

# PEMANFAATAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DI BIDANG KEHUTANAN DALAM MELESTARIKAN FUNGSI LINGKUNGAN\*

Wahyu Yun Santoso\*\* dan Adrianto Dwi Nugroho\*\*\*

## *Abstract*

*Payment for environmental services through reforestation fund to maintain forest sustainability conforms with the effort to terminate deforestation. However, its effectivity is questionable as it is often used to finance other activities. This research aims to analyze non-tax state revenue from forestry field, specifically its relation to environmental protection efforts.*

## *Abstrak*

*Pembayaran jasa lingkungan melalui dana reboisasi untuk mempertahankan produktivitas hutan sejalan dengan upaya merehabilitasi hutan. Namun, efektivitas program ini dipertanyakan karena dana ini sering digunakan untuk membiayai aktivitas lain. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerimaan negara bukan pajak di bidang kehutanan, terutama hubungannya dengan upaya perlindungan lingkungan.*

**Kata Kunci:** PNBP, Hutan, Fungsi Lingkungan.

## **A. Latar Belakang Masalah**

Menurut data *State of the World's Forests 2007* yang dikeluarkan *the United Nations Food & Agriculture Organizations* (FAO), angka deforestasi Indonesia pada periode 2000-2005 mencapai 1,8 juta hektar per tahun. Sementara itu, Brasil, dalam kurun waktu yang sama, mencatat angka 3,1 juta hektar per tahun dan menjadi kawasan deforestasi terbesar di dunia.<sup>1</sup> Namun,

karena luas kawasan hutan total Indonesia jauh lebih kecil daripada Brasil, maka laju deforestasi Indonesia menjadi jauh lebih besar. Laju deforestasi Indonesia adalah 2 % per tahun, dibandingkan dengan Brasil yang hanya 0,6%.

Manifestasi dari kehancuran hutan Indonesia ini dibuktikan dengan dipecahkannya rekor *Guinness World Record* pada tahun 2007 yang menetapkan Indonesia sebagai

---

\* Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.

\*\* Dosen Hukum Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: wyuns@yahoo.co.id).

\*\*\* Dosen Hukum Pajak Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: adriantodwi@yahoo.com).

<sup>1</sup> FAO, "State of World Forest 2007", [www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.htm](http://www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.htm), 10 Juli 2008.

negara penghancur hutan tercepat. Sebagai salah satu dari 44 negara yang secara kolektif memiliki 90 persen hutan di dunia, Indonesia meraih tingkat laju penghancuran tercepat antara tahun 2000–2005, yakni dengan tingkat kerusakan seluas 1,871 juta hektar atau sebesar 2 persen setiap tahun atau 51 kilometer persegi per hari atau setara dengan 300 lapangan bola setiap jamnya. Padahal tingkat kerusakan tersebut merujuk pada data FAO yang bersifat konservatif.<sup>2</sup>

Upaya menanggulangi deforestasi sebagai bagian dari pelestarian fungsi lingkungan telah dilaksanakan cukup lama, melalui berbagai program reboisasi dan penghijauan yang pada umumnya dilaksanakan oleh pemerintah. Penyelenggaraan dan pengelolaan reboisasi pada masa orde baru dilakukan melalui program Inpres. Saat ini, pengelolaannya dilakukan melalui mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK).

Konsep yang kita kenal saat ini adalah Dana Reboisasi yang dipersiapkan untuk melaksanakan kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) sehingga kesinambungan penyediaan bahan baku kayu dapat terpelihara. Pada kenyataannya DR dialokasikan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang meliputi juga kegiatan non-RHL, pun efektivitas penyerapan dana reboisasi tersebut juga masih dipertanyakan.

Selain Dana Reboisasi, terdapat sebelas pos penerimaan bukan pajak yang ditetapkan bagi Departemen Kehutanan.<sup>3</sup> Dari beberapa laporan yang disampaikan oleh Departemen Kehutanan, jumlah dana yang masuk ke

dalam pos Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terhitung cukup besar. Sebelas pos penerimaan ini sekarang sudah bertambah dengan pos penerimaan untuk kegiatan di luar bidang kehutanan yang memanfaatkan kawasan hutan melalui PP No. 2 Tahun 2008 yang sempat menuai protes dari masyarakat karena nilai tarif yang rendah.

Dalam kajian hukum pajak, PNBP ditetapkan bagi penerimaan Negara yang tidak dapat dikategorikan atau belum diatur sebagai obyek pajak, meskipun secara umum hampir tidak ada perbedaan antara PNBP dengan pajak. Alur pungutan PNBP langsung dimasukkan ke dalam kas Negara dan sistem pengelolaannya didasarkan pada APBN.

Pungutan PNBP berupa royalti atas pemanfaatan hasil hutan langsung dimasukkan ke dalam kas Negara dan pengelolaan dana PNBP tersebut dilakukan berdasarkan sistem APBN tanpa ada pembagian hasil pemungutan kepada daerah. Penyatuan alur penerimaan dan pengelolaan dana dengan APBN menyebabkan bias alokasi dari dana PNBP untuk bidang kehutanan. Bias alokasi ini bisa jadi menimbulkan titik permasalahan tersendiri dalam kegiatan pelestarian fungsi lingkungan di kawasan hutan.

Pengelolaan dana PNBP pada prinsipnya dapat ditentukan secara khusus alokasinya, sebagai contoh pada bidang pendidikan dan pelayanan kesehatan.<sup>4</sup> Demikian juga dalam rangka kegiatan reboisasi, pengelolaan PNBP dilakukan sesuai ketentuan tersendiri. Pertanyaan lebih lanjut dari hal

---

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.

<sup>4</sup> Pasal 3 PP No. 22 Tahun 1997.

ini adalah apakah PNBPN di bidang kehutanan tersebut telah memberi cukup kemanfaatan dalam pelestarian fungsi lingkungan di kawasan hutan.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dalam penelitian ini diajukan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang kehutanan?
2. Bagaimanakah alur prosedur dan pelaksanaan pengelolaan PNBPN di bidang kehutanan?
3. Apakah pemungutan PNBPN di bidang kehutanan memberikan kemanfaatan dalam pelestarian fungsi lingkungan di kawasan hutan?

### **C. Metode Penelitian**

Penelitian terhadap aspek kemanfaatan dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang kehutanan dalam pelestarian fungsi lingkungan di kawasan hutan ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan bahan penelitian yang berupa bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier (data sekunder). Selain berupa bahan hukum yang merupakan data sekunder, penelitian ini didukung pula dengan sumber data primer. Data primer tersebut diperoleh secara langsung dari para narasumber yang terkait dengan penelitian ini.

