



PERAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA SEKTOR PERTAMBANGAN TERHADAP PENINGKATAN PEMBANGUNAN DAN PEREKONOMIAN NEGARA

Ardhana Christian Noventri, Diana Septaviana
Fakultas Hukum
Universitas Airlangga
Jalan Airlangga No. 4-6, Surabaya - 60286
Telp. : (031) 5041566, 5041536
Email: ardhananoventri@gmail.com

ABSTRACT

In Indonesia, the state administration process must be oriented towards achieving state goals. Good state financial management will reflect the good state of the country, this is what ultimately encourages the government to continue to strive to optimize good financial management towards good government. In Article 11 Paragraph (3) of Law 17/2003, it is explained that state income comes from 3 (three) types, namely tax revenue, non-tax revenue and grants. Until now, the tax component is the largest contributor to state income. However, on the other hand, there is also a source of state income which also plays a big role in contributing to state finances, namely Non-Tax State Revenue (PNBP). With the large role of PNBP in state income, it is logical not to ignore the role of PNBP in the state financial system. Through this background, the author attempts to analyze the role of non-tax state revenue in the mining sector in increasing state revenue. This analysis aims to see the significant impact of state revenue obtained from PNBP itself. This research is research using normative juridical methods.

Keywords: *Non-tax revenue, mining, development*

ABSTRAK

Di Indonesia proses penyelenggaraan negara harus berorientasi pada tercapainya tujuan negara. Pengelolaan keuangan negara yang baik akan mencerminkan keadaan negara yang baik, inilah yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk terus berupaya mengoptimalkan pengelolaan keuangan yang baik untuk menuju pemerintahan yang baik atau *good governance*. Di dalam Pasal 11 Ayat (3) UU 17/2003 dijelaskan bahwa pendapatan negara berasal dari 3 (tiga) jenis yakni penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Hingga saat ini komponen perpajakan merupakan penyumbang terbesar pendapatan negara. Namun di lain sisi, ada pula sumber pendapatan negara yang juga berperan besar dalam memberikan sumbangsih terhadap keuangan negara yakni Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dengan besarnya peran PNBP terhadap

pemasukan negara, maka menjadi logis untuk tidak mengabaikan peran PNBP dalam sistem keuangan negara. Melalui latar belakang tersebut, penulis berupaya untuk menganalisis Peran Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Sektor Pertambangan terhadap Peningkatan Pendapatan Negara. Analisis ini bertujuan untuk melihat dampak signifikan dari pendapatan negara yang diperoleh dari PNBP itu sendiri. Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif.

Kata kunci: Penerimaan bukan pajak, pertambangan, pembangunan

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai sebuah negara, pada hakikatnya merupakan suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada dibawah suatu pemerintahan yang memiliki kekuasaan untuk mengatur warga negaranya.¹ Inilah yang kemudian menekankan bahwa pada setiap proses penyelenggaraan negara harus berorientasi pada tercapainya tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Alinea Ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, diperlukan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dapat memenuhi kebutuhan dalam masyarakat pada berbagai bidang. Pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Dalam aspek ini, pengelolaan keuangan negara yang baik akan mencerminkan keadaan negara yang baik, inilah yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk terus berupaya mengoptimalkan pengelolaan keuangan yang baik untuk menuju pemerintahan yang baik atau *good governance*.² Jika dibawa pada tataran konseptual dan normatif, Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), mendefinisikan bahwa, "Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut". Dengan demikian dapat ditarik suatu benang merah antara penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara yang secara logis dapat dikaitkan dengan upaya negara dalam memperoleh pendapatan negara guna menyelenggarakan urusan-urusan tersebut.

Di dalam Pasal 11 Ayat (3) UU 17/2003 dijelaskan bahwa pendapatan negara berasal dari 3 (tiga) jenis yakni penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Benar bahwa hingga saat ini komponen perpajakan merupakan penyumbang terbesar pendapatan negara. Berdasarkan laporan terakhir per Januari 2023 dapat diketahui bahwa pendapatan negara yang berasal dari penerimaan pajak berhasil mencapai angka Rp 1.717,8 triliun atau 115,6% berdasarkan target dalam Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2021 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 (Perpres 98/2022), tumbuh 34,3% jauh melewati pertumbuhan pajak tahun 2021 sebesar 19,3%.³ Namun di

¹ Zenith Timotius Malli Anaada, 'Kekuasaan Negara Dalam Struktur Adat Masyarakat Miangas'. 2013. Politico, h. 4.

² Nurul Izzah Nasution and Juliana Nasution, 'Analisa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Pada Kantor Kesyahbandaran Utama Belawan'. 2022. 6 Jurnal Pendidikan Tambusai, h. 4071.

³ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 'Siaran Pers No. 32.Pers/04/SJI/2022'. 2022. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tahun-2021-pnbp-dan-investasi-subsektor-minerba-lebihi-target>.

lain sisi, ada pula sumber pendapatan negara yang juga berperan besar dalam memberikan sumbangsih terhadap keuangan negara yakni Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dalam hal ini, laporan per Januari 2023 juga menyebutkan bahwa realisasi PNBP tahun 2022 menunjukkan nilai sebesar Rp 588,3 triliun atau 122,2% dari target Perpres 98/2022, tumbuh 28,3% dari tahun lalu yang juga sudah melonjak naik di level Rp 458,5 triliun.

