir yang akan dilakukan mengingat kondisi utang Indonesia saat ini. Meski demikian, Menteri Keuangan berusaha menyakinkan publik bahwa alternatif tersebut masih aman. Wakil Presiden menegaskan bahwa defisit anggaran dan rasio utang pemerintah Indonesia saat ini masih relatif lebih rendah dibanding negara lainnya. Dengan pengelolaan yang baik, utang dapat menjadi faktor yang membuat ekonomi positif.

Selain menjadikan utang sebagai alternatif meningkatkan aliran dana, pemerintah juga berupaya mencari legitimasi hukum dalam memperbaiki pengelolaan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Hal ini dibuktikan dengan diajukannya Rancangan Undang Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak (RUU PNBP) kepada DPR RI. Pemerintah dan DPR berharap pembahasan RUU PNBP dapat selesai pada tahun 2017 ini.

RUU PNBP diharapkan dapat memfasilitasi serta mendukung optimalisasi potensi-potensi penerimaan non-pajak dengan tetap mempertimbangkan kapasitas perekonomian agar tidak mengganggu iklim investasi. RUU PNBP selayaknya memenuhi asas keadilan sehingga harus dilakukan secara transparan. Hal ini karena RUU ini dirancang untuk menggantikan UU Nomor 20 Tahun 1997 yang menitikberatkan salah satunya pada mekanisme penetapan tarif PNBP di setiap kementerian dan lembaga yang saat ini dinilai tidak tepat.

Selain penetapan tarif, permasalahan lainnya dalam PNBP adalah dalam hal pengelolaan baik mekanisme penarikan maupun penggunaan. Sebagai contoh, laporan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN) BPKP Tahun 2013 menyebutkan bahwa terdapat kerugian negara mencapai Rp.6,7 triliun. Besaran kerugian riil tersebut hanya dari sektor mineral dan batubara (minerba), yang disebabkan karena kewajiban iuran tetap dan produksi (royalti) minerba yang belum dibayarkan sejak tahun 2003 hingga 2011. Kerugian riil ini pastinya berdampak luas pada semua sektor karena keterbatasan negara mengakses dana yang seharusnya dapat digunakan bagi perekonomian dan pembangunan. Ikhtisar hasil pemeriksaan BPK Semester I tahun 2014, menunjukkan bahwa terdapat 1.120 kasus pengelolaan PNBP senilai Rp1.452 milyar yang terjadi.

Upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam pengelolaan PNBP juga dilakukan. Salah satunya dengan memberikan penguatan peran BPKP dalam mengawasi pada tahun 2014 melalui Peraturan Presiden Nomor 192. Fokus pengawasan BPKP dalam rangka peningkatan ruang fiskal serta berbagai permasalahan dalam pengelolaan PNBP. Namun sejauh mana upaya tersebut berdampak pada peningkatan PNBP perlu dianalisis lebih jauh. Hal ini disebabkan sejak akhir 2014, justru terjadi penurunan besaran PNBP yang diperoleh pemerintah. Bukan itu saja, bagaimana peran PNBP terhadap capaian pembangunan sejauh ini belum dapat dijelaskan secara transparan. Dengan demikian, menjadi sangat relevan apabila kondisi, permasalahan dan perkembangan pembahasan terkait PNBP penting untuk dikaji di sini. Besar

harapan kajian ini akan menjadi masukan dalam pembahasan RUU tentang PNBPN maupun kebijakan penerimaan negara lainnya. Termasuk juga dalam konteks pengelolaan PNBPN secara keseluruhan di tengah kondisi dinamika masyarakat dan sistem ekonomi nasional yang terus berkembang.

Kajian ini diawali dengan pemaparan bagaimana perkembangan PNBPN dan korelasinya terhadap pertumbuhan ekonomi dan capaian pembangunan lainnya. Kemudian dijelaskan mengenai perlunya dilakukan evaluasi dan pemetaan permasalahan pengelolaan PNBPN. Dengan begitu tergambar poin-poin strategis yang perlu diajukan dalam rangka mencari alternatif penyelesaian terhadap permasalahan pengelolaan PNBPN sejauh ini.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Ekonomi Pembangunan dan Tujuan Bernegara

Sepanjang dasawarsa 1950-an, pembangunan ekonomi diidentikkan dengan pertumbuhan ekonomi, dimana ekonomi pembangunan menjadi cabang ilmu ekonomi yang memusatkan perhatian pada faktor-faktor penentu pertumbuhan ekonomi. Para ekonom sepakat bahwa kata kunci dalam pembangunan adalah pembentukan modal. Dengan begitu, strategi pembangunan di banyak negara pada masa itu menggunakan akselerasi pembentukan modal dan melakukan industrialisasi secara besar-besaran. Tidak masalah ketika modal yang dikumpulkan berasal dari modal asing dan melahirkan kapitalisme di banyak negara.

Pada periode selanjutnya, ketika capaian banyak negara dianalisis dan diperbandingkan, terlihat bahwa ada faktor lain yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi selain pembentukan modal dan faktor input. Investasi modal manusia dan kemajuan teknologi ternyata memainkan peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi. Pada akhirnya, konsep pembangunan tidak hanya berdimensi ekonomi tetapi multidimensi. Dengan kata lain pembangunan ekonomi diwujudkan dalam upaya meniadakan setidaknya mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan.

Jika dilihat dari tujuan bernegara Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 dimana negara berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal ini hanya mungkin dicapai dengan dilaksanakannya tahapan pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Pada awalnya tahapan pembangunan nasional dilakukan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan, selanjutnya berubah menjadi Program Pembangunan Nasional (Propenas). Dalam pelaksanaannya kemudian, pembangunan bertumpu pada trilogi pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Karena pembangunan

pada hakekatnya adalah membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh manusia Indonesia.

Fenomena dan capaian negara lain pada hakekatnya memberikan pengaruh pada arah pembangunan yang berlangsung di Indonesia. Mulai pembangunan yang bertumpu pada stabilitas hingga mengeliminir sisi demokratis yang menjadi hak setiap warga negara. Masa dimana akselerasi pembangunan dengan pembentukan modal menjadi strategi utamanya. Masa dimana *trickle down effect* yang diharapkan tidak juga terjadi hingga mendorong lahirnya reformasi. Reformasi yang menuntut hadirnya demokrasi di semua sisi kehidupan termasuk demokrasi ekonomi.

2.2. Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi

Pembangunan sebuah negara tidak akan mungkin berjalan sendiri. Dibutuhkan peran aktif negara yang diwakili pemerintah melalui seperangkat tugas dan fungsi yang dimilikinya. Pemerintah berfungsi memelihara pertahanan dan keamanan negara, menyelenggarakan tugas-tugas peradilan serta menyediakan barang-barang publik yang tidak bisa disediakan oleh pihak swasta.