Penelitian hukum normatif yang diarahkan dalam penelitian ini bertujuan untuk memperoleh asas-asas hukum dari pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak

(PNBP) terutama yang diterapkan di bidang kehutanan. Sementara aspek konsistensi dan sinkronisasi hukum dilihat dari sistematika perangkat hukum terkait dengan materi yang diteliti serta aspek penerapannya.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) Pendekatan yuridis-normatif yaitu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam bidang kehutanan.
- b) Pendekatan positivisme yaitu melakukan telaah terhadap pelaksanaan pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terutama di bidang kehutanan, untuk mengetahui pemanfaatan PNBPN di bidang kehutanan dan relevansinya dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini lebih menitikberatkan pada data sekunder, sehingga tidak memerlukan lokasi tertentu karena data yang berupa bahan-bahan hukum dapat diperoleh di berbagai tempat yang meliputi Perpustakaan, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA) Departemen Kehutanan, Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kehutanan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan, dan Kantor Dinas Kehutanan dan Pertanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai lokasi penelitian.

Pada penelitian normatif ini, pengolahan data hakikatnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi

berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut, sehingga memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Dengan demikian diharapkan dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang diajukan.

Bahan penelitian yang didapat baik berupa data sekunder maupun data primer diklasifikasikan sesuai dengan pokok bahasan dan selanjutnya data yang didapat akan dianalisis secara kualitatif yaitu sesuai dengan kualitas kebenarannya kemudian dituangkan dalam bentuk deskripsi yang menggambarkan tentang penerapan PNBPN di bidang Kehutanan dan aspek kemanafaatannya dalam pelestarian fungsi lingkungan di kawasan hutan. Dengan demikian dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

#### **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **1. Konsep dan Alur Pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)**

###### **a. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam Konsep Pajak dan Retribusi**

Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundang-undangan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung

dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>5</sup> Dengan demikian, pajak dapat diartikan sebagai peralihan kekayaan dari rakyat kepada Pemerintah melalui kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan kelebihannya dapat digunakan untuk simpanan publik (*public saving*) yang merupakan sumber utama untuk membiayai investasi publik (*public investment*).<sup>6</sup>

Selain pajak, Pemerintah, khususnya Pemerintah Pusat, dapat memungut Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dasar hukum pemungutan PNBPN secara tegas ditentukan dalam Pasal 23 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menyatakan bahwa pajak dan pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan Negara diatur dengan Undang-Undang. Dalam hal ini, PNBPN tidak dapat dikategorikan sebagai pajak, tetapi pada hakikatnya tergolong sebagai pungutan yang bersifat memaksa. Oleh karena hasil pemungutannya digunakan untuk kepentingan Negara, maka PNBPN diatur dengan Undang-Undang, sehingga tidak dikategorikan sebagai perampasan sebagian kekayaan rakyat oleh Negara.<sup>7</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, pengaturan mengenai PNBPN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (selanjutnya, UU PNBPN).

Pengertian PNBPN menurut Pasal 1 angka 1 UU PNBPN adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari

<sup>5</sup> R. Santoso Brotodihardjo, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 6.

<sup>6</sup> Rochmat Soemitro, 1974, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung, hlm. 8.

<sup>7</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, 2008, *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 6.

penerimaan perpajakan.<sup>8</sup> Sementara itu, penerimaan Negara dari sektor pajak pada hakikatnya adalah pajak Negara dalam arti luas, yang meliputi: (a) Pajak Penghasilan; (b) Pajak Pertambahan Nilai; (c) Pajak Penjualan atas Barang Mewah; (d) Pajak Bumi dan Bangunan; (e) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; (f) Cukai; (g) Bea Masuk; (h) Bea Materai.

Dari definisi PNBP berdasarkan UU PNBP sebagaimana dimaksud di atas, dapat disimpulkan bahwa PNBP hanya dipungut oleh Pemerintah Pusat dan 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 bentuk delegasi dan mandat. Hal ini tentunya berbeda dengan pajak dimana berdasarkan pihak pemungutnya, pajak dapat dibedakan menjadi Pajak Pusat dan Pajak Daerah.

Selanjutnya, secara konseptual, PNBP merupakan pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, di luar perpajakan, yang dipungut atas pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan, dan dapat dipaksakan. Dicantumkannya kata "dapat dipaksakan" mengindikasikan adanya sanksi, baik berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana yang dapat dijatuhkan apabila PNBP terutang tidak dilunasi. Kedua jenis sanksi hukum tersebut dapat dikenakan

secara terpisah maupun bersamaan, sama halnya dengan pajak.<sup>9</sup>

Unsur-unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah: <sup>10</sup> (a) pungutan retribusi harus berdasarkan Undang-Undang; (b) sifat pungutannya dapat dipaksakan; (c) pemungutannya dilakukan oleh Negara; (d) digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum; (e) kontra prestasi (imbalan) langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi.

Kontraprestasi langsung dapat dirasakan maka dari sudut sifat paksaannya lebih mengarah pada hal yang bersifat ekonomis. Artinya, apabila seseorang atau badan tidak mau membayar retribusi maka manfaat ekonomisnya langsung dapat dirasakan. Namun, apabila manfaat ekonomisnya telah dirasakan tetapi retribusinya tidak dibayar, maka secara yuridis pelunasannya dapat dipaksakan seperti halnya pajak.

Pemungutan PNBP memiliki keserupaan dengan retribusi. Apabila dikaji secara yuridis, maka timbulnya utang PNBP pada hakikatnya tidak berbeda dengan retribusi yang ada di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Hal ini disebabkan karena PNBP adalah pada dipungut oleh Pemerintah pada saat memberikan pelayanan jasa, baik yang terkait dengan sumber daya alam maupun kekayaan Negara kepada yang

<sup>8</sup> Erly Suandy, *op. cit.*, hlm. 26.

<sup>9</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *op. cit.*, hlm. 29.

<sup>10</sup> B. Sukismo, *Perpajakan (Pendahuluan), Modul 1*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 5.

membutuhkannya. Jasa yang diberikan oleh Pemerintah dapat berbentuk jasa umum, jasa usaha, atau jasa perizinan tertentu.<sup>11</sup>

Akan tetapi, dalam konteks Pasal 23 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak terdapat istilah retribusi, melainkan pungutan yang bersifat memaksa. Artinya, 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.<sup>12</sup>

#### **b. Pengaturan tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)**

Penyelenggaraan Negara bertujuan untuk mewujudkan tugas sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tugas tersebut, tentunya negara membutuhkan pembiayaan yang bersumber dari penerimaan negara. Adapun sumber penerimaan negara tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Penerimaan Negara dari pajak;
- b. Penerimaan Negara bukan pajak;
- c. Penerimaan Negara dari hibah, baik dalam negeri maupun di luar negeri.

