

## PERAN DAN EKSISTENSI PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DALAM PEMBANGUNAN

Oleh:

Susana Supiani Herawati

Salah satu arah kebijakan fiskal pada tahun 2015-2019 untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan serta mendorong strategi industrialisasi dalam rangka transformasi ekonomi yaitu dengan mempertahankan keberlanjutan fiskal melalui peningkatan penerimaan negara.

Pada masa pemerintahan kabinet kerja sebagaimana yang tercantum dalam nawacita pemerintah membutuhkan penerimaan negara untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur di segala bidang. Oleh karena itu pemerintah harus mengoptimalkan penerimaan negara untuk meningkatkan efisiensi serta efektivitas belanja negara, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan dengan mempertahankan keberlanjutan fiskal melalui peningkatan penerimaan negara sesuai arah kebijakan fiskal pada tahun 2015-2019.

Penerimaan perpajakan yang menjadi andalan penerimaan Negara tidak mampu *cover* seluruh pengeluaran negara, terutama PNBP Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang perlu digali secara optimal. Hal ini, memerlukan kolektivitas kerja agar aktivitas pengelolaan anggaran yang di dalamnya termasuk optimalisasi penerimaan negara, bisa berjalan optimal. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 20/1997, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNB) adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Berdasarkan pengertian tersebut tidak memberikan wewenang kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk memungut PNBP, artinya tidak ada pelimpahan wewenang untuk menerima PNBP kepada pemerintah daerah baik dalam delegasi maupun mandat. Hal ini bertujuan untuk mencegah agar tidak dikelompokkan kedalam retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya.

PNBP merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang pemungutannya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, seperti peraturan pemerintah maupun keputusan menteri yang berlaku pada K/L departemen atau lembaga non departemen yang bersangkutan. Pemberlakuannya bersifat sektoral karena berdasarkan kebijakan pimpinan atau lembaga non departemen. Kebijakan tersebut bergantung pada kepentingan dalam memberi pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam sebagai pengabdian kepada masyarakat tanpa memerhatikan peraturan sebagai alasan pembedanya.

Pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh departemen atau lembaga non departemen memiliki perbedaan secara *principal* karena kebutuhan yang berbeda-beda. Hal ini berakibat pada PNBPN berdasarkan pengaturan dari departemen atau lembaga non departemen yang bersangkutan. Pembebanan kewajiban kepada masyarakat tidak boleh dilakukan jika tidak didasarkan pada dasar hukum yang memberi pembenaran atas pembebanan tersebut. Pemerintah harus terikat pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Dasar konstitusioanl yang memuat norma hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Pungutan berupa PNBPN merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan negara sebagai bentuk pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam kepada masyarakat.

Luasnya cakupan PNBPN tertuju pada segala aspek pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh pemerintah, sepanjang pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam itu tidak terkait dengan perpajakan. Pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh pemerintah boleh berada di pusat pemerintahan maupun di daerah karena adanya kepentingan pemerintah di daerah. Misalnya pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendidikan tinggi di Makasar, maka pemerintah berhak memperoleh PNBPN dari sektor pendidikan tersebut. Contoh lain, sumber daya alam yang berada di daerah tetapi hak penguasaannya berada pada pemerintah, maka penerimaan negara dari sumber daya alam merupakan kewenangan pemerintah bukan pemerintah daerah.

Jika dikaji secara yuridis, timbulnya PNBPN pada hakikatnya tidak berbeda dengan retribusi yang ada di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasalnya, substansi dari PNBPN adalah pada saat pemerintah memberikan pelayanan jasa, baik yang terkait dengan sumber daya alam maupun kekayaan negara kepada yang membutuhkannya. Jasa yang diberikan oleh pemerintah dapat berbentuk jasa umum, pendidikan, usaha, atau jasa perizinan tertentu.

Akan tetapi, dalam konteks Pasal 23A UUD 1945 tidak terdapat istilah retribusi, melainkan pungutan yang bersifat memaksa jika pemerintah memberikan pelayanan dan sumber daya alam serta dinikmati oleh pihak yang membutuhkannya. Pihak yang membutuhkan pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam wajib membayar sejumlah uang, baik dalam bentuk rupiah maupun uang negara asing sebagai tarif dari jenis PNBPN yang bersangkutan. Bila pembayaran tersebut melebihi tarif yang ditentukan, berarti pungutan itu bersifat melanggar hukum. Sebaliknya, jika pihak yang membutuhkan pelayanan atau pemanfaatan sumber daya alam tersebut melakukan pembayaran melebihi tarif yang ditentukan Undang-Undang, maka pemungut PNBPN tersebut harus mengembalikan kelebihan setor kepada wajib pajak atau pihak yang membutuhkan pelayanan.

PNBP merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah di luar perpajakan atas pelayanan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang diberikan dan dapat dipaksakan. Dicantumkan “dapat dipaksakan” karena memiliki sanksi berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1997, baik berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Kedua jenis sanksi hukum tersebut dapat dikenakan secara terpisah maupun secara bersamaan kepada pihak-pihak yang tidak menaatinya.

Eksistensi penerimaan negara bukan pajak memegang peranan sangat penting dan strategis dalam mendukung kebijakan pemerintah, pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa dan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Walaupun penerimaan negara bukan pajak telah banyak memberikan kontribusi, tetapi pengelolaannya masih menghadapi permasalahan dan tantangan, antara lain dengan keberadaan Undang-Undang sektoral yang mengatur tentang PNBP, seperti tarif dan penggunaan dananya perlu disusun untuk mempertegas pengelolaan PNBP, adanya pungutan tanpa dasar hukum, terlambat/tidak disetor ke kas negara, penggunaan langsung PNBP dan pengelolaannya diluar mekanisme APBN.

Untuk memperkuat eksistensi penerimaan negara bukan pajak dalam meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan atau pemanfaatan sumber daya alam dipandang perlu dilakukan perubahan dan penyempurnaan pengaturan atas pengelolaan PNBP yang berkelanjutan sesuai perkembangan ekonomi makro, sosial dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan PNBP tersebut dapat diimplementasikan secara konsisten dan konsekuen berlandaskan asas kepastian hukum, asas manfaat, asas keterbukaan, dapat dipertanggung jawabkan dan untuk mendukung tata pemerintahan yang baik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dipahami jika Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mempunyai peran yang strategis dalam mendukung pembiayaan pembangunan nasional. PNBP merupakan urat nadi pembangunan karenanya pengaturan tentang PNBP diarahkan sebagai :

- a. Penunjang kebijakan fiskal dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya;
- b. Pengoptimalisasian pengelolaan sumber-sumber PNBP di Kementerian/Lembaga Negara dalam meningkatkan efisiensi serta efektivitas belanja negara;
- c. Pemberian kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat atas hasil PNBP;
- d. Untuk menunjang upaya terciptanya aparat pemerintah yang memiliki integritas, profesionalisme, sinergi, pelayanan yang bersih dan berwibawa.

Beberapa sumber PNBP diklasifikasikan menjadi:

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;

- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri.

Berkaitan dengan pengelolaan PNBPN yaitu perencanaan, pencapaian target dan realisasi, serta penggunaan PNBPN disimpulkan sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan pengaturan PNBPN suatu Kementerian/Lembaga akan berhasil apabila ditunjang dengan kebijakan-kebijakan yang terarah dan dibantu oleh perencanaan yang matang;
- b. Seluruh PNBPN lainnya wajib disetor ke kas negara secepatnya;
- c. Jenis dan tarif PNBPN fungsional ditetapkan dengan peraturan pemerintah dan sebagian penggunaan dana PNBPN dapat digunakan setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan;
- d. Sejalan dengan perkembangan dan perubahan dalam pengaturan pengelolaan di bidang keuangan negara dibutuhkan kecepatan dan ketepatan penyampaian data dan informasi mengenai rencana dan laporan realisasi PNBPN dari instansi Pemerintah sebagai masukan bagi Menteri Keuangan untuk penetapan kebijakan di bidang PNBPN.
- e. Optimalisasi pengelolaan PNBPN dalam meningkatkan efisiensi serta efektivitas belanja negara dapat dilakukan melalui peningkatan kualitas penyusunan dan penyampaian laporan rencana serta realisasi anggaran yang lebih realistis, akuntabel dan transparan.

Daftar pustaka:

Saidi, Muhammad Djafar dan Huseng Rohana, *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008)