Dalam melaksanakan fungsinya, pemerintah memiliki peran alokatif, distributif, stabilitatif dan dinamisatif. Alokatif dalam artian mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi. Distributif mengandung makna mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar. Peran stabilitatif berarti memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam kondisi *disequilibrium*. Terakhir, dinamisatif yang menekankan pada peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

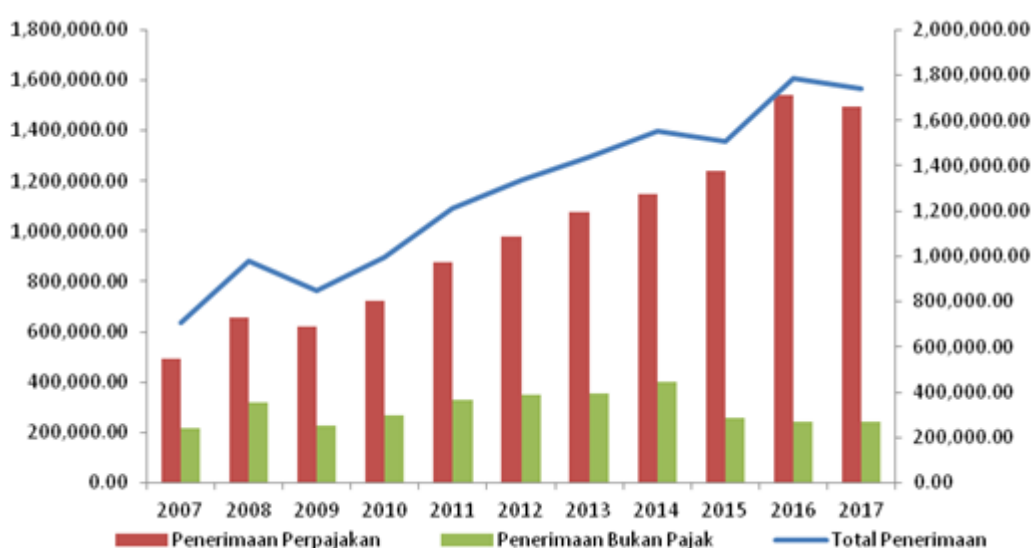
Rakyat dapat memiliki kekuasaan untuk menentukan pendapatan maupun belanja publik baik secara langsung maupun perwakilan. Dengan demikian, pengelolaan anggaran negara merupakan bagian dari kedaulatan rakyat. Selayaknya memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu transparansi, akuntabilitas dan aturan hukum (*rule of law*). Pemerintah berkewajiban memastikan penyelenggaraan dan pengelolaan anggaran negara terlaksana dengan transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, faktor penting yang dibutuhkan adalah pembiayaan. Untuk memenuhi kebutuhan belanja negara maka pemerintah dapat membuka beberapa pos penerimaan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 Angka 13 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penerimaan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pemerintah pusat memiliki berbagai kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan bagi negara untuk membiayai berbagai belanja/pengeluaran negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

2.3. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Pasal 1 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), penerimaan negara terdiri dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak dan penerimaan hibah. Hingga saat ini peranan penerimaan negara dari sektor perpajakan sebagai sumber pendapatan negara masih sangat dominan, rata-rata 75,54 persen dari total pendapatan negara selama kurun waktu 2007 sampai dengan 2017. Sementara penerimaan negara bukan pajak rata-rata hanya 24,12 persen. Besaran PNBP ini terus menurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya. PNBP yang diterima berdasarkan LKPP (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat) tahun 2008 masih berkisar 32,66 persen. Angka ini menurun menjadi 16,95 persen dalam LKPP tahun 2015 (grafik 1).

Grafik 1. Perkembangan Penerimaan Negara (dalam milyar Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Catatan: *) 2007-2015: LKPP

**) 2016: APBN-P

**) 2017: RAPBN

PNBP termasuk lingkup keuangan negara yang dikelola dan dipertanggungjawabkan. Jenis PNBP tergantung dari bentuk, kapasitas dan lingkup kementerian/lembaganya masing-masing. PNBP adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan, diantaranya sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba BUMN, maupun PNBP yang bersifat umum artinya tidak berasal dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

PNBP memiliki pengaturan yang berbeda dibandingkan dengan penerimaan perpajakan. Sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBP tersebut oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Diantaranya adalah kegiatan penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum,

pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu serta pelestarian. Sementara PNBPN yang berlaku umum pada kementerian negara/lembaga seperti sewa gedung, jasa giro, dan pengembalian belanja tahun anggaran yang lalu tidak dapat digunakan langsung. Kementerian/lembaga (K/L) yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Kementerian Keuangan dengan melampirkan proposal penggunaan sebagian dana PNBPN. Saat ini terdapat 57 persetujuan penggunaan sebagian dana PNBPN pada kementerian negara dan 18 pada lembaga.

3. Metodologi Penelitian

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan melakukan studi pustaka dan wawancara serta mengikuti diskusi terbatas dan rapat dengar pendapat. Selain itu juga dilakukan studi ke lapangan untuk melihat mekanisme pengelolaan PNBPN secara langsung. Dalam hal ini dilakukan studi lapangan untuk mencari data dan wawancara ke Pusat Pendidikan dan Latihan (Pusdiklat) Kementerian Pekerjaan Umum (PU) di Yogyakarta dan Bali.

Studi pustaka dilakukan dengan mempelajari data dan informasi yang bersumber dari dokumen resmi pemerintah seperti peraturan perundang-undangan, APBN dan realisasinya, serta dokumen lainnya. Data dan informasi yang diperoleh melalui diskusi terbatas (*focus group discussion*), melibatkan berbagai institusi pemerintah terutama yang ada di Pusat seperti Kementerian Keuangan, Kominfo, Ristek dan Dikti serta Kepolisian RI dan SKK Migas. Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif. Pendekatan yang berawal dari suatu kerangka pemikiran tertentu, gagasan para ahli maupun pemahaman peneliti berdasarkan pengalaman yang berkembang menjadi pemetaan permasalahan dan dilengkapi dengan alternatif pemecahan masalah yang diajukan. Pembeneran atau verifikasi diperoleh dari dukungan data empiris baik yang dihasilkan dari temuan lapangan maupun dukungan data empiris.

Pendekatan deskriptif yang digunakan bertumpu pada observasi/pengamatan, wawancara dan diskusi. Observasi yang dilakukan lebih memperhatikan pada identifikasi locus dan focus objek yang diteliti. Sementara proporsi wawancara yang induktif relatif sedikit karena pada dasarnya pendekatan deskriptif dibatasi oleh dimensi waktu. Sehingga metode deskriptif ini karakteristik utamanya adalah memaparkan serangkaian informasi untuk memahami tentang fenomena yang sedang berlangsung dalam dimensi ruang waktu dan kepentingan yang terbatas.

Pertanyaan yang diajukan meliputi permasalahan apa saja yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN, bagaimana kewenangan kementerian keuangan dan instansi pengelola PNBPN terkait penetapan tarif, penarikan dan penggunaan PNBPN termasuk *sharing* tanggung jawab pemenuhan target PNBPN. Selain itu juga hal yang bersifat teknis misalnya bagaimana mekanisme kelebihan maupun kekurangan pembayaran PNBPN ditelusuri dalam diskusi dan wawancara.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Perkembangan PNBP dan Perannya terhadap Pembangunan dan Pertumbuhan Ekonomi

Sebelum ditetapkannya UU 20/1997 tentang PNBP, pemerintah hanya mengandalkan sumber penerimaan migas. Pengelolaannya masih *off budget* dan belum berbasis IT sehingga tidak akuntabel dan transparan. *Off budget* juga memunculkan rekening-rekening liar pada masing-masing K/L. Disamping itu juga pengaturan PNBP yang masih beragam dan menyebar di berbagai instansi.