Hukum PNBPN adalah sekumpulan

peraturan tertulis yang mengatur bagaimana cara negara memberikan pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam sehingga mendapat imbalan secara langsung dari yang membutuhkan serta dapat dipaksakan. Kata “dapat dipaksakan” disini berarti bahwa hukum PNBPN memuat sanksi hukum, baik secara administrasi maupun pidana bagi para pelanggarnya. Hal ini dimaksudkan agar hukum PNBPN tidak hanya berada di atas kertas, tetapi wajib ditegakkan sehingga pendapatan Negara dari PNBPN dapat berlangsung tertib.<sup>13</sup>

PNBPN merupakan salah satu sumber pendapatan Negara yang pemungutannya dilakukan berdasarkan peraturan perundangan di bawah Undang-Undang, seperti Peraturan Pemerintah maupun keputusan menteri yang berlaku pada departemen atau lembaga non departemen yang bersangkutan. Pemberlakuannya bersifat sektoral karena berdasarkan kebijakan pimpinan departemen atau lembaga non departemen tersebut masing-masing. Kebijakan itu bergantung pada kepentingan dalam memberi pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam kepada rakyat tanpa memperhatikan peraturan sebagai alasan pembenarannya.<sup>14</sup>

Luasnya cakupan PNBPN tertuju pada segala aspek pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh Pemerintah, sepanjang pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut tidak terkait dengan perpajakan. Pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh Pemerintah boleh berada

<sup>11</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *op. cit.*, hlm. 28.

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> *ibid.*, hlm. 3.

<sup>14</sup> *ibid.*, hlm. 15.

di pemerintahan pusat maupun di daerah karena adanya kepentingan Pemerintah di daerah.<sup>15</sup>

Pasal 2 UU PNBPN menyebutkan bahwa terdapat bermacam-macam jenis PNBPN, bergantung pada pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan oleh Pemerintah. Hal ini disebabkan oleh terbukanya peluang untuk menentukan jenis PNBPN sepanjang persyaratan tersebut dipenuhi. Adapun persyaratan yang dimaksud adalah bahwa jenis PNBPN harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kelompok PNBPN berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU PNBPN meliputi:

- a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah, antara lain penerimaan jasa giro, sisa anggaran pembangunan, dan sisa anggaran rutin;
- b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam, antara lain royalti di bidang perikanan, royalti di bidang perikanan, royalti di bidang kehutanan, dan royalti di bidang pertambangan. Khusus mengenai penerimaan dari minyak dan gas bumi walaupun sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara terdapat unsur royalti, namun karena di dalamnya terkandung banyak unsur perpajakan, maka penerimaan yang merupakan bagian Pemerintah dari minyak dan gas bumi tidak termasuk jenis PNBPN;
- c. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan antara lain dividen, bagian laba Pemerintah,

dana pembangunan semesta, dan hasil penjualan saham Pemerintah;

- d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, antara lain pelayanan pendidikan, kesehatan, pelatihan, pemberian hak paten, merek, hak cipta, pemberian visa dan paspor, serta pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan;
- e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi, antara lain lelang barang, rampasan Negara, dan denda;
- f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah adalah bantuan hibah dan atau sumbangan dari dalam dan luar negeri, baik swasta maupun Pemerintah, yang menjadi hak Pemerintah. Hibah dalam bentuk natura, antara lain yang secara langsung untuk mengatasi keadaan darurat seperti bencana alam atau wabah penyakit tidak dicatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Hal ini membuktikan bahwa ada PNBPN yang tidak termasuk dalam kategori Pasal 2 ayat (1) UU No. 20 tahun 1997 karena terlebih dahulu diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Kelompok PNBPN tersebut di atas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah menurut Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN. Ketentuan ini memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah terha-

<sup>15</sup> *ibid.*, hlm. 27.



dap kelompok jenis PNBPN dimaksud. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum mengenai perincian dari kelompok PNBPN sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Di samping itu, agar tidak digunakan untuk kepentingan pribadi bagi mereka yang diberi wewenang untuk mengelolanya. Itulah sebabnya, penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN 1997 menegaskan bahwa PNBPN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian dikemukakan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pembahasan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Lampiran I Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 menegaskan bahwa jenis PNBPN berlaku umum di semua departemen dan lembaga non departemen. Adapun jenis PNBPN yang berlaku umum adalah:

- a. Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan);
- b. Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan Negara;
- c. Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan Negara;
- d. Penerimaan hasil penyimpanan uang Negara (jasa giro);
- e. Penerimaan ganti rugi atas kerugian Negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan bendaharawan);
- f. Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan Pemerintah;
- g. Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Jenis PNBPN tersebut di atas, bagi tiap departemen dan lembaga non departemen

dapat mengalami perubahan berdasarkan perkembangannya.

### **c. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBPN) di Bidang Kehutanan**

Sumber daya hutan Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa sebagai penyangga kehidupan manusia melalui berbagai fungsinya. Hilangnya fungsi hutan mengakibatkan bencana seperti banjir, kekeringan, hilangnya keanekaragaman hayati, cadangan pangan, cadangan obat-obatan, hasil kayu dan non kayu, dan lain-lain. Oleh karena itu, sumber daya hutan merupakan objek sekaligus subjek pembangunan yang sangat strategis. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang saat ini dilakukan, belum sepenuhnya memberikan penghargaan terhadap nilai manfaat hutan yang hilang. Nilai manfaat hutan ini antara lain kompensasinya adalah dalam bentuk lahan kompensasi, tetapi lahan kompensasi sulit diperoleh. Oleh karena itu, diperlukan suatu nilai pengganti terhadap lahan kompensasi.

Sehubungan dengan maksud tersebut di atas dan untuk memenuhi ketentuan UU PNBPN, perlu ditetapkan jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Jenis PNBPN yang dimaksud di sini adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang luas kawasan hutannya di atas 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan/atau



pulau.<sup>16</sup> Jenis-jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Kehutanan, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Penerimaan dari Iuran Hasil Hutan (IHH);
- b. Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH);
- c. Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (IHPHTI);
- d. Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) Bambu;
- e. Penerimaan dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) Tanaman Rotan.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008, disebutkan bahwa jenis PNBPN tersebut adalah meliputi:

- a. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk tambang terbuka yang bergerak secara horizontal (tambang terbuka horizontal);
- b. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk tambang terbuka yang bergerak secara vertikal;
- c. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk tambang bawah tanah;
- d. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk migas atau panas bumi;
- e. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk pembangunan jaringan telekomunikasi;
- f. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk pembangunan jaringan listrik;
- g. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk pembangunan jalan tol;
- h. Penggunaan kawasan hutan produksi untuk PLTA.