Dengan besarnya peran PNBP terhadap pemasukan negara, maka menjadi logis untuk tidak mengabaikan peran PNBP dalam sistem keuangan negara. Terlebih dengan mengingat peran fundamental PNBP yang mengemban 2 (dua) fungsi yaitu fungsi penganggaran (*budgetary*) dan fungsi pengaturan (*regulatory*). Pada aspek penganggaran (*budgetary*), PNBP merupakan salah satu pilar pendapatan negara yang memiliki kontribusi cukup besar dalam menunjang anggaran pendapatan dan belanja negara, melalui optimalisasi penerimaan negara. Sedangkan selaku fungsi pengaturan (*regulatory*), PNBP memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah untuk pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam. Pengendalian dan pengelolaan tersebut sangat penting artinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa, dan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Salah satu sumber PNBP terbesar ialah berasal dari sektor pertambangan. Merujuk pada laporan dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara (Ditjen Minerba) Kementerian Energi Sumber Daya dan Mineral (ESDM), PNBP dari sektor pertambangan per 16 Desember 2022 mencapai Rp 173,5 triliun atau sekitar 170 persen dari target yang telah ditetapkan sebesar Rp 101,8 triliun.⁴ Dengan demikian menjadi logis untuk memandang PNBP sektor pertambangan sebagai sebuah bejana emas dalam meningkatkan pendapatan negara. Sebab meningkatnya pendapatan negara juga dapat berpotensi meningkatkan pembangunan dan perekonomian negara apabila dikelola dengan tepat.

Melalui latar belakang tersebut, penulis berupaya untuk menganalisis Peran Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Sektor Pertambangan terhadap Peningkatan Pendapatan Negara. Analisis ini bertujuan untuk melihat dampak signifikan dari pendapatan negara yang diperoleh dari PNBP itu sendiri. Tulisan ini nantinya akan terklasifikasi dalam 2 (dua) pembahasan utama yakni analisis normatif terhadap regulasi terkait PNBP bidang pertambangan dan meninjau peran PNBP bidang pertambangan terhadap peningkatan pendapatan negara. Dari rumusan masalah pertama diharapkan dapat menemukan kerangka hukum yang mendasari pemungutan PNBP khususnya pada bidang pertambangan. Kemudian pada rumusan masalah kedua akan dianalisis terkait implementasi dari ketentuan hukum tersebut, termasuk dalam hal permasalahan yang dihadapi dalam tataran implementasi. Analisis pada rumusan masalah kedua juga diharapkan mampu memberikan gambaran signifikansi peran PNBP bidang pertambangan apabila dapat diperoleh dan dikelola secara optimal.

⁴ Aprilia Hariani, 'PNBP Sektor Pertambangan Capai Rp 173,5 T' (Kementerian Keuangan, 2023) <https://www.pajak.com/pajak/pnbp-sektor-pertambangan-capai-rp-1735-t/>.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif. Dengan kata lain bahwa penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yang berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kajian Normatif terhadap Regulasi Penerimaan Negara Bukan Pajak Bidang Pertambangan

1. Analisis terhadap Substansi Undang-Undang tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Secara definitif dapat dipahami bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dapat diartikan sebagai penerimaan negara yang diperoleh karena pemberian pelayanan jasa/penjualan barang milik negara untuk departemen/lembaga kepada masyarakat. Penerimaan ini dapat berasal dari pungutan dalam bentuk iuran, retribusi, sumbangan atau pungutan yang dikenakan atas pemberian layanan/jasa oleh departemen/lembaga, penjualan barang milik negara, baik yang dilakukan secara lelang umum/terbatas maupun penjualan di bawah tangan, serta penyewaan/peminjaman/pengontrakan barang-barang atau fasilitas milik negara.⁵

Dalam tataran kronologis peraturan yang berlaku, pada mulanya ketentuan terkait PNBP diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dibentuknya undang-undang PNBP pertama kalinya didasari adanya kesadaran akan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang. Pembangunan tersebut menyebabkan banyaknya bentuk penerimaan Negara diluar penerimaan perpajakan. Penerimaan tersebut berasal dari berbagai sektor antara lain Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan Negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan mengingat unsur pajak lebih dominan.