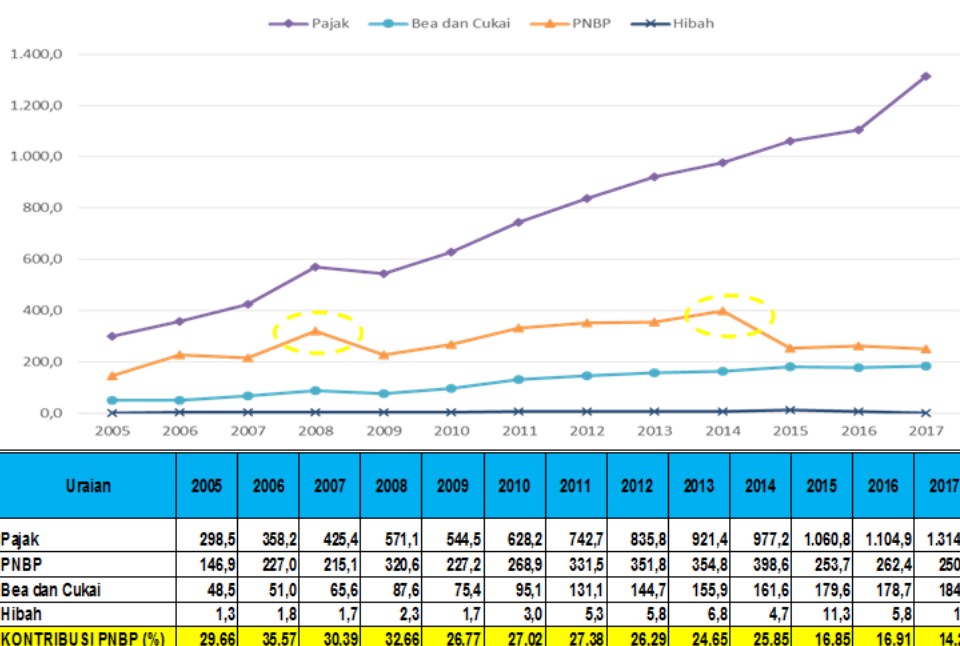
Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) memberi arti penting dan strategisnya peranan dan kedudukan PNBP dalam menjaga kesinambungan fiskal melalui kesiapan pembiayaan pembangunan yang memadai. Perlu upaya berkesinambungan dalam mengekstensifikasikan dan mengintensifkan pemungutannya diselaraskan dengan lahirnya paket UU Keuangan Negara.

Penatausahaan PNBP dalam UU dilakukan dengan harapan dapat mewujudkan peningkatan kemandirian dalam menghimpun sumber penerimaan negara guna memperkuat ketahanan fiskal dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Di samping juga sebagai upaya untuk mendukung kebijakan Pemerintah dalam rangka perbaikan kesejahteraan rakyat peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pelestarian lingkungan hidup untuk kesinambungan antar generasi. Pengaturan PNBP juga bertujuan mewujudkan pelayanan Pemerintah yang bersih profesional transparan dan akuntabel untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik. Namun sejauh mana terwujud setelah 20 (dua puluh) tahun UU ini diimplementasikan, masih menjadi perdebatan.

Grafik 2 memperlihatkan bahwa penerimaan negara dari pendapatan perpajakan dan bea cukai terus meningkat. Begitu juga dengan PNBP sampai dengan tahun 2014. Bahkan untuk tahun 2008 dan 2014, kenaikannya cukup signifikan yang disebabkan antara lain ICP yang tinggi. Namun sejak tahun 2015 PNBP mengalami penurunan seiring perubahan parameter migas terutama turunnya harga minyak (ICP). Perkembangan penerimaan negara yang berasal dari PNBP dapat dikatakan berbeda dengan perkembangan penerimaan yang berasal dari perpajakan.

Pajak merupakan pungutan yang dipaksakan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan untuk berbagai tujuan. Pajak dipungut dari pelaku ekonomi dan masyarakat untuk membiayai pengeluaran pemerintah menyediakan barang dan jasa publik, mengatur produksi dan mengontrol konsumsi atau dalam kata lain mengelola perekonomian. Karena sifatnya mewajibkan semua yang menjadi target pajak, maka suka atau tidak akan dipenuhi. Dengan demikian, pajak dapat mempengaruhi perilaku ekonomi masyarakat atau seseorang.

Grafik 2. Perkembangan Penerimaan Negara 2005 s.d. 2017



Sumber: Kementerian Keuangan, 2017

Proporsi penerimaan negara dari pajak yang digunakan untuk membiayai pembangunan berbeda-beda. Sektor, komponen yang dikenakan pajak serta besarnya menjadi sepenuhnya kewenangan pemerintahan wilayah, daerah atau negara tersebut. Besar kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran negara, baik untuk pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.

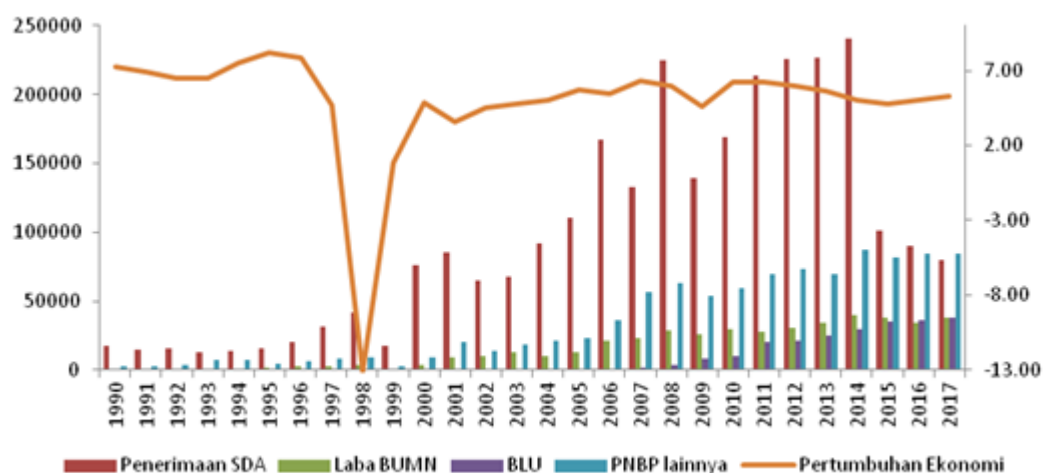
Prinsip kebijakan perpajakan dikenal dengan Smith's Canons memiliki empat prinsip dasar yang harus dipenuhi. Pajak harus berlandaskan atas asas kesamaan (*equality* dan *equity*), asas kepastian hukum (*certainty*), asas tepat waktu (*convenience*) dan asas ekonomi atau efisiensi. Karena pemberlakukannya diatur secara menyeluruh dan adil sesuai kapasitasnya di dalam masyarakat maka harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berbeda halnya dengan PNBP, yang merupakan segala penerimaan yang diperoleh negara bukan melalui perpajakan (*non-tax*). Penerimaan itu dapat bersumber dari pengelolaan dana pemerintah seperti jasa giro; pemanfaatan sumber daya alam seperti keuntungan dari pertanian, perikanan, pertambangan dan sektor lainnya; maupun penerimaan dari pengelolaan kekayaan negara seperti laba pemerintahan dalam kegiatan pelayanan publik, penjualan saham maupun dividen.