Berdasarkan paparan-paparan dalam sub-subbab III.B.1 dapat disimpulkan bahwa konsep PNBPN menyerupai konsep pemungutan pajak oleh Pemerintah, dengan sedikit perbedaan. Konsep PNBPN adalah, **pertama**, PNBPN dipungut oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Pusat, dengan memperhatikan asas-asas umum pengelolaan keuangan Negara dan mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Sistem Keuangan Negara. Hal ini dilakukan karena PNBPN merupakan bagian dari sistem anggaran Negara yang diatur dalam APBN, khususnya pada pos penerimaan Negara. **Kedua**, pemungutan PNBPN pada hakikatnya dilakukan atas objek-objek yang tidak dapat dikategorikan sebagai objek pajak. Lebih spesifik lagi, timbulnya utang PNBPN terjadi ketika ada jasa, biasanya perizinan atau bahkan konsesi, yang diberikan oleh pemerintah kepada Wajib PNBPN. Dalam hal ini, pemungutan PNBPN juga memiliki kemiripan dengan pemungutan retribusi, yaitu bahwa timbulnya utang PNBPN dan utang retribusi adalah karena jasa yang diberikan oleh Pemerintah dan dengan demikian memiliki daya paksa secara ekonomis.

**Ketiga**, PNBPN memiliki dasar konstitusional, yaitu Pasal 23A UUD 1945, karena dapat dikategorikan sebagai pungutan yang bersifat memaksa. Walaupun secara konseptual

<sup>16</sup> Pasal 1 PP Nomor 2 Tahun 2008 Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku pada Departemen Kehutanan.

<sup>17</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.

memiliki kemiripan dengan retribusi, namun UU PNBPN secara tegas mengatur sanksi administrasi dan sanksi pidana apabila PNBPN yang terutang tidak atau kurang dilunasi. **Keempat**, pemungutan PNBPN dilakukan oleh Departemen sesuai dengan bidang yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian, jenis-jenis PNBPN di bidang kehutanan akan dipungut oleh Departemen Kehutanan sebagai instansi yang membidangi sektor kehutanan di Indonesia.

#### d. Alur Pemungutan dan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBPN) di Bidang Kehutanan

PNBPN merupakan salah satu sumber pendapatan Negara, dan oleh karena itu, PNBPN dapat setiap saat digunakan untuk membiayai pelaksanaan tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang PNBPN.<sup>18</sup>

Secara umum, pemungutan PNBPN wajib disetor langsung terlebih dahulu ke kas Negara. Hal ini dimaksudkan agar PNBPN berada dalam suatu sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang pada akhir tahun anggaran wajib dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah di hadapan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini disebabkan, PNBPN merupakan pungutan yang bersifat memaksa dan menjadi beban bagi rakyat ketika

membutuhkan pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam.<sup>19</sup>

Walaupun semua PNBPN wajib disetor langsung secepatnya ke kas Negara, tetapi menurut Pasal 8 ayat (1) UU PNBPN, sebagian dana dari suatu jenis PNBPN dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBPN tersebut. Instansi yang berhak menggunakan adalah instansi atau unit kerja yang menghasilkan PNBPN yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Jika ditelusuri lebih lanjut, sebenarnya dana dari PNBPN dihasilkan oleh suatu instansi atau unit kerja. Oleh karena itu, instansi atau unit kerja lain tidak boleh menggunakannya karena tidak tergolong dalam kategori sebagai instansi atau unit kerja yang menghasilkannya. Kegiatan tertentu yang boleh dibiayai dari dana PNBPN meliputi kegiatan:<sup>21</sup>

- a. Penelitian dan pengembangan teknologi, antara lain penelitian dan pengembangan teknologi di bidang pertanian dan pertambangan;
- b. Pelayanan kesehatan, antara lain pelayanan rumah sakit dan balai pengobatan;
- c. Pendidikan dan pelatihan antara lain kegiatan perguruan tinggi dan balai latihan kerja;
- d. Penegakan hukum, antara lain dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan hukum, serta pemberian hak atas kekayaan intelektual;
- e. Pelayanan yang melibatkan kemam-

<sup>18</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *op. cit.*, hlm. 78.

<sup>19</sup> *ibid.*, hlm. 79.

<sup>20</sup> *ibid.*

<sup>21</sup> *ibid.*

puan intelektual tertentu, antara lain pemberian jasa konsultasi, jasa analisis, uji mutu, dan pemantauan lingkungan, pembuatan hujan buatan, uji pencemaran radiasi pada makanan;

- f. Pelestarian sumber daya alam, antara lain usaha pelestarian sumber daya kehutanan dan perikanan.

Departemen Kehutanan sebagai pengguna anggaran mempunyai kewajiban untuk memungut, menyetorkan, serta menggunakan PNBPN yang diperoleh dalam setiap tahun anggarannya. Pemungutan dilakukan melalui satuan kerja yang berada di masing-masing daerah atas nama Departemen Kehutanan. Besarnya PNBPN yang diperoleh kemudian disetorkan ke rekening kas Negara.<sup>22</sup> Dari PNBPN yang telah disetorkan kepada kas Negara tersebut, Departemen Kehutanan hanya diperbolehkan menggunakan maksimal 80% (delapan puluh persen) dari keseluruhan PNBPN yang diperoleh, sedangkan sisanya tetap berada di dalam kas Negara. 80% (delapan puluh persen) dari perolehan PNBPN tersebut, dibagikan kepada satuan kerja di daerah dengan memperhatikan produktivitas hutan di masing-masing daerah.<sup>23</sup>

Dalam setiap tahun anggaran, pencairan dana PNBPN dilakukan dalam 4 tahap (triwulan). Dalam setiap triwulan, akan diadakan rekonsiliasi data setoran PNBPN antara Departemen Kehutanan dan Departemen Keuangan, sehingga dapat diketahui kesesuaian di antara keduanya sekaligus untuk meminimalisir adanya

penyalahgunaan kewenangan. Satuan kerja di setiap daerah diberikan kewenangan untuk menggunakan dana PNBPN berdasarkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara mengenai Batas Maksimal Pencairan Dana DIPA. Setelah dikeluarkannya SE tersebut, setiap Satuan kerja di daerah akan mencairkan dana PNBPN di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di daerah tersebut, dengan membawa Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Selanjutnya KPPN akan mentransfer dana ke masing-masing satuan kerja yang besarnya berpedoman pada SP2D. Selanjutnya masing-masing satuan kerja di daerah dapat menggunakan PNBPN untuk operasional satuan kerja tersebut selama satu tahun anggaran. Berdasarkan data yang diperoleh, diketahui bahwa dana PNBPN tidak digunakan untuk aktivitas yang berkaitan dengan pelestarian fungsi hutan, melainkan hanya untuk operasional satuan kerja tersebut. Selama ini dana untuk aktivitas terkait pelestarian fungsi hutan diperoleh dari bantuan luar negeri dan rupiah murni (APBN).<sup>24</sup>