Secara lebih spesifik, tujuan perumusan Undang-Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah : (a) Menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembiayaan pembangunan melalui optimalisasi sumber-sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak dan ketertiban administrasi pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak serta penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara; (b) Lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan manfaat yang dinikmatinya dari kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak; (c) Menunjang Kebijakan Pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta investasi di seluruh wilayah Indonesia; (d) Menunjang upaya terciptanya aparat pemerintah yang kuat, bersih dan

⁵ Multazam and Arifin Abdullah, 'Kesadaran Membayar Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Sepeda Motor Di Polri Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 (Studi Kasus Masyarakat Kecamatan Jangka Buaya)'. 2018. Volume 3 Justisia, h. 31.

berwibawa, penyederhanaan prosedur dan pemenuhan kewajiban, peningkatan tertib administrasi keuangan dan anggaran negara, serta peningkatan pengawasan.⁶

Dengan semakin berkembangnya kebutuhan hukum dalam masyarakat akibat bergesernya pola dan sistem perekonomian negara, regulasi terkait PNBP yang termuat dalam UU 20/1997 dinilai sudah tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan PNBP yang sesuai dengan tuntutan perkembangan ekonomi, sosial, dan teknologi, termasuk tuntutan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, perlu mengatur kembali ketentuan di bidang PNBP melalui revisi undang-undang yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP).

Selain itu, alasan lain yang menunjukkan urgensi pembentukan peraturan baru yang lebih relevan ialah karena perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan negara turut mempengaruhi pengaturan di bidang PNBP. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pengaturan di bidang PNBP harus diselaraskan dengan ketentuan dalam paket Undang-Undang di bidang sistem keuangan negara tersebut.

Dengan dibentuknya peraturan baru tentang PNBP diharapkan dapat mencapai tujuan-tujuan fundamental yang antara lain meliputi:

- a) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan meningkatkan akuntabilitas serta transparansi. Dalam konteks ini, *good governance* menjadikan penyelenggara manajemen pelayanan pembangunan yang bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi yang efisien, mengurangi tindak korupsi, baik dalam lingkup politik maupun administratif terutama dalam menjalankan disiplin dan fungsi anggaran, pelayanan, sarana, dan prasarana.⁷ Sedangkan di lain sisi, adanya transparansi menjadi sarana penunjang *good governance* karena menegaskan bahwa transparansi keuangan merupakan wujud keterbukaan informasi keuangan kepada publik.⁸
- b) Memastikan dan menjaga ruang lingkup pendapatan di luar pajak (*non-tax revenue coverage*) yaitu PNBP agar sesuai dengan paket undang-undang di bidang Keuangan Negara. Harmonisasi inilah yang memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum.⁹ Dengan kata lain, harmonisasi terhadap peraturan terkait PNBP merupakan proses penyesuaian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

⁶ Meita Amallia, 'Analisis Sistem PNBP Untuk Meningkatkan Efektifitas Kinerja Pada KPPN Surabaya'. 2015. 4 Jurnal Ilmu & Riset Akuntansi, h. 2-3.

⁷ Diah Woro Ayuningtyas, 'Penerapan Good Governance Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Keimigrasian'. 2020. Journal of Administration and International Development, h. 6.

⁸ Agustinus Salle, 'Makna Transparansi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah'. 2017. KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah), h. 4.

⁹ Kementerian Hukum dan HAM, 'Artikel Hukum Tata Negara Dan Peraturan Perundang-Undangan' (Kementerian Hukum dan HAM) <https://ditjenpp.kemerkumham.go.id/index.php?option=comcontent&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180&lang=en>.

- c) Mengoptimalkan pendapatan negara dari PNBPN guna mewujudkan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*). Kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) adalah ukuran yang digunakan untuk melihat sejauh mana *additional fiscal effort* yang dibutuhkan tanpa menambah utang baru baik dalam negeri maupun luar negeri. Artinya pemerintah tidak memerlukan *adjustment fiscal policy* karena kondisi fiskal sudah dianggap mampu untuk membayar utang ke depannya.¹⁰

Memasuki analisis komprehensif berkaitan dengan substansi UU PNBPN, maka berikut akan penulis paparkan dalam tabel terkait substansi pokok dalam regulasi PNBPN di Indonesia.

Substansi	Ketentuan
Objek PNBPN	a. Pemanfaatan Sumber Daya Alam; b. Pelayanan; c. Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan; d. Pengelolaan Barang Milik Negara; e. Pengelolaan Dana; dan f. Hak Negara Lainnya
Subjek PNBPN	a. orang pribadi; dan b. Badan, dari dalam negeri atau luar negeri yang menggunakan, memperoleh manfaat, dan atau memiliki kaitan dengan objek PNBPN
Tarif atas Jenis PNBPN	a. tarif spesifik; dan/atau b. tarif <i>ad valorem</i> .
Kewenangan Pengelolaan	a. Menteri selaku pengelola fiskal dalam mengelola PNBPN b. Seluruh PNBPN dikelola dalam sistem anggaran pendapatan dan belanja negara.
Prosedur Pengelolaan	Pengelolaan PNBPN meliputi: perencanaan; pelaksanaan; pertanggung jawaban; dan pengawasan.

Tabel di atas diharapkan dapat memberikan gambaran terkait pola yang dibentuk oleh negara untuk mengelola fiskal bidang PNBPN bagi peningkatan kesejahteraan warga negara. Landasan tersebut juga yang akan dielaborasi secara lebih spesifik dalam sub-judul selanjutnya.

¹⁰ Muhammad Basorudin, 'Analisis Kesinambungan Fiskal Indonesia Pasca Krisis Ekonomi'. 2019. 17 Jurnal Ekonomi Pembangunan, h. 59.

2. Analisis terhadap Substansi Regulasi terkait Penerimaan Negara Bukan Pajak bidang Pertambangan

Sebelum melangkah lebih jauh pada peraturan yang mendasari pemungutan PNBP bidang pertambangan, maka pertama-tama penulis akan memaparkan bagaimana ketentuan dalam undang-undang yang mengarah pada legalitas dipungutnya PNBP bidang pertambangan. Dalam UU PNBP, pada Pasal 4 Ayat (1) huruf a dijelaskan bahwa salah satu objek PNBP adalah pengelolaan sumber daya alam. Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang dimaksud dalam undang-undang tersebut termasuk a) Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang terbarukan; dan b) tarif Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang tak terbarukan. Dengan landasan bahwa pemungutan tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan: a. nilai manfaat, kadar, atau kualitas sumber daya alam; b. dampak pengenaan tarif terhadap masyarakat, dunia usaha, pelestarian alam dan lingkungan, serta sosial budaya; c. aspek keadilan; dan/atau d. kebijakan Pemerintah.

Pengaturan terkait PNBP bidang pertambangan secara lebih spesifik dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2022 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia (PP 26/2022). Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral berlaku terhadap beberapa aktivitas berikut:

- a) Pemanfaatan sumber daya alam;
- b) Pelayanan bidang energi dan sumber daya mineral;\
- c) Penggunaan sarana dan prasarana sesuai dengan tugas dan fungsi;\
- d) Denda administratif; dan
- e) Penempatan jaminan bidang energi dan sumber daya mineral.

Berkaitan dengan jenis PNBP tersebut di atas, jenis PNBP kecuali terkait penggunaan sarana dan prasarana sesuai dengan tugas dan fungsi, antara lain berupa:

- a) Bagian pemerintah pusat sebesar 4% (empat persen) dari keuntungan bersih pemegang izin usaha pertambangan khusus dan izin usaha pertambangan khusus sebagai kelanjutan operasi kontrak/perjanjian untuk mineral logam dan batubara;
- b) Jasa pengelolaan dan pemanfaatan data minyak dan gas bumi yang dilakukan dalam bentuk kerja sama dengan pihak lain;
- c) Bonus tanda tangan signature bonus yang menjadi kewajiban kontraktor minyak dan gas bumi;
- d) Kompensasi data informasi wilayah izin usaha pertambangan atau wilayah izin usaha pertambangan khusus untuk mineral logam dan batubara;
- e) Biaya sanggah dalam rangka melakukan sanggahan banding pelelangan wilayah kerja panas bumi;
- f) Jasa penyelenggaraan pelatihan energi dan sumber daya mineral sesuai kebutuhan pengguna jasa berdasarkan perjanjian kerja sama pelatihan energi dan sumber daya mineral;
- g) Jasa penyelenggaraan pelatihan bidang tambang bawah tanah sesuai kebutuhan pengguna jasa berdasarkan perjanjian kerja sama pendidikan dan pelatihan energi dan sumber daya mineral;
- h) Jasa penyelenggaraan pelatihan kepemimpinan III/pelatihan kepemimpinan administrator metode tatap muka;

- i) Jasa penyelenggaraan pelatihan kepemimpinan IV/pelatihan kepemimpinan pengawas metode tatap muka;
- j) Jasa penyelenggaraan pelatihan dasar calon pegawai negeri sipil golongan II dan golongan III metode tatap muka;
- k) Jasa penyelenggaraan pelatihan dasar calon pegawai negeri sipil golongan II dan golongan III metode blended learning maupun distance learning;
- l) Kewajiban finansial atas pengakhiran kontrak kerjasama (terminasi) senilai:
 - a. Sisa nilai komitmen pasti yang tidak dilaksanakan dan tidak diajukan pengalihannya ke wilayah terbuka;
 - b. Sisa nilai komitmen pasti yang tidak dilaksanakan dan sisa nilai komitmen pasti yang tidak dilaksanakan dimaksud tidak mendapatkan persetujuan untuk dialihkan ke wilayah terbuka; atau
 - c. Sisa nilai komitmen pasti yang tidak dilaksanakan sesuai persetujuan pengalihan ke wilayah terbuka;
- m) Denda atas ketidakpatuhan pemenuhan kewajiban pengutamaan produk dan potensi dalam negeri dalam melakukan usaha ketenagalistrikan;
- n) Denda sub sektor minyak dan gas bumi;
- o) Denda sub sektor panas bumi;
- p) Denda sub sektor ketenagalistrikan;
- q) Jaminan kesungguhan lelang atau penawaran prioritas wilayah izin usaha pertambangan atau wilayah izin usaha pertambangan khusus mineral logam dan batubara dalam hal peserta lelang yang telah lolos prakualifikasi, namun tidak memasukkan surat penawaran harga atau peserta lelang yang ditetapkan sebagai pemenang lelang tidak mengajukan permohonan izin usaha pertambangan atau izin usaha pertambangan khusus;
- r) Jaminan kesungguhan pelaksanaan kegiatan eksplorasi mineral logam, mineral bukan logam, batuan dan batubara dalam hal pemegang izin usaha pertambangan atau izin usaha pertambangan khusus tidak melaksanakan kegiatan eksplorasi;
- s) Jaminan lelang dari peserta lelang yang mengundurkan diri dari proses pelelangan wilayah kerja panas bumi;
- t) Jaminan lelang dari pemenang lelang yang tidak memenuhi kewajiban menempatkan komitmen eksplorasi dalam jangka waktu 4 (empat) bulan sejak ditetapkan sebagai pemenang lelang wilayah kerja panas bumi;
- u) Komitmen eksplorasi dari pemegang izin panas bumi yang tidak melakukan pengeboran sumur eksplorasi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak izin panas bumi diterbitkan; dan
- v) Komitmen eksplorasi dari pihak lain yang diberikan penugasan survei pendahuluan dan eksplorasi yang tidak melakukan pengeboran sumur eksplorasi dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak penugasan survei pendahuluan dan eksplorasi diberikan.

Akan tetapi, pemungutan PNBPN bukan berarti dilakukan tanpa memperhatikan kondisi aktual yang terjadi di lapangan. Dalam hal ini, Pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi, izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi, dan izin Usaha Pertambangan Khusus sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian yang melakukan Peningkatan Nilai Tambah batubara dapat diberikan perlakuan tertentu berupa pengenaan royalti sebesar 0% (nol persen), terhadap volume batubara dengan mempertimbangkan kemandirian energi dan pemenuhan kebutuhan bahan baku industri.

Pengenaan royalti sesuai dengan kondisi pelaku usaha tersebut merupakan implementasi dari Prinsip Keadilan (*Equity atau Fairness*). Asas keadilan ini diambil dari asas yang terkandung dalam konsep perpajakan. Sebagaimana pendapat Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* yang mengatakan sebagai berikut : “*The subject of every State ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the State*”. Namun asas ini dapat digunakan dalam penyusunan norma di pengaturan yang terkait dengan PNBP dimana pungutan PNBP yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat tidak boleh diskriminatif. Pengertian diskriminatif dalam hal ini adalah PNBP harus dapat memperlakukan masyarakat yang berbeda level pendapatannya dan masyarakat dalam level pendapatan yang sama dengan adil. Ketika membicarakan tentang “keadilan” berarti membicarakan mengenai persamaan.¹¹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa regulasi PNBP, khususnya dalam bidang pertambangan, memegang landasan fundamental yakni terciptanya keadilan dalam sistem pemungutan PNBP.

B. Pengaruh Penerimaan Negara Bukan Pajak Bidang Pertambangan terhadap Peningkatan Pendapatan Negara

Berdasarkan data Minerba One Data Indonesia (MODI) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), pada tahun 2022 jumlah izin pertambangan, termasuk pemegang perjanjian/kontrak mineral dan batubara Indonesia tercatat mencapai 7.851, di mana pemegang IUP saja mencapai 5.285.¹² Menyambung hal tersebut, melalui 32.Pers/04/SJI/2022 tertanggal 20 Januari 2022, Direktorat Jenderal Mineral Dan Batubara Sama Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dalam catatan capaiannya tahun 2021 mencatatkan PNBP telah melebihi target yang sudah ditetapkan. Realisasi untuk PNBP yakni hingga mencapai angka 192% atau setara dengan Rp75,15 triliun.¹³ Kemudian pada tahun 2022, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara (Ditjen Minerba) Kementerian ESDM mencatatkan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) dari sektor pertambangan per 16 Desember 2022 sebesar Rp 173,5 triliun atau sekitar 170 persen dari target yang telah ditetapkan sebesar Rp 101,8 triliun.¹⁴ Berdasarkan data APBN, penerimaan negara PNBP dari tahun ke tahun telah menyumbang lebih dari 20% penerimaan negara. Sehingga sebagai salah satu sumber pendapatan negara, PNBP memiliki peran yang cukup penting dalam penopang kebutuhan pendanaan anggaran dalam APBN.

Dengan besarnya jumlah tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa nominal PNBP berpera besar terhadap pendapat negara dalam APBN. Secara faktual, APBN menjadi sumber utama dalam pembiayaan dan pembangunan nasional. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga menjadi instrumen utama dalam pergerakan

¹¹ Dwi Agustine Kurniasih, ‘Pembaharuan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak’. 2016. 5 Rechtsvinding, h. 224.

¹² Chandra Gian Asmara, ‘Jokowi Cabut 2.078 Izin Tambang, Ada Berapa Izin Tambang RI?’ (CNBC Indonesia, 2022. [https://www.cnbcindonesia.com/news/20220106141619-4-305177/jokowi-cabut-2078-izin-tambang-ada-berapa-izin-tambang-ri#:~:text=BerdasarkandataMinerbaOneData.pemegangIUPsajamencapai5.285](https://www.cnbcindonesia.com/news/20220106141619-4-305177/jokowi-cabut-2078-izin-tambang-ada-berapa-izin-tambang-ri#:~:text=Berdasarkan%20data%20Minerba%20One%20Data,pemegang%20IUP%20saja%20mencapai%205.285)).

¹³ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, ‘Siaran Pers No. 32.Pers/04/SJI/2022’. 2022. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tahun-2021-pnbp-dan-investasi-subsektor-minerba-lebihi-target>.

¹⁴ Nidira Zuraya, ‘PNBP Sektor Tambang Tembus Rp 173,5 Triliun’. *Republika*, 2022. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/rnnlps383/pnbp-sektor-tambang-tembus-rp-1735-triliun#:~:text=REPUBLIKA.CO.ID%2C%20JAKARTA,sebesar%20Rp%20101%2C8%20triliun>.

roda perekonomian di negara kita tercinta ini, Indonesia. APBN menjadi alat untuk menurunkan kesenjangan dari segi ekonomi-sosial supaya pemerataan semakin tercapai. Pemerintah menyusun APBN setiap tahun dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara. APBN tersebut harus dikelola secara tertib dan bertanggung jawab sesuai kaidah umum praktek penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Kebijakan dalam pengelolaan inilah yang secara konkret memiliki peran yang penting dan sangat strategis dalam mempengaruhi perekonomian terutama dalam upaya mencapai target pembangunan nasional.

Atas dasar pentingnya pengelolaan tersebut, tidak hanya pajak sebagai penerimaan negara yang wajib disetor ke kas negara, tetapi juga semua penerimaan negara bukan pajak. Penyetoran semua penerimaan negara bukan pajak wajib dilakukan langsung secepatnya ke kas negara. Kas negara yang dimaksud dalam Undang-Undang PNBPN adalah rekening tempat penyimpanan uang negara yang dibuka dan ditetapkan oleh menteri keuangan. Rekening itu berfungsi untuk menampung seluruh penerimaan negara, pengeluaran negara dibukukan pada setiap saat dalam satu tahun anggaran serta dipertanggungjawabkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penyetoran penerimaan negara bukan pajak ke kas negara tersebut dimaksudkan agar pengelolaannya tetap dalam Sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Namun sayangnya dalam bidang pertambangan, pada setiap tahapan proses bisnis sistem pengelolaan PNBPN yang berjalan saat ini tidaklah luput dari sejumlah masalah dan penyimpangan dari praktik internasional yang baik. Walaupun sistem penghitungan sendiri (self-assessment) merupakan praktik terbaik yang telah diterima dan secara umum dijalankan, namun agar dapat berfungsi dengan baik, sistem yang ada saat ini harus mampu meminimalkan kasus-kasus ketidakpatuhan (tidak dan kurang membayar) dari perusahaan-perusahaan pertambangan dengan memberikan pedoman yang jelas dalam menghitung kewajiban. Terlebih ketidakpatuhan ini semakin terbuka dengan adanya regulasi dalam Pasal 3 PP 26/2022 bahwa pelaku usaha dapat memperoleh perlakuan khusus dengan mendapatkan keringanan royalti hingga mencapai angka 0% dengan memperhatikan kondisi khusus pada pelaku usaha pertambangan. Hal ini membuka celah bagi pelaku usaha untuk melakukan segala cara guna memenuhi kriteria tersebut sehingga tidak lagi diperlukan untuk membayar PNBPN berupa royalti kepada negara.

Melalui pemaparan di atas menunjukkan bahwa PNBPN bidang pertambangan menempati problematika yang cukup kompleks. Sehingga, pengelola PNBPN sudah seharusnya memiliki pemahaman yang jelas akan potensi PNBPN yang harus dibayar, sistem pengelolaan data pembayar PNBPN yang kuat, dan proses pengendalian, kepatuhan dan audit yang efektif dengan didukung oleh sumber daya yang memadai. Permasalahan yang ditemukan di sepanjang rangkaian proses bisnis pengelolaan PNBPN menunjukkan bahwa sistem yang ada acap kali belum mampu meminimalkan jumlah PNBPN yang tidak atau kurang dibayarkan. Sistem yang ada juga belum mampu menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan PNBPN inti lainnya secara memadai, termasuk: Mendukung perencanaan dan proyeksi PNBPN; Mendukung terimplementasikannya kebijakan dan peraturan PNBPN dengan baik; Mengelola pemungutan PNBPN secara efisien; Memfasilitasi penentuan bagi hasil yang efisien dan akurat.

Permasalahan tersebutlah yang harus segera diselesaikan melalui mekanisme pengawasan yang memadai, terlebih dengan mengingat bahwa perna PNBPN memiliki sumbangsih cukup besar terhadap APBN di Indonesia. Dengan dasar tersebut, dapat

dipahami bahwa untuk mengatasi permasalahan yang ada saat ini diperlukan mekanisme pengawasan yang lebih ketat dan memadai. Monitoring setoran satker pengguna PNBPN bertujuan untuk:¹⁵

1. Mengetahui PNBPN yang dipungut dan disetorkan ke Kas Negara secara tepat waktu dan tepat jumlah;
2. Mengetahui semua PNBPN yang dipungut dan disetor telah ditatausahakan dengan baik dan dilaporkan seluruhnya;
3. Mengetahui pemungutan dan penyeteroran PNBPN telah sesuai dengan jenis dan tarif yang berlaku di masing-masing K/L;
4. Mengetahui penggunaan PNBPN sesuai dengan izin penggunaan yang diberikan;
5. Mengetahui semua penggunaan PNBPN telah didasarkan pada mekanisme APBN (*on budget*);
6. Mengetahui apakah terdapat penggunaan langsung PNBPN tanpa dasar hukum yang jelas;
7. Mendapatkan informasi sebagai bahan pemantauan dini (*early warning system*) agar dapat meminimalisir temuan-temuan PNBPN oleh Instansi Pemeriksa;
8. Memastikan terlaksananya penatausahaan penerimaan PNBPN sesuai ketentuan yang berlaku melalui proses konfirmasi dengan satuan kerja kementerian/lembaga yang memiliki PNBPN;
9. Menjamin kepatuhan satuan kerja kementerian/lembaga dalam melaksanakan pelaporan realisasi penggunaan dana PNBPN pada Ditjen Anggaran sesuai ketentuan yang berlaku;
10. Meningkatkan kualitas dan ketepatan waktu penyampaian laporan;
11. Mendapatkan masukan dan umpan balik dari satuan kerja kementerian/lembaga terkait ketentuan, proses bisnis dan pelaksanaan anggaran PNBPN pada satker di daerah.

Hal ini menjadi penting dalam rangka mengembalikan peran PNBPN dengan posisi sebagaimana mestinya sebagai salah satu sumber pendapatan negara yang berperan signifikan. Jika dikembalikan pada tataran konseptual, PNBPN timbul sebagai konsekuensi dari pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, perlindungan masyarakat, kepastian hukum, dan pengelolaan kekayaan Negara. Dalam hal ini, PNBPN memiliki dua fungsi utama dalam sistem pengelolaan keuangan negara: fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory*. Disebut memiliki fungsi *budgetary* karena PNBPN merupakan sumber pendapatan negara terbesar setelah penerimaan perpajakan untuk mendukung pendanaan pembangunan melalui APBN. Sementara itu, PNBPN disebut memiliki fungsi *regulatory* atau pengaturan, karena dapat menjadi instrumen strategis dalam mengarahkan dan menetapkan regulasi dan kebijakan Pemerintah Pusat di berbagai sektor pemerintahan. Sebagai implementasi fungsi *budgetary*, yang dapat dilakukan dalam meningkatkan kontribusi PNBPN terhadap pendapatan Negara adalah dengan melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi. Perwujudan intensifikasi antara lain, dengan mengoptimalkan jenis-jenis PNBPN yang sudah ada dasar hukum pungutannya, namun tidak dimanfaatkan, atau meningkatkan volume pelayanan. Sementara ekstensifikasi menggali jenis-jenis PNBPN untuk dapat diatur jenis dan dasar pungutan tarifnya.

¹⁵ Yotasa Ra'ida Khairiyah and Muhammad Heru Akhmadi, 'Monitoring Setoran Penerimaan Negara Bukan Pajak : Studi Kasus Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Jawa Barat Dan Dki Jakarta' (2018) 1 Jurnal Kementrian Keuangan, h. 11.

Dengan berlandaskan pada pemahaman bahwa PNBP juga mengemban fungsi *regulatory* melalui pengaturan tarif adalah tarif PNBP dari dana dari bidang pertambangan lebih ditujukan untuk menjaga kelestarian lingkungan dan royalti mineral dibedakan berdasarkan tingkat pengolahan/pemurnian untuk mendorong peningkatan nilai tambah dari mineral. Pengaturan ini bertujuan memberikan kepastian hukum dan mendorong peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Penyediaan layanan dasar bagi masyarakat, antara lain meliputi pendidikan dasar, kesehatan, keamanan, keadilan dan pelayanan lain dalam kelompok pekerjaan umum Pemerintah didanai dari APBN.¹⁶ Dengan kata lain, dapat ditarik benang merah bahwa ketika PNBP tidak dipungut secara optimal dan teratur, maka hal tersebut berakhir pada berkurangnya pendapatan negara dalam APBN. Berkurangnya pendapatan tersebut juga berdampak pada kebutuhan pembiayaan dan belanja negara yang kurang optimal, termasuk dalam hal pelayanan dasar bagi masyarakat dan dalam skala yang lebih besar yakni dapat menghambat pembangunan dan perekonomian negara.

KESIMPULAN

1. Dalam tataran normatif, ketentuan terkait PNBP diatur dalam Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP). Dalam undang-undang tersebut dijelaskan secara tegas bahwa salah satu sumber dari PNBP ialah pada bidang sumber daya alam, yang mana sektor pertambangan menjadi salah satu di dalamnya. Regulasi pemungutan PNBP inilah yang secara lebih spesifik dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2022 tentang tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia. Melalui peraturan pemerintah tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pemungutan PNBP juga mengimplementasikan prinsip keadilan yang mana nominal pemungutannya dapat mencapai 0% dengan memperhatikan kondisi konkret dari pelaku usaha itu sendiri.
2. Dalam tataran praktek, pemungutan PNBP bidang pertambangan tidak luput dari permasalahan ketidakpatuhan. Baik ketidakpatuhan yang bersumber dari internal pelaku usaha, maupun ketidakpatuhan dari sisi peraturan perundang-undangan yang membuka celah terhadap terjadinya hal tersebut. Salah satunya akibat regulasi dalam Pasal 3 PP 26/2022 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dapat memperoleh perlakuan khusus dengan mendapatkan keringanan royalti hingga mencapai angka 0% dengan memperhatikan kondisi khusus pada pelaku usaha pertambangan. Inilah yang menjadikan para pelaku usaha pertambangan untuk melakukan berbagai cara guna memenuhi kriteria tersebut. Kondisi inilah yang secara jelas juga berdampak pada berkurangnya pendapatan negara dari PNBP. Padahal PNBP merupakan salah satu sumber pendapatan negara, PNBP memiliki peran yang cukup penting dalam penopang kebutuhan pendanaan anggaran dalam APBN yang menyumbang 20% dari penerimaan negara.

¹⁶ Dina Rosdiana Rusdi, 'Peranan Penerimaan Negara Bukan Pajak Dalam Pendapatan Dan Belanja Negara' (2021) 5 JISIP Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, h. 80.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Kurniasih DA, 'Pembaharuan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak' (2016) 5 Rechtsvinding 257

Multazam and Abdullah A., 'Kesadaran Membayar Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Sepeda Motor Di Polri Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 (Studi Kasus Masyarakat Kecamatan Jangka Buya)'. 2018. Volume 3 Justisia. hlm. 30.

Zenith Timotius Malli Anaada, 'Kekuasaan Negara Dalam Struktur Adat Masyarakat Miangas'. 2013. Politico.

Jurnal

Amallia M, 'Analisis Sistem PNBP Untuk Meningkatkan Efektifitas Kinerja Pada KPPN Surabaya' . 2015. 4. Jurnal Ilmu & Riset Akuntansi.

Ayuningtyas DW, 'Penerapan Good Governance Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Keimigrasian'. 2020. Journal of Administration and International Development.

Basorudin M, 'Analisis Kestinambungan Fiskal Indonesia Pasca Krisis Ekonomi'. 2019. 17 Jurnal Ekonomi Pembangunan. 59.

Khairiyah YR and Akhmadi MH., 'Monitoring Setoran Penerimaan Negara Bukan Pajak : Studi Kasus Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Jawa Barat Dan Dki Jakarta'. 2018. Jurnal Kementrian Keuangan. 125.

Nasution NI and Nasution J, 'Analisa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Pada Kantor Kesyahbandaran Utama Belawan'. 2022. 6 Jurnal Pendidikan Tambusai 4071 <https://jptam.org/index.php/jptam/article/view/3507>.

Rusdi DR, 'Peranan Penerimaan Negara Bukan Pajak Dalam Pendapatan Dan Belanja Negara'. 2021. 5 JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan).

Salle A, 'Makna Transparansi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah'. 2017. KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah).

Dokumen daring

Asmara CG, 'Jokowi Cabut 2.078 Izin Tambang, Ada Berapa Izin Tambang RI?' (CNBC Indonesia, 2022. [https://www.cnbcindonesia.com/news/20220106141619-4-305177/jokowi-cabut-2078-izin-tambang-ada-berapa-izin-tambang-ri#:~:text=BerdasarkandataMinerbaOneData,pemegangIUPsajamencapai5.285](https://www.cnbcindonesia.com/news/20220106141619-4-305177/jokowi-cabut-2078-izin-tambang-ada-berapa-izin-tambang-ri#:~:text=Berdasarkan%20data%20Minerba%20One%20Data,pemegang%20IUP%20saja%20mencapai%205.285).

Hariani A, 'PNBP Sektor Pertambangan Capai Rp 173,5 T' (Kementerian Keuangan, 2023) <https://www.pajak.com/pajak/pnbp-sektor-pertambangan-capai-rp-1735-t/>.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 'Siaran Pers No. 32.Pers/04/SJI/2022'. 2022. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tahun-2021-pnbp-dan-investasi-subsektor-minerba-lebih-target>.

Kementerian Hukum dan HAM, 'Artikel Hukum Tata Negara Dan Peraturan Perundang-Undangan'. (Kementerian Hukum dan HAM) <https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com.content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180&lang=en>.

Kementerian Keuangan, 'Menkeu : Kinerja Penerimaan Negara Luar Biasa Dua Tahun Berturut-Turut'. 2023. <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Kinerja-Penerimaan-Negara-Luar-Biasa>.

Zuraya N, 'PNBP Sektor Tambang Tembus Rp 173,5 Triliun' (Republica, 2022) <https://ekonomi.republika.co.id/berita/rnnlps383/pnbp-sektor-tambang-tembus-rp-1735-triliun#:~:text=REPUBLIKA.CO.ID%2CJAKARTA,sebesarRp101%2C8triliun>.