Keseluruhan penerimaan PNBP tersebut dapat dikelompokkan dalam empat kelompok yaitu penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), laba BUMN (Badan Usaha Milik Negara), Badan Layanan Umum (BLU), dan PNBP lainnya. Dalam perkembangannya, penerimaan negara dari PNBP mengalami fluktuasi, terutama sejak tahun 2015 terjadi penurunan yang cukup signifikan. Bagian terbesar dari PNBP diperoleh dari penerimaan SDA dengan rata-rata 67,96 persen selama kurun waktu 1990- 2017. Diikuti oleh penerimaan laba BUMN dengan rata-rata

7,87 persen dan PNBP lainnya sebesar 21,27 persen sementara penerimaan BLU sebesar 2,88 persen (grafik 3).

Grafik 3. Perkembangan Komponen Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pertumbuhan Ekonomi Tahun 1990 s.d. 2017



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Selayaknya penerimaan negara dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara yaitu kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Beberapa indikator dari capaian keberhasilan pembangunan yang digunakan saat ini adalah besaran pertumbuhan ekonomi, capaian IPM, pengurangan pengangguran dan kemiskinan serta gini rasio. Beberapa indikator tersebut digunakan sebagai landasan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dan Pemerintah saat ini.

Jika dilihat perkembangan pertumbuhan ekonomi dan penerimaan PNBP, tampak bahwa PNBP belum memberikan kontribusi berarti bagi capaian pertumbuhan ekonomi bahkan seakan tidak ada hubungannya sama sekali. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terbilang fluktuatif. Terutama jika dilihat capaian pertumbuhan ekonomi tahun 1998 yang berada pada minus 13,12 persen. Hal ini memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dipengaruhi oleh banyak faktor baik ekonomi maupun non ekonomi. Faktor ekonomi yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh modal manusia, teknologi dan sebagainya. Sementara faktor non ekonomi dapat berasal dari kondisi politik, kelembagaan, lembaga sosial maupun budaya (tabel 1).

Tabel 1. *Pairwise Correlation* untuk Pertumbuhan Ekonomi dan Komponen Penerimaan Negara Tahun 1990 s.d. 2016

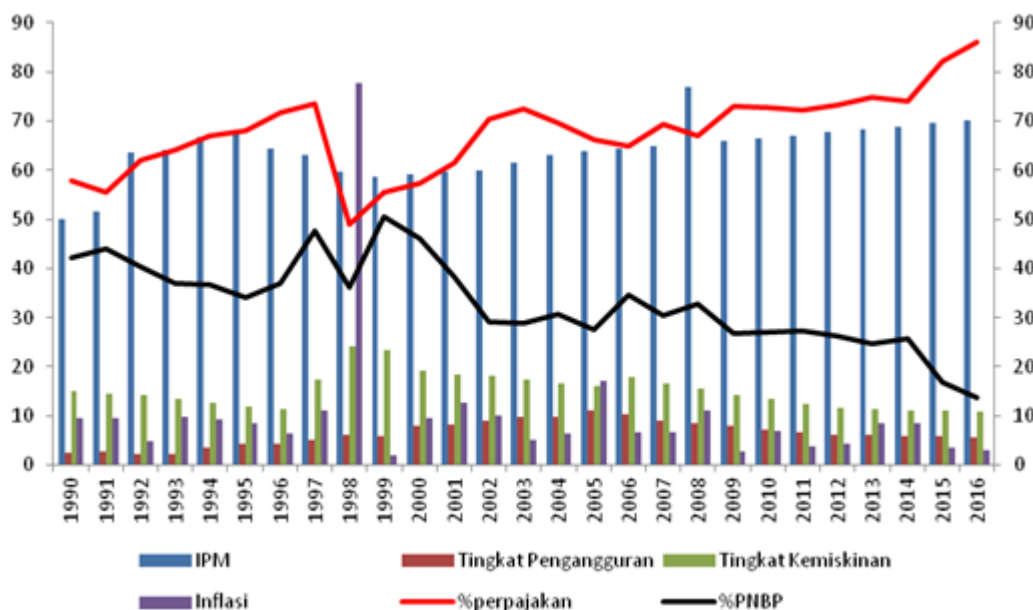
| Variable | Obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|--------------|-----|----------|-----------|--------|--------|
| pnbp | 28 | 155599 | 126450.3 | 13343 | 398591 |
| penerimaan~a | 28 | 96471.32 | 77271.64 | 10783 | 240848 |
| lababumn | 28 | 15795.32 | 14448.75 | 0 | 40314 |
| blu | 28 | 8221.643 | 13127.02 | 0 | 37658 |
| pnbplainnya | 28 | 35052.11 | 31414.7 | 2442 | 87747 |
| pertumbuha~i | 28 | 4.933214 | 3.8191 | -13.12 | 8.22 |

| | pnbp | peneri~a | lababumn | blu | pnbpla~a | pertum~i |
|--------------|---------|----------|----------|---------|----------|----------|
| pnbp | 1.0000 | | | | | |
| | 28 | | | | | |
| penerimaan~a | 0.9544* | 1.0000 | | | | |
| | 0.0000 | | | | | |
| | 28 | 28 | | | | |
| lababumn | 0.9494* | 0.8213* | 1.0000 | | | |
| | 0.0000 | 0.0000 | | | | |
| | 28 | 28 | 28 | | | |
| blu | 0.7235* | 0.4990* | 0.8452* | 1.0000 | | |
| | 0.0000 | 0.0069 | 0.0000 | | | |
| | 28 | 28 | 28 | 28 | | |
| pnbplainnya | 0.9378* | 0.7941* | 0.9876* | 0.8797* | 1.0000 | |
| | 0.0000 | 0.0000 | 0.0000 | 0.0000 | | |
| | 28 | 28 | 28 | 28 | 28 | |
| pertumbuha~i | 0.1032 | 0.0927 | 0.1051 | 0.0715 | 0.1089 | 1.0000 |
| | 0.6012 | 0.6391 | 0.5944 | 0.7176 | 0.5811 | |
| | 28 | 28 | 28 | 28 | 28 | 28 |

Sumber: data diolah

Capaian indikator pembangunan yang direpresentasikan oleh upaya meningkatkan IPM, mengurangi tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran, serta pengendalian inflasi sepanjang tahun 1990-2017 dapat dilihat dalam grafik 4. Analisis sederhana melalui grafik cukup dapat memperlihatkan bahwa perkembangan perpajakan dan capaian IPM sama-sama menunjukkan kenaikan di satu sisi sementara tingkat pengangguran dan kemiskinan menunjukkan arah sebaliknya. Sementara besaran PNBPN seakan bergerak dalam arah sebaliknya.