Pada akhir semester, Departemen Kehutanan akan memberikan laporan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan anggaran selama semester tersebut di hadapan DPR. Selanjutnya laporan pertanggungjawaban yang terdiri dari neraca, laporan realisasi anggaran, dan catatan atas laporan keuangan akan diaudit oleh BPK untuk mengetahui kesesuaian dan kewajaran dalam pelaksanaan anggaran.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Supadiyono, *loc. cit.*

<sup>23</sup> *ibid.*

<sup>24</sup> *ibid.*

<sup>25</sup> *ibid.*

Periode	Laporan Realisasi PNB <sup>1</sup>	
	Jangka Waktu	Batas Waktu Penyerahan
Triwulan I	Jan-Maret	30 April
Triwulan II	April-Juni	31 Juli
Triwulan III	Juli-September	31 Oktober
Triwulan IV	Oktober-Desember	31 Januari

Walaupun PNB memiliki sifat segera harus disetorkan ke kas negara, namun sebagian dana dari PNB yang telah dipungut dapat digunakan untuk kegiatan tertentu<sup>26</sup> oleh instansi yang bersangkutan. Pemberian ijin penggunaan dan besaran jumlah ditentukan oleh Menteri Keuangan melalui Keputusan Menteri Keuangan, setelah Pimpinan instansi pemerintah mengajukan permohonan yang sedikitnya dilengkapi dengan:

- tujuan penggunaan dana PNB antara lain untuk meningkatkan pelayanan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, meningkatkan produktivitas kerja serta meningkatkan efisiensi perekonomian;
- rincian kegiatan pokok instansi dan kegiatan yang akan dibiayai PNB;
- jenis PNB beserta tarif yang berlaku; dan
- laporan realisasi dan perkiraan tahun anggaran berjalan serta perkiraan untuk 2(dua) tahun anggaran mendatang.

Kegiatan penatausahaan sebagian dana dari PNB ini dilakukan oleh pimpinan instansi/bendaharawan penerima dan bendaharawan pengguna, yang ditunjuk setiap awal tahun anggaran. Apabila terdapat

saldo lebih maka pada akhir tahun anggaran wajib disetor seluruhnya ke Kas Negara.

Dari berbagai paparan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pemungutan PNB di bidang kehutanan dilakukan oleh satuan kerja Departemen Kehutanan yang terdapat di setiap Kabupaten/Kota. Walaupun secara konseptual pemungutan PNB wajib disetor ke kas Negara dan tidak ada kontra prestasi langsung, baik bagi pihak yang membayar maupun pihak yang memungut PNB, namun dalam pelaksanaannya terdapat mekanisme penggunaan hasil pemungutan PNB oleh instansi atau satuan kerja Departemen yang memungutnya. Dalam hal ini, penggunaan dana hasil pemungutan PNB baru dapat dilakukan pada tahun anggaran berikutnya dengan persentase pengembalian kembali sebesar 80%. Penggunaan dana pengembalian hasil pemungutan PNB tersebut dapat digunakan, antara lain untuk pelestarian sumber daya kehutanan.

## **2. Pemanfaatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNB) di Bidang Kehutanan**

Proyeksi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNB) Departemen Kehutanan

<sup>26</sup> Yang dimaksud dengan kegiatan tertentu meliputi bidang-bidang kegiatan: penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum, pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu, pelestarian sumber daya alam (Pasal 4 ayat (3) PP No. 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan PNB yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu).

(Deputi) 2009, mencapai lebih dari Rp2,5 triliun, dengan asumsi target RKT (Rencana Kerja Tahunan) yang sama yakni sebesar 9.100.000 meter kubik kayu hasil hutan.<sup>27</sup> Untuk tahun penyeteroran 2008 PNBPN sektor Kehutanan masih didominasi penerimaan dari hasil hutan kayu dalam bentuk Dana Reboisasi (DR) sebesar Rp1,273 miliar, Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) sebesar Rp1,217 triliun dan Iuran Hak Pengusaha Hutan (IHPH) sebesar Rp 31 miliar. Proyeksi PNBPN untuk 2009 yang dibuat oleh Dephut lebih besar dibanding realisasi PNBPN tahun 2007-2008 yang mencapai Rp2,429 triliun atau 120,63 persen dari target yang ditetapkan Rp2,013 triliun.

PNBPN yang Berasal dari Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan terdiri dari:<sup>28</sup>

1. Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPH)  
Setiap pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPH) dikenakan IUPH. IUPH dihitung berdasarkan luas areal kerja dikalikan tarif IUPH sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Kehutanan.
2. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)  
Setiap hasil hutan kayu dan bukan kayu yang ditebang/diproduksi dari hutan Negara atau dari areal yang dibiayai baik sebagian maupun seluruhnya dari sumber dana Pemerintah dikenakan

PSDH. PSDH ditetapkan berdasarkan Rekapitulasi Laporan Hasil Cruising Tebangan Tahunan (RLHC) atau Usulan Laporan Hasil Penebangan /Produksi (ULHP) sesuai daerah penghasilannya. PSDH dihitung dengan cara mengalikan jumlah satuan hasil hutan dengan Harga Patokan dan Tarif PSDH sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Kehutanan.

3. Dana Reboisasi (DR).

Setiap hasil hutan kayu yang diproduksi dari pemegang IUPH dari hutan alam dan hutan tanaman yang dibiayai dari sumber dana pemerintah dikenakan DR. DR ditetapkan berdasarkan Rekapitulasi Laporan Hasil Cruising Tebangan Tahunan (RLHC) atau Usulan Laporan Hasil Penebangan/Produksi (ULHP) sesuai daerah penghasilannya. DR dihitung dengan cara mengalikan jumlah satuan hasil hutan dengan tarif DR sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Kehutanan.

Walaupun PNBPN sektor Kehutanan masih didominasi penerimaan yang berasal dari DR, PSDH, dan IHPH, tetapi penerimaan DR diperkirakan turun karena semakin berkurangnya luasan dan potensi produksi kayu dari hutan alam. Sebaliknya

<sup>27</sup> "Proyeksi PNBPN Dephut 2008-2009 Rp2.5 Triliun", <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=176>.

<sup>28</sup> Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 109/Kmk.06/2004 tentang Tatacara Penyeteroran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan

PSDH dari hutan tanaman akan semakin meningkat karena keberhasilan peningkatan produksi dari hutan tanaman. Dengan target Hutan Tanaman Industri (HTI) seluas sembilan juta hektar yang dapat dibangun, maka penerimaan PSDH diproyeksikan dapat mensubstitusikan jumlah penerimaan DR, sehingga PNBPN kehutanan dapat dipertahankan, minimal pada kisaran penerimaan pada 2007.<sup>29</sup>

Pemanfaatan PNBPN di bidang kehutanan oleh Departemen Kehutanan diarahkan pada penyelenggaraan program kebijakan revitalisasi sektor kehutanan secara nasional. Kebijakan revitalisasi sektor kehutanan nasional ini terkait dengan 3 agenda:<sup>30</sup> Triple Track Strategi Ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) yaitu agenda pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan kerja dan penghapusan kemiskinan. Agenda pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) di bidang Kehutanan ditujukan pada peningkatan ekspor hasil hutan dan investasi baru kehutanan secara proporsional antara pengusaha besar, menengah dan kecil, baik di sektor hulu maupun hilir.