Grafik 4. Perkembangan Penerimaan Negara Pajak dan Bukan Pajak dengan Capaian Indikator Pembangunan Tahun 1990-2017



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Untuk melihat bagaimana hubungan secara keseluruhan dapat juga digunakan penghitungan korelasi dengan menggunakan Stata dengan *pairwise correlation*. Hasil yang diperoleh dengan signifikansi sebesar 5 persen, dijelaskan pada Tabel 2.

Pada Tabel 2, dapat dilihat bahwa hasil uji korelasi antara penerimaan perpajakan dan PNBPN menunjukkan perbedaan hasil yang cukup signifikan. Penerimaan perpajakan tampak memiliki korelasi yang cukup kuat dan signifikan hampir diseluruh variabel yang menggambarkan indikator pembangunan kecuali untuk pengurangan tingkat pengangguran. Peningkatan IPM, pengurangan kemiskinan dan pengendalian inflasi menunjukkan korelasi di atas 50 persen dengan signifikansi 5 persen dengan penerimaan negara dari perpajakan. Hasil yang tidak signifikan ditunjukkan untuk pengurangan pengangguran.

Hasil yang berbeda diperlihatkan oleh korelasi dengan PNBPN. Terlihat bahwa perpajakan terus mengalami peningkatan sementara PNBPN mengalami penurunan. Korelasi negatif ditunjukkan dalam hubungannya dengan IPM dan korelasi positif dengan tingkat kemiskinan, yang seharusnya bertolak belakang karena tujuan pembiayaan pembangunan salah satunya adalah pembangunan manusia Indonesia dan mengurangi kemiskinan. Sementara hubungan PNBPN dan tingkat pengangguran menunjukkan korelasi yang tidak signifikan meskipun negatif sesuai yang diharapkan.

Tabel 2. *Pairwise Correlation* untuk Indikator Pembangunan dan Penerimaan Negara Tahun 1990 s.d. 2016

| Variable | Obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|--------------|-----|----------|-----------|-------|-------|
| ipm | 27 | 63.96 | 5.571309 | 49.9 | 76.91 |
| tingkatpen~n | 27 | 6.425185 | 2.586489 | 2.14 | 11.2 |
| tingkatkem~n | 27 | 15.18037 | 3.583664 | 10.86 | 24.2 |
| inflasi | 27 | 10.17778 | 13.89879 | 2 | 77.6 |
| perpajakan | 27 | 67.82815 | 8.278268 | 48.85 | 86.17 |
| pnbp | 27 | 33.05296 | 8.807521 | 13.72 | 50.41 |

| | ipm | ting~ran | ting~nan | inflasi | perpaj~n | pnbp |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| ipm | 1.0000 | | | | | |
| | 27 | | | | | |
| tingkatpen~n | 0.1987 | 1.0000 | | | | |
| | 0.3205 | 27 | | | | |
| tingkatkem~n | -0.5017* | 0.3434 | 1.0000 | | | |
| | 0.0077 | 0.0794 | 27 | | | |
| inflasi | -0.1909 | 0.0085 | 0.5206* | 1.0000 | | |
| | 0.3401 | 0.9663 | 0.0054 | 27 | | |
| perpajakan | 0.6640* | 0.1600 | -0.6946* | -0.5189* | 1.0000 | |
| | 0.0002 | 0.4253 | 0.0001 | 0.0055 | 27 | |
| pnbp | -0.6189* | -0.3169 | 0.5654* | 0.1337 | -0.7794* | 1.0000 |
| | 0.0006 | 0.1073 | 0.0021 | 0.5062 | 0.0000 | 27 |
| | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |

Sumber: data diolah

4.2. Pemetaan Permasalahan dalam Pengelolaan PNB

Pengaturan dan pengelolaan PNB mulai berlaku setelah ditetapkan UU Nomor 20/1997 tentang PNB. Kemudian beberapa peraturan yang merupakan tindak lanjutnya juga ditetapkan. Beberapa peraturan tersebut adalah:

- PP Nomor 73/1999 tentang tata cara penggunaan PNB yang bersumber dari kegiatan tertentu
- PP Nomor 1/2004 tentang tata cara penyampaian rencana dan laporan realisasi PNB
- PP Nomor 22/2005 tentang pemeriksaan PNB
- PP Nomor 29/2009 tentang tata cara penentuan jumlah, pembayaran, dan penyetoran PNB yang terutang

- e. PP Nomor 71/2009 tentang jenis dan tarif PNBPN yang berlaku pada Kementerian Dalam Negeri
- f. PP Nomor 34/2010 tentang pengajuan dan penyelesaian keberatan atas penetapan PNBPN yang terutang.

Pengaturan dan pengelolaan PNBPN sudah dilakukan melalui UU dan PP sejak 1997, namun dirasakan efektivitas penegakkannya masih belum optimal. Di samping itu juga, UU PNBPN tersebut ditetapkan jauh sebelum dilakukan amandemen keempat terhadap UUD 1945 dan penetapan paket UU Keuangan Negara. Dengan demikian dirasa perlu dilakukan penyesuaian dan penguatan landasan hukum pada UU PNBPN tersebut. Hal ini menjadi pertimbangan mendasar perlunya segera melakukan revisi UU Nomor 20/1997 tentang PNBPN tersebut.

PNBPN memiliki peran strategis dan penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menuju tercapainya tujuan bernegara. Ketidakefektifan pada pengelolaan PNBPN akan berdampak sistemik. Karena dalam sistem keuangan negara, PNBPN memiliki dua fungsi utama yaitu fungsi *budgetary* dan *regulatory*. Selain perannya dalam menambah pendapatan negara, PNBPN juga dapat menjadi instrumen strategis untuk mengarahkan kebijakan pemerintah di berbagai sektor pemerintahan.

Beberapa permasalahan dalam pengelolaan PNBPN dapat dipetakan ke dalam beberapa aspek sebagai berikut:

a. Aspek Perencanaan

Permasalahan yang dikelompokkan dalam aspek perencanaan termasuk diantaranya penentuan target capaian PNBPN. PNBPN yang berasal dari kegiatan produksi, kegiatan pelayanan, putusan pengadilan dan pengenaan denda administrasi. Untuk PNBPN yang berasal dari kegiatan produksi dan pelayanan, akan sangat mudah disusun targetnya karena sejalan dengan tujuan yaitu meningkatkan produksi dan pelayanan. Lain halnya dengan PNBPN yang dihasilkan dari putusan pengadilan dan pengenaan denda administrasi. Karena penentuan target yang terus meningkat tidak mungkin dilakukan karena berarti juga kegiatan edukasi masyarakat dalam upaya menciptakan keamanan dan ketertiban menjadi tidak berjalan. Kesulitan menetapkan target berarti kesulitan juga dalam menyusun pagu anggaran untuk membelanjakannya.

Terkadang target PNBPN yang disampaikan oleh Kementerian/Lembaga kurang realistis yang mengakibatkan dilakukan revisi usulan penggunaan khususnya bagi K/L yang memiliki izin penggunaan. Di sisi yang lain, K/L seringkali tidak mematuhi mekanisme dan waktu penyampaian target sehingga asesmen dan analisis target PNBPN menjadi sulit dilakukan. Di samping belum adanya kewenangan dari Kementerian Keuangan untuk bertindak tegas dalam penetapan target PNBPN.