Agenda penyediaan lapangan kerja (*pro-job*) dimaksudkan untuk menggerakkan ekonomi di perkotaan (sektor riil) berupa industri perkayuan dalam rangka menyerap tenaga kerja. Adapun agenda penghapusan/pengentasan kemiskinan (*pro-poor*) diarahkan pada pemberian akses dan pengakuan legal atas usaha pemanfaatan Hutan Produksi melalui Hutan Tanaman Rakyat (HTR) un-

tuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran di pedesaan sekitar hutan. Strategi kebijakan tersebut ditempuh melalui penguatan aspek legal sebagai landasan hukum untuk memberikan kepastian usaha melalui perubahan PP No. 34 Tahun 2002 menjadi PP No. 6 Tahun 2007 jo PP No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan beserta berbagai aturan turunannya. Dalam implementasinya kerangka kebijakan Revitalisasi Sektor Kehutanan mencakup sub-sektor hulu (terkait bahan baku), sub-sektor hilir (terkait industri) dan kebijakan penunjang.<sup>31</sup>

Kebijakan sub-sektor hulu kehutanan mencakup usaha pemanfaatan Hutan Produksi (dalam hal ini HPH pada hutan alam dan HTI untuk hutan tanaman) sebagai usaha pengembangan sumber bahan baku. Pemerintah mempercepat pemberian IUPHHK (HPH/HTI/HTR) pada areal-areal yang saat ini tidak ada pengelolaan/pemanfaatan (*open access*) seluas sekitar 20 juta ha; termasuk di dalamnya bagi usaha restorasi ekosistem Hutan Produksi. Untuk jaminan berusaha diberikan selama 65 tahun sesuai dengan UU Penanaman Modal. Adapun untuk hutan tanaman, PMA berbadan hukum Indonesia diberi kesempatan sebagai pemegang izin usaha.

Adapun kebijakan sub-sektor hilir kehutanan diarahkan pada pemanfaatan tanaman dari hutan rakyat, HTI, peremajaan kebun dalam rangka *outsourcing* bahan baku

<sup>29</sup> Wawancara dengan Bp. Harjoko, bendahara Ditjen PHKA Departemen Kehutanan tanggal 15 Juni 2009.

<sup>30</sup> Departemen Kehutanan, 2008, "Kebijakan Revitalisasi Sektor Kehutanan Khususnya Industri Kehutanan dan Hasil yang Dicapai", <http://www.dephut.go.id/files/kebijakan%20revitalisasi%20dan%20hasil.pdf>.

<sup>31</sup> *ibid.*

sehingga ekonomirakyat bergerak. Kebijakan pendukung untuk menunjang kelancaran kedua sub-sektor (hulu dan hilir) mencakup fasilitasi pembiayaan, peningkatan mutu pelayanan, penguatan kelembagaan pelaku usaha kehutanan, dan fasilitasi ke pasar hasil hutan. Meskipun belum sepenuhnya memberikan hasil maksimal mengingat beberapa kendala yang dihadapi, namun berbagai kebijakan yang telah dilaksanakan telah memberikan *progress* yang positif.

Jumlah investasi baru melalui IUPHHK-HA/HPH cenderung meningkat sejak 2005-2007 dengan pertumbuhan rata-rata sekitar 7,2% per tahun selama kurun waktu tersebut. Pada akhir 2007 jumlah HPH tercatat sebanyak 326 unit dengan luas areal 28,20 juta ha. Perkembangan IUPHHK-HT/HTI juga cenderung positif sejak Tahun 2005-2007 dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 60,6% per tahun, begitu juga luas areal kerjanya bertambah rata-rata 39,5% per tahun. Jumlah HTI pada akhir tahun 2007 sebanyak 250 unit dengan luas areal 10,2 juta ha. Sampai dengan Tahun 2007 realisasi pembangunan tanaman HTI secara kumulatif telah mencapai lebih dari 3,9 juta Ha. Pertambahan luas tanaman dari tahun ke tahun sejak tahun 2004-2007 sangat signifikan dengan pertumbuhan rata-rata selama kurun waktu 2004-2007 sebesar 36,3% per tahun. Pada tahun 2007 terealisasi pembangunan HTI seluas 357.200 Ha.<sup>32</sup>

Untuk pembangunan HTR dalam rangka pengentasan kemiskinan masyarakat di dalam/sekitar hutan, pada Tahun 2007

baru berupa pencadangan areal di 23 Kabupaten. Adapun untuk pola kemitraan antara pemegang IUPHHK-HT/HTI dengan masyarakat setempat telah terealisasi tanaman seluas 113.004 Ha. Untuk pembiayaan HTR melalui pinjaman, Pemerintah telah membentuk Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (Pusat P2H) sebagai Badan Layanan Umum (BLU) dengan dana tersedia Rp. 1,4 trilyun. BLU-Pusat P2H diharapkan dapat membiayai dengan fasilitas kredit lunak pembangunan HTR seluas 200.000 Ha per tahun.<sup>33</sup>

Perkembangan investasi pada usaha pemanfaatan hasil hutan di hutan alam (IUPHHK-HA/HPH) tumbuh rata-rata 9,7% per tahun dalam kurun waktu 2005-2007. Investasi pada IUPHHK-HT/HTI juga berkembang, namun pertumbuhannya tidak sebesar pada HPH, yaitu 4,0%/per tahun pada periode 2006-2007. Sampai dengan Juni 2008, besarnya investasi pada IUPHHK-HA/HPH sebesar Rp. 17,9 trilyun dan pada IUPHHK-HT/HTI sebesar Rp. 11,9 Trilyun. Sementara itu, investasi pada industri primer kehutanan sampai dengan tahun 2007 tercatat sebesar Rp. 15,27 trilyun yang mencakup 162 unit industri (kayu lapis, veneer, kayu gergajian dan chips wood) dengan jumlah tenaga kerja yang terserap sebesar lebih dari 136.000 orang.<sup>34</sup>

Pemenuhan bahan baku kayu, khususnya untuk IPHHK kapasitas di atas 6.000 m<sup>3</sup>/tahun menunjukkan angka yang stabil yaitu sekitar 36 juta m<sup>3</sup>/tahun dari tahun 2004-2007. Dari aspek asal/sumber bahan

<sup>32</sup> *ibid.*

<sup>33</sup> *ibid.*

<sup>34</sup> *ibid.*



baku, pasokan bahan baku dari IUPHHK-HA/HPH meningkat rata-rata 16,3% setiap tahun (2004-2007) dimana untuk tahun 2007 pasokannya sebesar 6,4 juta m<sup>3</sup> (17,7% dari total sumber bahan baku industri kapasitas > 6.000 m<sup>3</sup>/tahun).<sup>35</sup> Pasokan bahan baku dari Izin Lainnya yang Sah (ILS) yang bukan merupakan sumber bahan baku lestari, seperti dari IPK, land clearing untuk penyiapan HTI, perkebunan, pertambangan atau pemukiman, cenderung menurun rata-rata 26,2% per tahun (2004-2007), dimana pasokannya pada tahun 2007 sebesar 4,4 juta m<sup>3</sup> (12,1% total sumber bahan baku industri kapasitas > 6.000 m<sup>3</sup>/tahun). Adapun pasokan bahan baku dari IUPHHK-HT/HTI mengalami kenaikan yang sangat nyata sejak tahun 2004, namun menurun pada tahun 2007 (naik rata-rata 39,7% dalam kurun 2004-2007).<sup>36</sup>

Penurunan tersebut terjadi karena pada tahun 2007 Pemerintah mengevaluasi HTI yang ada terkait perubahan/penyempurnaan Peraturan Pemerintah. Pasokan bahan baku dari HTI pada tahun 2007 sebesar 20,6 juta m<sup>3</sup> (56,7% dari total sumber bahan baku industri kapasitas > 6.000 m<sup>3</sup>/tahun). Dalam kurun waktu 2005-2007 Industri primer kehutanan (IPHHK kapasitas > 6.000 m<sup>3</sup>/tahun) berkembang rata-rata 59,5% per tahun, dimana investasi yang ditanamkan tumbuh sebesar 59,7% per tahun dan penyerapan tenaga kerja tumbuh sebesar 32,6% per tahun. Untuk tahun 2007, IPHHK aktif tercatat 162 unit dengan investasi Rp.

15,27 trilyun dan tenaga kerja yang terserap sebanyak 136.207 orang.<sup>37</sup>

Realisasi ekspor produk primer hasil hutan cenderung menurun dari tahun ke tahun sejak 2005-2007, baik volume maupun nilainya (USD) dengan tingkat penurunan volume rata-rata sebesar -18% per tahun dan penurunan nilai ekspor rata-rata -6% per tahun. Sebaliknya untuk produk pulp dan kertas, nilai ekspornya naik 8% meskipun volumenya turun 3% (tahun 2006-2007). Total ekspor hasil hutan primer pada Tahun 2007 sebesar 3,5 juta m<sup>3</sup> dengan nilai USD 2.056 juta, sementara total ekspor untuk produk pulp dan kertas pada tahun 2007 (sampai dengan September) sebesar 4,8 juta ton dengan nilai USD 3.195 juta.<sup>38</sup>

Seiring dengan terus menurunnya kemampuan produksi kayu bulat dari hutan alam, maka PNBK Kehutanan pun mengalami penurunan, yaitu rata-rata sekitar 18% per tahun selama kurun waktu 2004-2007. PNBK Kehutanan pada tahun 2007 sebesar Rp 2,035 Trilyun. Hal ini dapat dipahami mengingat pasokan bahan baku kayu semakin bertumpu pada hutan tanaman yang tidak dipungut Dana Reboisasi (DR), sehingga total PNBK menurun. Rencana prioritas sampai dengan Tahun 2009 diarahkan untuk melanjutkan kebijakan yang telah dilaksanakan dan memberikan hasil positif yaitu mempercepat pengelolaan kawasan hutan produksi yang tidak dibebani hak/izin, meningkatkan pembangunan hutan tanaman, mendorong sertifikasi PHPL dan memper-

---

<sup>35</sup> *ibid.*

<sup>36</sup> *ibid.*

<sup>37</sup> *ibid.*

<sup>38</sup> *ibid.*

cepat revitalisasi industri kehutanan. Selain itu akan diupayakan terus mengatasi hambatan-hambatan seperti konflik lahan (sosial), *illegal logging* dan *illegal trade* serta ketersediaan infrastruktur, sehingga akan memberikan hasil yang maksimal.

Adapun prospek untuk meningkatkan PNBPN sektor kehutanan masih terbuka luas, mengingat banyak komoditas hasil hutan bukan kayu yang belum tergarap seperti rotan, tengkawang, getah, bambu, damar, lak, gaharu, tumbuhan dan satwa liar. Selain itu, komoditas wisata alam dan jasa lingkungan juga menjadi potensi untuk dikembangkan sebagai sumber penerimaan sektor kehutanan yang akan datang, selain juga dari penerimaan baru yang berasal dari penggunaan kawasan untuk pertambangan yang saat ini sedang diusulkan Departemen Kehutanan.

### E. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan yang sekaligus merupakan jawaban atas perumusan masalah yang telah ditetapkan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Konsep PNBPN dapat dijabarkan dalam beberapapoin. **Pertama**, PNBPN dipungut oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Pusat, dengan memperhatikan asas-asas umum pengelolaan keuangan Negara dan mekansisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Sistem Keuangan Negara. Hal ini dilakukan karena PNBPN merupakan bagian dari sistem anggaran Negara yang diatur dalam APBN, khususnya pada

pos penerimaan Negara. **Kedua**, pemungutan PNBPN pada hakikatnya dilakukan atas objek-objek yang tidak dapat dikategorikan sebagai objek pajak. Lebih spesifik lagi, timbulnya utang PNBPN terjadi ketika ada jasa, biasanya perizinan atau bahkan konsesi, yang diberikan oleh pemerintah kepada Wajib PNBPN. Dalam hal ini, pemungutan PNBPN juga memiliki kemiripan dengan pemungutan retribusi, yaitu bahwa timbulnya utang PNBPN dan utang retribusi adalah karena jasa yang diberikan oleh Pemerintah dan dengan demikian memiliki daya paksa secara ekonomis. **Ketiga**, PNBPN memiliki dasar konstitusional, yaitu Pasal 23A UUD 1945, karena dapat dikategorikan sebagai pungutan yang bersifat memaksa. Walaupun secara konseptual memiliki kemiripan dengan retribusi, namun UU PNBPN secara tegas mengatur sanksi administrasi dan sanksi pidana apabila PNBPN yang terutang tidak atau kurang dilunasi. **Keempat**, pemungutan PNBPN dilakukan oleh Departemen sesuai dengan bidang yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian, jenis-jenis PNBPN di bidang kehutanan akan dipungut oleh Departemen Kehutanan sebagai instansi yang membidangi sektor kehutanan di Indonesia.