Selain itu juga permasalahan dalam penentuan jenis dan tarif PNBPN yang dirasakan belum sesuai dan terlalu beragam. Penentuan jenis dan tarif belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi industri dan kebutuhan pemerintah. Tarif PNBPN yang berlaku juga dievaluasi setiap 5 tahun sekali, dirasakan terlalu sehingga tidak aktual dengan perubahan kondisi dinamis yang terjadi. Karena

banyak juga jenis PNBPN yang sangat dipengaruhi harga bahan baku yang sangat berfluktuasi. Selain itu juga, terdapat sebagian lembaga yang tidak mempunyai dasar hukum dalam menentukan jenis dan tarif PNBPN. Di sisi yang lain, penempatan aturan jenis dan tarif atas jenis PNBPN di dalam batang tubuh UU membuat penyesuaian dan penambahan menjadi lebih lama dan sulit karena harus mengubah UU nya terlebih dahulu.

b. Aspek Perhitungan, Penagihan dan Penyetoran

Permasalahan utama dalam perhitungan PNBPN sangat berkaitan dengan waktu terutang atau jatuh tempo PNBPN yang bervariasi tergantung jenisnya. Penyetoran PNBPN yang melewati jatuh tempo juga akan berdampak pada bertambahnya penghitungan PNBPN. Sebagai contoh PNBPN dari SDA pertambangan umum. Bagi perusahaan kuasa pertambangan, waktu terutang dan jatuh tempo diatur dengan Surat Edaran (SE) Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Sementara bagi perusahaan kontrak karya, waktu terutang dan jatuh tempo diatur berdasarkan kontrak. Lain halnya lagi dengan SDA Kehutanan yang diatur dalam masing-masing Surat Keputusan (SK) Izin Penggunaan Kawasan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Waktu terutang atau jatuh tempo sangat penting dalam penghitungan PNBPN, sebagai dasar pengenaan denda dan sanksi atas keterlambatan PNBPN. Sementara waktu terutang dan jatuh tempo secara umum belum diatur dalam UU.

Permasalahan mendasar lainnya dalam aspek perhitungan adalah penentuan jumlah PNBPN yang terutang. Hal ini dikarenakan faktor waktu menerima manfaat dan peran dari wajib bayar apakah pasif atau aktif menjadi berbeda. Dalam perkembangannya, muncul beragam jenis PNBPN baru dimana wajib bayar berperan pasif karena PNBPN dihitung dan ditetapkan pemerintah, namun PNBPN menjadi terutang atau dibayar wajib bayar setelah menerima manfaat. Faktor kewenangan untuk menghitung, menetapkan, memungut dan menyetor PNBPN yang terutang menjadi faktor yang membedakan dalam sistem *official assessment system* dan *self assessment system*. Pada *official assessment system*, wajib bayar berbeda dengan wajib pungut dan wajib setor, sedangkan untuk *self assessment system*, wajib bayar sekaligus menjadi wajib setor.

Permasalahan penagihan yang sering terjadi adalah tidak optimalnya peran K/L dalam menangani penagihan dan penatausahaan piutang PNBPN karena belum adanya aturan umum yang mengatur penagihan dan pengelolaan piutang. Laporan hasil audit BPK menyebutkan besaran kerugian negara antara lain karena royalti dan iuran tetap yang tidak dibayarkan dalam PNBPN SDA cukup besar dan sangat signifikan. Sebagai contoh, PNBPN Batubara di Kabupaten Tanah Laut mencapai Rp48,4 miliar untuk periode Januari s.d April 2011 misalnya.

c. Aspek Penggunaan

Dana yang dihasilkan dari PNBPN pada prinsipnya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan yang menghasilkan PNBPN itu sendiri setelah sebelumnya disetor ke kas negara terlebih dahulu. Permasalahan terjadi ketika ada permintaan pelayanan di bulan November dan Desember sementara pengajuan revisi anggaran maksimal pada pertengahan Oktober. Untuk mengatasinya, K/L menggunakannya secara langsung agar tidak

terjadi kelebihan realisasi penerimaan PNBP karena DIPA tidak bisa direvisi dan dicairkan. Hal ini melanggar ketentuan dan menjadi temuan BPK.

Permasalahan lain yang terjadi adalah kesulitan mengakses dana yang sudah diperoleh K/L dalam memenuhi target PNBP untuk mendukung kebijakan K/L bahkan yang prioritas sekalipun. Hal ini disebabkan karena penggunaan PNBP hanya dibolehkan untuk unit yang melakukan pengelolaan PNBP. Padahal program prioritas terdapat dalam K/L yang sama dengan unit yang mengelola PNBP. Hal ini menimbulkan kondisi yang bertolak belakang dengan tujuan PNBP itu sendiri yaitu menguatkan pelayanan publik. Untuk itu dibutuhkan fleksibilitas penggunaan sehingga dapat dilaksanakan lintas satuan kerja (satker).

d. Aspek Pengawasan dan Pemeriksaan

Permasalahan dasar dalam aspek pengawasan dan pemeriksaan terjadi ketika penyetoran PNBP yang dihitung secara *self assessment* belum diawasi secara baik sehingga negara kehilangan potensi PNBP yang menjadi haknya. Ditambah lagi ketika terjadi kekurangan pembayaran PNBP yang berasal dari temuan pemeriksaan, K/L belum optimal dalam menagih dan menyetorkannya. Hal ini juga disebabkan karena belum adanya sistem database yang akuntabel dengan didukung informasi dan koordinasi yang menyeluruh dari keseluruhan K/L yang ada dibawah koordinasi Pemerintah. Dengan demikian DPR juga merasa tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Padahal *checks* dan *balances* antara DPR dan Pemerintah dilakukan untuk mengoptimalkan PNBP dan memastikan penyelenggaraannya sesuai ketentuan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

e. Aspek Keberatan, Banding, Keringanan dan Pengembalian

Permasalahan utama dalam aspek ini disebabkan karena tidak adanya ketentuan yang mengatur tentang pengajuan keberatan maupun banding oleh wajib bayar yang menggunakan sistem perhitungan *official assessment*. Disamping itu, adanya ketentuan wajib bayar yang sedang mengajukan keberatan tetap harus melakukan kewajiban pembayaran menjadikan mekanisme penyelesaian tidak efektif.

PNBP merupakan bentuk pembebanan kepada masyarakat untuk andil dalam pembangunan sehingga harus dilakukan secara hati-hati memenuhi prinsip keadilan. Ada kalanya karena kondisi tertentu di masyarakat, perlu diberikan keringanan berupa penundaan dan cicilan terutama terkait dengan kebutuhan atau pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan misalnya. Namun permasalahan masih kerap terjadi karena tidak adanya pengaturan yang tegas dalam hal tersebut.

Permasalahan pengelolaan PNBP juga dapat dilihat dari temuan BPK atas LKPP terkait pengelolaan PNBP pada K/L pada Tabel 3.

Tabel 3. Jenis Temuan BPK atas LKPP terkait Pengelolaan PNBP

| Tahun | Jenis Temuan | Jumlah K/L |
|-------|---|------------|
| 2013 | PNBP terlambat/belum disetor, kurang/tidak dipungut, berindikasi setoran fiktif, dan digunakan langsung diluar mekanisme APBN Terdapat penggunaan langsung terhadap penerimaan jasinonsi pada LPP RRI dan LPP TVRI serta PNBP atas penggunaan prasarana perkeretaapian pada PT KAI | 30 K/L |
| 2014 | PNBP terlambat/belum disetor sebesar Rp361,41 Miliar. Kurang/tidak dipungut sebesar Rp132,67 Miliar. Digunakan langsung diluar mekanisme APBN sebesar Rp304,53 Miliar serta belum dikelola dengan tertib sebesar Rp.317,86 Miliar dan USD28,24 Juta. | 44 K/L |
| 2015 | Pengelolaan PNBP Kementerian/Lembaga belum sesuai ketentuan dan penatausahaan piutang PNBP kurang memadai. | 26 K/L |

Sumber: Paparan Kementerian Keuangan dalam FGD Pembahasan RUU PNBP tentang Penyempurnaan Pengelolaan PNBP melalui RUU PNBP, Hotel Borobudur 24 Januari 2017

4.3. Isu Strategis dalam Pembahasan RUU PNBP

Menyikapi perkembangan dan berbagai peta permasalahan yang ada, maka bergulir beberapa isu strategis yang lahir sebagai upaya untuk mengatasinya baik berupa perbaikan, penambahan maupun penguatan. Meski masih terjadi perdebatan dan diskusi yang saling menguatkan dalam pembahasan RUU PNBP pada saat kajian ini ditulis, namun dapat diangkat beberapa isu strategis yang penting.

RUU PNBP harus mengandung pasal-pasal yang mengatur tugas dan kewenangan secara tegas bagi instansi yang bertanggungjawab dalam pengelolaan PNBP karena seluruh PNBP dikelola dalam sistem APBN. Penegasan tugas dan fungsi pengelola diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan optimalisasi PNBP. Bagaimana hubungan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, Pimpinan Kementerian/Lembaga maupun mitra instansi pengelola PNBP. Keberadaan mitra instansi pengelola perlu diperkuat dengan adanya dasar hukum yang menjadi pijakan pihak-pihak yang membantu pengelolaan PNBP. Disamping itu juga secara kelembagaan, perlu ada penyesuaian dengan disahkannya PP nomor 74/2012 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum. Hal ini karena saat ini tidak ada kejelasan yang menyebutkan pendapatan BLU sebagai PNBP.

RUU PNBPN juga perlu mempertimbangkan adanya pengaturan tentang Penerimaan Daerah Bukan Pajak (PDBPN) menjadi salah satu isu strategis dalam pembahasan RUU PNBPN. Hal ini sejalan dengan masukan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) setelah disahkannya UU terkait pemerintahan daerah dimana pembangunan keuangan seyogyanya merata di seluruh wilayah Indonesia. Daerah menghendaki agar diberikan keleluasaan dalam penatausahaan dan pengelolaan penerimaan bukan pajak yang berasal dari daerah. Diharapkan dengan begitu, upaya untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah sejalan dengan peningkatan capaian target PNBPN dari daerah penghasil dapat lebih baik, efektif dan berkeadilan. Saat ini bagi daerah terdapat Dana Bagi Hasil (DBH) sumberdaya Alam (SDA) dan PNBPN SDA yang dibagihasilkan namun dirasakan belum optimal, karena daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi PNBPNya.

Idealnya hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah adalah jika setiap tingkat pemerintahan itu dapat independen di bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam memberikan pelayanan umum kepada warganya. Namun mengingat ketimpangan atau kesenjangan yang terdapat di antara daerah-daerah terkait dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, maka menyebabkan perlunya disusun kebijakan bagaimana pembagian sumber daya alam dan sumber daya ekonomi tersebut dapat dibagi secara proporsional dan berkeadilan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Keberadaan RUU tentang PNBPN diharapkan juga dapat memberikan *legal clarity*, *legal certainty*, *legal enforceability* dan *legal effectiveness* bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan desentralisasi yang berkeadilan, efektif dan efisien.

Isu strategis lainnya adalah penetapan tarif. Terdapat usulan yang berbeda dari pemerintah maupun dari fraksi-fraksi yang ada di DPR. Sebagian berpendapat bahwa penetapan tarif dilakukan dengan UU sehingga melibatkan DPR dalam pengesahannya. Sebagian lainnya berpegang pada penetapan tarif dengan PMK (Peraturan Menteri Keuangan). Perbedaan ini muncul karena adanya perspektif yang berbeda meski keduanya benar. PNBPN adalah bentuk pembebanan kepada masyarakat untuk dipaksa andil dalam pembangunan. Dengan demikian penetapan tarif tidak boleh mengabaikan kondisi masyarakat dan kewajiban pemerintah dalam penyediaan barang publik.

Namun demikian bukan berarti semua penetapan tarif harus melalui kesepakatan antara pemerintah dan DPR. Hanya tarif-tarif yang menguasai hajat hidup orang banyak atau bagian dari barang publik yang merupakan kewajiban pemerintah dalam penyediaannya saja yang perlu ditetapkan bersama pemerintah dan DPR. Hal ini dilakukan untuk memastikan penetapan tarif tidak merugikan masyarakat. Sementara untuk tarif yang berkenaan dengan produksi dan peningkatan PNBPN dimana dibutuhkan fleksibilitas yang tinggi karena sangat cepat perubahannya dan sangat *rigid* mekanismenya, dapat digunakan penetapan melalui PMK. Proses ini harus didukung dengan transparansi, akuntabilitas dan tata kelola yang baik.

Terkait administrasi pengelolaan PNBP baik pemberian insentif, besaran dan periode sanksi, denda keterlambatan, batas waktu pengembalian, jangka waktu penetapan keberatan maupun pengajuan keringanan, semuanya ditentukan dari proses evaluasi yang panjang dan diskusi berkelanjutan antara DPR, pemerintah dan K/L yang mengelola PNBP. Optimalisasi PNBP dilakukan antara lain melalui usulan kenaikan denda keterlambatan menjadi 5 persen, sebelumnya hanya 2 persen; periode maksimal pengenaan sanksi semula 24 bulan diperpendek menjadi 12 bulan; batas waktu permohonan pengembalian dari 10 tahun menjadi 1 s.d tahun; dan mempersingkat jangka waktu pengembalian, penetapan keberatan dan pengajuan keringanan. RUU juga memasukkan perluasan definisi pemberian keringanan berupa pengurangan dan pembebasan disamping penundaan dan pengangsuran.

RUU PNBP juga perlu memperjelas pengaturan verifikasi pemeriksaan untuk meningkatkan kepatuhan dan optimalisasi PNBP. Hal ini penting dilakukan untuk menghindari hilang atau berkurangnya potensi penerimaan negara dari PNBP. Untuk itu diperlukan dukungan database yang komprehensif dan terhubung secara baik dari seluruh K/L yang mengelola PNBP. RUU PNBP diharapkan dapat memaksa setiap K/L yang mengelola PNBP agar membangun database sebagai sumber informasi yang mudah dan cepat. Kementerian Keuangan juga selaku penanggung jawab fiskal dan bendahara umum negara mengeluarkan aturan yang mewajibkan K/L melakukan revisi secara reguler terhadap jumlah, jenis dan tarif PNBP yang ada di setiap K/L.

5. Penutup

5.1. Simpulan

- a. Sistem keuangan negara menempatkan PNBP dalam dua fungsi utama yaitu fungsi *budgetary* dan *regulatory*. Selain perannya dalam menambah pendapatan negara, PNBP juga dapat menjadi instrumen strategis untuk mengarahkan kebijakan pemerintah di berbagai sektor pemerintahan. PNBP memiliki peran strategis dan penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menuju tercapainya tujuan bernegara.
- b. Perkembangan pendapatan negara dari PNBP dalam kurun waktu 20 tahun terakhir belum menunjukkan hasil yang optimal baik dari besaran jumlah maupun dari perannya dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan capaian target pembangunan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan PNBP masih menyisakan banyak permasalahan baik dalam aspek kelembagaan terutama ketegasan hubungan, tugas dan kewenangan; aspek perencanaan; aspek perhitungan, penagihan dan penyetoran; aspek penggunaan, aspek pemeriksaan dan pengawasan; maupun aspek keberatan, banding, keringanan dan pengembalian.
- c. Isu strategis yang dijadikan upaya penguatan dalam pengelolaan PNBP meliputi revitalisasi kelembagaan PNBP dengan mempertegas peran, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku penanggung jawab kebijakan fiskal maupun bendahara umum negara, Pimpinan K/L, Pimpinan BLU,

maupun Mitra Instansi Pengelola PNBP. Selain itu perlu kejelasan mekanisme penetapan tarif apakah ditetapkan dengan UU, PP atau cukup dengan PMK disesuaikan dengan jenis dan cakupan PNBP-nya. Begitu juga dengan administrasi pengelolaan PNBP, perlu pengaturan lebih baik mengenai sanksi, denda keterlambatan, pengajuan keringanan, pengembalian dan sebagainya sehingga pengelolaan PNBP dapat dilakukan dengan optimal, efektif dan efisien. Dukungan tata kelola yang baik, transparansi dan akuntabilitas akan mengoptimalkan capaian PNBP di satu sisi dan pada sisi lainnya PNBP dapat menghadirkan perannya dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

5.2. Rekomendasi

- a. Pembahasan RUU PNBP harus dapat memberikan jaminan perbaikan pelayanan publik dan optimalisasi penerimaan negara, disamping harmonisasi regulasi dan mitigasi pengelolaan lingkungan. Dengan demikian dibutuhkan penjabaran pasal-pasal yang memberi ruang perbaikan pada tata kelola pemerintahan yang baik untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam rangka mensejahterahkan masyarakat.
- b. DPR dan Pemerintah perlu memaksa Kementerian Keuangan selaku penanggung jawab kebijakan fiskal dan bendahara umum negara bersama K/L lainnya, membuat database yang komprehensif mengenai pengelolaan PNBP. Disamping juga melakukan revisi secara reguler terhadap jenis dan tarif PNBP yang ada di setiap K/L.
- c. Keberadaan RUU tentang PNBP diharapkan juga dapat memberikan *legal clarity*, *legal certainty*, *legal enforceability* dan *legal effectiveness* bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan desentralisasi yang berkeadilan, efektif dan efisien. Untuk itu dalam pembahasan RUU PNBP tersebut agar melibatkan pemerintahan daerah yang menjadi daerah penghasil PNBP.

Daftar Pustaka

- Buchanan, James M. 1963. "The Economics of Earmarked Taxes". The Journal of Political Economy. Vol. 71 Nomor 5 (Oct., 1963). The University of Chicago Press. Goetz
- Dumairy. 1996. "Perekonomian Indonesia". (Jakarta: Penerbit Erlangga,), hal. 158, <http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2469/15.102-Potensi-Hambatan-dan-Pengawasan-Pengelolaan-Penerimaan-Negara-Bukan-Pajak>, diakses tanggal 5 April pk.22.32
- Kementerian Keuangan. 2017. Penyempurnaan Pengelolaan PNBP, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* di Hotel Borobudur 23-25 Januari 2017.

- KPK. 2017. Kerugian Negara terkait PNBP Minerba Capai Rp6,7 triliun, (<http://www.beritasatu.com/nasional/135014-kpk-kerugian-negara-terkait-pnbp-minerba-capai-rp-67-triliun.html>), diakses tanggal 5 April 2017, 21.19.
- Kuncoro, Mudrajad. 2010, "Dasar-Dasar Ekonomika Pembangunan", UPP STIM YKPN Yogyakarta, Edisi Kelima, Cet. 1.
- Leksono, Sonny. 2013, "Penelitian Kualitatif Ilmu Ekonomi: Dari Metodologi ke Metode", Raja Grafindo Persada Jakarta, Cet 1.
- Menteri Keuangan. 2017. Utang Bisa Bikin Ekonomi Positif, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2665260/utang-bisa-bikin-ekonomi-positif>), diakses tanggal 4 April 2017, pk.21.38
- Naskah Akademik RUU Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- Nijkamp. 2000. "Entrepreneurship in Modern Network Economy", *Journal of Regional Studies*, 2000, hal 395-405.
- Paparan KPK mengenai Kajian Permasalahan Dalam Proses Pengelolaan PNBP Minerba.
- Pasaribu, R.B.F. 2012, "Strategi Pertumbuhan dan Pembangunan Ekonomi" Bahan Ajar Ekonomi Pembangunan, <https://rowlandpasaribu.wordpress.com/perkuliah/ekonomi-pembangunan/>
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban APBN.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-78/PB/2006 tentang Penatausahaan Penerimaan Negara Melalui Modul Penerimaan Negara (MPN).
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-53/PB/2012 tentang Petunjuk Teknis Pengembalian Penerimaan Negara Pada Tahun Anggaran Berjalan Melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-02/PB/2007 tentang Pedoman Penatausahaan dan Akuntansi Piutang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-69/PB/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembalian Penerimaan Negara Atas Beban Sisa Lebih Perhitungan Anggaran.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-85/PB/2011 tentang Penatausahaan Piutang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Satuan Kerja Kementerian Negara/lembaga
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.06/2006 tentang Modul Penerimaan Negara.

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penggunaan PNBPN yang Bersumber Dari Kegiatan Tertentu.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi PNBPN
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah.
- Rapat Dengar Pendapat dalam Pembahasan RUU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Pansus HKPD DPR RI, 30 Juni 2014
- Sukirno, Sadono. 2016, "Makroekonomi Modern: Perkembangan Pemikiran dari Klasik hingga Keynesian Baru", Raja Grafindo Persada Jakarta, Cet 6.
- Stourm, Rene. 2007. "The Budget." Dalam Tjip Ismail, Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia, (Jakarta: Yellow Printing, 2007), hal. 11.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Yusuf Kalla. 2007. Masa Depan Ekonomi Indonesia, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2672934/ekonomi-ri-bisa-tumbuh-6-persen-ini-syaratnya>), diakses tanggal 4 April 2017 pk.21.14