b. Pemungutan PNBPN di bidang kehutanan dilakukan oleh satuan kerja Departemen Kehutanan yang terdapat di setiap Kabupaten/Kota. Walaupun secara konseptual pemungutan PNBPN wajib disetor ke kas Negara dan tidak ada kontra prestasi langsung, baik bagi

pihak yang membayar maupun pihak yang memungut PNBPN, namun dalam pelaksanaannya terdapat mekanisme penggunaan hasil pemungutan PNBPN oleh instansi atau satuan kerja Departemen yang memungutnya. Dalam hal ini, penggunaan dana hasil pemungutan PNBPN baru dapat dilakukan pada tahun anggaran berikutnya dengan persentase pengembalian kembali sebesar 80%. Penggunaan dana pengembalian hasil pemungutan PNBPN tersebut dapat digunakan, antara lain untuk pelestarian sumber daya kehutanan. PNBPN Yang Berasal dari Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan terdiri dari: Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). Untuk tahun penyeteroran 2008 PNBPN sektor Kehutanan masih didominasi penerimaan dari hasil hutan kayu dalam bentuk Dana Reboisasi (DR) sebesar Rp1,273 miliar, Provisi Sumber Daya Hutan (PSHD) sebesar Rp1,217 triliun dan Iuran Hak Pengusaha Hutan (IHPH) sebesar Rp 31 miliar. Proyeksi PNBPN untuk 2009 yang dibuat oleh Dephut lebih besar dibanding realisasi PNBPN tahun 2007-2008 yang mencapai Rp2,429 triliun atau 120,63 persen dari target yang ditetapkan Rp2,013 triliun.

- c. Pemanfaatan PNBPN di bidang kehutanan oleh Departemen Kehutanan diarahkan pada penyelenggaraan program kebijakan revitalisasi sektor kehutanan

secara nasional. Kebijakan revitalisasi sektor kehutanan nasional ini terkait dengan 3 agenda: Triple Track Strategi Ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) yaitu agenda pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan kerja dan penghapusan kemiskinan. Agenda pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) di bidang Kehutanan ditujukan pada peningkatan ekspor hasil hutan dan investasi baru kehutanan secara proporsional antara pengusaha besar, menengah dan kecil, baik di sektor hulu maupun hilir. Agenda penyediaan lapangan kerja (*pro-job*) dimaksudkan untuk menggerakkan ekonomi di perkotaan (sektor riil) berupa industri perikanan dalam rangka menyerap tenaga kerja. Adapun agenda penghapusan/pengentasan kemiskinan (*pro-poor*) diarahkan pada pemberian akses dan pengakuan legal atas usaha pemanfaatan Hutan Produksi melalui Hutan Tanaman Rakyat (HTR) untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran di pedesaan sekitar hutan. Strategi kebijakan tersebut ditempuh melalui penguatan aspek legal sebagai landasan hukum untuk memberikan kepastian usaha melalui perubahan PP No. 34 Tahun 2002 menjadi PP No. 6 Tahun 2007 jo. PP No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan beserta berbagai aturan turunannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ahmad, M., 1995, *The Role of Timber Production in Indonesian Economy: Reality or Illusion?*, Konphalindo, Jakarta.
- Azmy Achir, M. N., 1975, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara Suatu Pengantar Teknis*, CV. Yulianti, Bandung.
- Brotodihardjo, R. Santoso, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Dirjen PKPD, 2004, *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan, Jakarta.
- FAO, 1990, *Situation and Outlook of the Forestry Sector in Indonesia Volume 1: issues, Findings and Opportunities*, Ministry of Forestry, Government of Indonesia; Food and Agriculture Organization of the United Nations, Jakarta.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 1994, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hasanuddin, L., 1996, *Mitos-mitos Pengelolaan Hutan di Indonesia*, Kertas Posisi No. 02, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia/*Friends of the Earth* Indonesia.
- Ilyas, B. Wirawan dan Burton, Richard, 2007, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- ITTO, 2002, *Achieving Sustainable Forest Management in Indonesia*, Report submitted to ITTO, The Mission Establishment pursuant to Decision 12 (XXIX), Jakarta.
- Mardiasmo, 2004, *Perpajakan Edisi Revisi*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Perpajakan*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Marsono, 1958, *Tata Usaha Perbendaharaan RI*, PT. Saptadarma, Jakarta.
- Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, 2008, *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Prakosa, Kesit Bambang, 2003, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Pajak dan Retribusi Daerah Edisi Revisi*, UII Press, Yogyakarta.
- Soemitro, Rochmat, 1974, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung.
- Suandy, Erly, 2002, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Subarudi, Erwidodo dan A. Sianturi, 2002, *Desentralisasi Pengurusan Hutan: Tuntutan atau Tantangan Menuju Pengelolaan Hutan Lestari*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan, Bogor.
- Subarudi dan Haryanto Dwi P., 2007, *Otonomi Daerah di Bidang Kehutanan: Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan*, CIFOR, Jakarta.

Syamsi, Ibnu, 1994, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Tim BPK, 1998, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksaan Keuangan*, BPK, Jakarta.

World Bank, 1990, *Indonesia: Sustainable Development of Forests, Land, and Water*. The World Bank, Washington, DC.

World Bank, 2005, *Melestarikan Pertumbuhan Ekonomi, Penghidupan Pedesaan dan Manfaat Lingkungan: Opsi-opsi Strategis untuk Bantuan Kehutanan di Indonesia*, World Bank, Jakarta.

#### B. Artikel

Greenomic Indonesia, 2004, *Pungutan Usaha Kayu: Evolusi terhadap Mekanisme Penghitungan, Pemungutan dan Penggunaan Pungutan Usaha Kayu-Kertas Kerja No. 7*, Jakarta.

Hariadi, 1993, "Rendahnya Kontribusi Pengusahaan Hutan terhadap Pembangunan Regional", *Teknolog* 6 (2).

Saharjo, B.H., 1994, "Deforestation with Reference to Indonesia", *Wallaceana* 73.

#### C. Makalah

Barbier E.B., N. Bockstael, J.C. Burgess and I. Strand, 1993, *The Timber Trade and Tropical Deforestation in Indonesia*, LEEC Paper DP 93-01, London Environmental Economics Centre.

World Bank, 1995, *The Economics of Long Term Management of Indonesia's Natural Forest*, (unpublished manuscript), Agustus 2005.

#### D. Internet

FAO, "State of World Forest 2007", [www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.HTM](http://www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.HTM), diakses tanggal 10 Juli 2008.

Departemen Kehutanan, "Kebijakan Revitalisasi Sektor Kehutanan Khususnya Industri Kehutanan dan Hasil yang Dicapai", <http://www.dephut.go.id/files/kebijakan%20revitalisasi%20dan%20hasil.pdf>.

"Proyeksi PNBP Dephut 2008-2009 Rp2.5 Triliun", <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=176>.

United Nations Development Program, <http://www.undp.org/>.

#### E. Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 109/KMK.06/2004 tentang Tata Cara Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan.

Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Pada Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak).

- Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku pada Departemen Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan PNBPN yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Sistem Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan.