



KERANGKA ACUAN
TEKNIS KUNJUNGAN KERJA KOMISI XI DPR RI
DALAM RANGKA RUU PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK KE
NEGARA FEDERASI RUSIA

I. PENDAHULUAN

Komisi XI DPR RI merupakan salah satu Alat Kelengkapan DPR RI yang salah satu tugasnya membidangi Keuangan Negara dan Perbankan. Saat ini, Komisi XI DPR RI diberi mandat oleh DPR RI untuk melakukan penyusunan RUU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Perubahan terhadap Undang-Undang PNBP ini telah masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2017 yang diusulkan oleh Komisi XI DPR RI, dengan judul "RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak"

Untuk pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23A

disebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang. Pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan Sumber Daya Alam dapat mewujudkan suatu bentuk penerimaan negara yang disebut sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

PNBP pada prinsipnya memiliki dua fungsi yaitu fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory*. Selaku fungsi *budgetary*, PNBP merupakan salah satu pilar pendapatan negara yang memiliki kontribusi cukup besar dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, melalui optimalisasi penerimaan negara. Selaku fungsi *regulatory*, PNBP memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah dalam 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.

PNBP telah memberikan kontribusi dalam pembangunan nasional, namun demikian pengelolaan PNBP masih menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan, antara lain adanya pungutan tanpa dasar hukum, terlambat atau tidak disetor ke Kas Negara, penggunaan langsung PNBP, dan PNBP dikelola di luar mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Guna memperkuat peranan PNBP, meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan Sumber Daya Alam, dipandang perlu dilakukan penyempurnaan pengaturan atas pengelolaan PNBP. Penyempurnaan

pengaturan tersebut dimaksudkan agar pengelolaan PNBPN lebih profesional, transparan dan bertanggung jawab.

Sampai dengan saat ini, pengelolaan PNBPN masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Undang-Undang PNBPN tersebut dinilai sudah tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan PNBPN yang sesuai dengan tuntutan perkembangan ekonomi, sosial, dan teknologi, termasuk tuntutan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut perlu diganti dengan Undang-Undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang PNBPN.

Penyempurnaan pengaturan pengelolaan PNBPN dalam Undang-Undang ini berlandaskan asas keadilan, asas kepastian hukum, asas daya pikul, asas manfaat, asas keterbukaan, dan asas akuntabilitas. Disamping itu, penyempurnaan pengaturan dalam Undang-Undang ini bertujuan untuk:

- a. mewujudkan peningkatan kemandirian dalam menghimpun sumber-sumber penerimaan negara guna memperkuat ketahanan fiskal dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan;
- b. mendukung kebijakan Pemerintah dalam rangka perbaikan kesejahteraan rakyat, peningkatan pertumbuhan ekonomi, dan pelestarian lingkungan hidup untuk kesinambungan antar generasi;
- c. mewujudkan pelayanan Pemerintah yang bersih, profesional, transparan, dan akuntabel, untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik.

Sebagai bagian dari proses pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, serta

guna memperoleh informasi dan perbandingan praktek penerapannya di negara lain seperti di negara Federasi Rusia, Panja RUU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Komisi XI DPR RI berencana untuk melakukan pertemuan dengan instansi terkait di negara tersebut guna mengumpulkan informasi dan penjelasan serta masukan dari beberapa instansi yang berwenang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Kunjungan ini bertujuan untuk melihat bagaimana negara lain mengatur, mengelola serta melakukan kebijakan terkait dengan PNBPN sehingga menjadi masukan para anggota Panja dalam proses pembahasan dengan Pemerintah.

Negara Federasi Rusia dipilih berdasarkan beberapa alasan. Pertama, berdasarkan undang-undang, pendapatan negara di Rusia terdiri atas pajak dan PNBPN atau *non-tax revenue*. Apabila melihat jenis-jenis pengenaan PNBPN di Rusia, mirip dengan yang ada di Indonesia. Rusia juga mengenakan PNBPN yang berasal dari pemanfaatan aset negara, dividen perusahaan negara, perijinan, sanksi kriminal berupa denda, royalti pemanfaatan SDA dan lain sebagainya.

Kedua, berdasarkan laporan Doing Business in Rusia 2016 yang dirilis oleh Deloitte bahwa Rusia dalam beberapa tahun terakhir telah banyak membuat perubahan penting terkait dengan undang-undang perpajakan.

Rusia membuat sistem perpajakannya menjadi lebih mendekati standar yang dibuat oleh OECD/G20 sehingga saat ini kebijakan Rusia dirasa lebih selaras dengan kebijakan OECD/G20 dan menjadikan Rusia negara yang dapat diprediksi oleh para investor dalam melakukan bisnis. Dalam rangka meningkatkan transparansi dan daya tarik Rusia sebagai yurisdiksi dalam melakukan investasi, Rusia telah mengatur ulang kebijakan

terkait *transfer pricing*, kepemilikan asing, administrasi perpajakan termasuk pajak gas, minyak bumi dan tambang.

Ketiga, Rusia menyumbang sekitar 5-6% cadangan minyak dunia dan 24% cadangan gas alam. Rusia merupakan produsen kondensat minyak dan gas terbesar dunia. Energi dan pertambangan merupakan sektor utama dalam pemulihan ekonomi Rusia secara keseluruhan dalam beberapa tahun terakhir sehingga penerimaan pajak yang berasal dari aktivitas industri sumber daya alam layak mendapatkan perhatian khusus.

Berdasarkan riset yang dilakukan oleh *Deloitte* terhadap negara Rusia dalam rangka *Doing Business in 2016*, kerangka legislative terkait dengan Perjanjian Bagi Hasil atau *Production Sharing Agreements (PSAs)* diatur di bawah rezim hukum tertentu. Pemerintah Rusia memberikan investor hak eksklusif untuk mengembangkan dan menghasilkan sumber daya mineral yang berasal dari bawah permukaan tanah untuk jangka waktu tertentu. Investor menjamin pengembangan deposit mineral tersebut berdasarkan risiko dan biaya sendiri. Dengan pola berbagi produksi sumber daya mineral dengan persyaratan *PSA*, investor menjadi berhak mendapat bagian dari mineral yang telah diekstrak. Saat ini *PSA* hanya dapat dilakukan dengan kondisi tertentu dan pada kasus-kasus tertentu pernah terjadi dimana tender sebelumnya sudah diperoleh namun kemudian dinyatakan tidak valid akibat kurang tertariknya investor terhadap regime pajak umum. Undang-undang *PSA* di Rusia sudah terbukti merupakan hambatan yang signifikan dalam pembentukan perjanjian baru.

Selain itu berdasarkan *factosphere.com* terkait dengan APBN negara Rusia, Pembentukan anggaran Negara Federasi Rusia setiap tahun fiskal (1 Januari sampai dengan 31 Desember)

diatur dalam Undang-Undang Federal yang diadopsi di akhir tahun sebelum tahun anggaran. Dasar hukum untuk tahun 2016 adalah Undang-Undang Federal No. 359-FZ tentang "Anggaran Federal tahun 2016" tanggal 14 Desember 2015.

Mulai dari tahun 2008 hingga tahun 2015 Perencanaan Anggaran Federal direncanakan tidak hanya untuk tahun mendatang, tetapi juga untuk dua tahun berikutnya (disebut sebagai "Periode Perencanaan"). Akibat krisis ekonomi yang dialami oleh Rusia dan meningkatnya ketidakpastian, akhirnya diputuskan untuk kembali ke perencanaan satu tahun untuk anggaran tahun 2016. Namun, di paruh kedua tahun 2016 setelah kondisi ekonomi negara yang mulai stabil, Negara Federasi Rusia kembali ke 3 tahun Periode Perencanaan dan mulai menyusun Anggaran Federal untuk 2017-2019.

Persetujuan Rancangan Anggaran dilakukan oleh Majelis Federal yang terdiri dari *State Duma* dan Dewan Federasi dengan prosedur selama tiga masa sidang (*Three Reading Periode*) di *State Duma* dengan keseluruhan jangka waktu persetujuan maksimal 60 hari. Setelah Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran melewati tiga masa sidang di *State Duma*, Rancangan Undang-Undang Anggaran tersebut diberikan kepada Dewan Federasi sebagai Penerimaan Umum/*General Acceptance* (selama 14 hari dicadangkan untuk proses tersebut). Apabila Undang-Undang Anggaran tersebut dapat disetujui oleh Dewan Federasi, maka Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran akan disampaikan kepada Presiden Rusia untuk ditandatangani.

Pendapatan negara Federal Rusia terdiri dari Pendapatan Pajak dan PNBP. Rincian dari pendapatan anggaran federal yang berasal dari PNBP (*Non Tax Revenue*) dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Revenue source	% reserved to the federal budget
Income from federal property use (not including property of selected types of stand-alone state enterprises and a number of other cases as provided by article 51.1 of the Russian Budgetary Code).	100%
Income from federal property sale (not including shares and other forms of participation in charter capital and not including reserves of precious metals and stones; not including property of selected types of stand-alone state enterprises and a number of other cases as provided by article 51.1 of the Russian Budgetary Code).	100%
Part of net income of the state unitary enterprises as regulated by the Russian Government.	Presently not less than 25% of net income ^[30]
Licensing fees.	100%
Customs duties and fees.	100%
Fees for use of forests located at the lands of the forest fund as it comes to the minimal lease fee and the minimal sale and purchase agreement fee for the standing wood; fees for use of forests located at the lands of other categories in the federal ownership.	100%
Fees for use of water objects in federal ownership.	100%
Fees for the use of aquatic biological resources under intergovernmental agreements.	100%
Fees for negative environmental impact.	5%
Consulate fees.	100%
Patent fees.	100%
Fees on provision of information and documents from the state registers run by the federal state bodies and federal state enterprises (FKP, single: federalnoe kazennoe predpriyatie, федеральное казенное предприятие); starting from 2017: not including multi-functional centres on provision of state and municipal services.	100%
Fees on provision of information and documents from the state registers run by the federal state bodies and FKPs via multi-functional centres on provision of state and municipal services.	50% (starting from 2017)
Fees on compensation of incurred expenses related to consulate activities.	100%
Utilisation fees.	100%
One-off payments for subsurface resources use in case of occurrence of events indicated in a license (not including subsurface areas with diamonds' deposits and subsurface areas of local importance).	100%
Regular payments for subsurface resources use within the territory of the Russian Federation.	40%
Regular payments for subsurface resources use when the users carry out prospecting and exploration of deposits on the continental shelf of the Russian Federation, within exclusive economic zone of the Russian Federation and outside the territory of the Russian Federation on the territories under jurisdiction of the Russian Federation.	100%
Income resulting from competition for the right to conclude agreement on provision of fishing zone within the water area in federal ownership.	100%
Income from the auction sale of the right to conclude agreement on provision of fishing quotas and/or agreement on the use of aquatic biological	100%

resources in federal ownership.	
Fees related to participation in competition (auction) for the right of subsurface areas use (except subsurface areas of local importance).	100%
Fees for increase of area of land plots in private ownership as a result of the land plot areas re-distribution at the expense of adjoining land plots in federal ownership (not including land plots in federal ownership with the management authority granted to the state power bodies of the subjects of the Federation).	100%
Fees on easement (servitude) agreements in relation to the land plots in federal ownership entered by federal executive power bodies or state/municipal enterprises (not including land plots in federal ownership with the management authority granted to the state power bodies of the subjects of the Federation).	100%
Net income of the Russian Central Bank after taxes and other compulsory payments with specific guidelines defined by appropriate federal laws.	75% of net income in 2010-2014, 90% of net income in 2015.
Income from foreign trade	100%
Income of organisations on sales of products of utilisation of military articles after taxes, duties and other compulsory payments.	100%
Income from sale of materials from the State Reserve of Special Raw Materials and Fissionable Materials after taxes, duties and other compulsory payments.	100%

Source: Article 51 of the Budgetary Code of the Russian Federation with amendments dated July 4, 2016; translation, compilation and adoption by factosphere.com (for the purpose of clarity in many cases articles' wordings have been changed and do not fully correspond to the Budgetary Code).

Kunjungan kerja Panja RUU PNBPN ke luar negeri ini menjadi penting mengingat perlunya mengetahui secara langsung kebijakan negara lain dalam mengelola PNBPN berdasarkan fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory* yang diterapkan di negara yang akan dikunjungi dan menjadi pembelajaran serta pengayaan bagi penyempurnaan RUU PNBPN yang tidak sepenuhnya diperoleh dari sudut kepustakaan dan literatur.

Output yang diharapkan dari RUU ini adalah sebagai berikut:

- a. mewujudkan peningkatan kemandirian dalam menghimpun sumber-sumber penerimaan negara guna memperkuat ketahanan fiskal dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan;
- b. mendukung kebijakan Pemerintah dalam rangka perbaikan kesejahteraan rakyat, peningkatan pertumbuhan

ekonomi, dan pelestarian lingkungan hidup untuk kesinambungan antar generasi;

c. mewujudkan pelayanan Pemerintah yang bersih, profesional, transparan, dan akuntabel, untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik.

II. TUJUAN.

Tujuan utama dari Panja RUU PNBK Komisi XI DPR berkunjung ke Negara Federasi Rusia adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan pelajaran dan pengalaman dari negara lain dalam mengelola PNBK.
2. Memahami kebijakan negara lain dalam pembiayaan APBN nya yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak.
3. Mempelajari peran PNBK di negara lain dalam peningkatan pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan Sumber Daya Alam.
4. Melihat dari dekat bagaimana negara lain mengoptimalkan pendapatan negara yang berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak guna mewujudkan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*).
5. Mendapatkan pengalaman dari negara yang dikunjungi dalam pengendalian, pengelolaan kekayaan negara yang bersumber dari Sumber Daya Alam.
6. Berbagi pengalaman dan pengetahuan dengan negara yang dikunjungi dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik khususnya terkait pengelolaan PNBK.

Data dan Informasi yang terkumpul selama kunjungan ini akan digunakan dan dianggap sebagai masukan yang berharga

oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk pembahasan RUU PNBPN.

III. JADWAL

Pelaksanaan kunjungan teknis ke Negara Federal Rusia akan dilakukan pada tanggal 19 - 25 Agustus 2017, dengan rancangan kegiatan terlampir

IV. DELEGASI

Anggota Delegasi terdiri dari 13 Anggota Komisi XI DPR RI dan didampingi oleh 3 (tiga) Sekretaris Delegasi. Terlampir nama-nama Anggota Delegasi.

V. OTORITAS LOKAL YANG DIKUNJUNGI

Jadwal kunjungan ini akan disesuaikan dengan Kesiapan dari lembaga yang akan dikunjungi di negara tersebut. Selama waktu kunjungan, delegasi dari Komisi XI DPR RI berharap dapat melakukan pertemuan dengan beberapa otoritas lokal seperti:

1. State Duma (Budget Commission) Lower Chamber.
2. Council of the Federation (The Senate) Upper Chamber.
3. Ministry of Finance.
4. Ministry of Energy.
5. Accounts Chamber of the Russian Federation (The parliamentary body of the financial control in the Russian Federation).
6. Chamber of Commerce of The Russian Federation.

VI. KESIMPULAN

Panitia Kerja yang dibentuk oleh alat kelengkapan DPR beranggotakan tidak lebih dari setengah jumlah anggota alat kelengkapan DPR tersebut yang melakukan tugas-tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR. Di dalam UUD 1945 Republik Indonesia disebutkan pada pasal 20 dan 21 yang pada dasarnya memberikan hak dan kewenangan kepada anggota DPR untuk mengajukan Rancangan Undang Undang dan menetapkan Undang-Undang.

Kunjungan teknis ke negara lain ini adalah salah satu proses pembelajaran dengan cara *Learning By Doing* bagi Anggota Parlemen untuk menambah wawasan dalam pembuatan dan penyempurnaan Undang Undang tentang PNBP.

Hasil kunjungan teknis diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi anggota delegasi dalam proses pembuatan Undang Undang yang lebih baik di Indonesia. Hal ini disebabkan karena adanya *Transfer of Knowledge* dari Negara yang dikunjungi anggota delegasi.

Selama kunjungan teknis ini tugas Panja Komisi XI DPR RI adalah mengumpulkan sebanyak mungkin informasi dari negara yang dikunjungi. Panja Komisi XI DPR RI membutuhkan banyak informasi dari otoritas lokal dan hasil dari kunjungan ini akan dilaporkan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia di Jakarta. Informasi dan data yang dikumpulkan dari kunjungan ini akan dimasukkan dalam laporan dan dikirimkan ke semua fraksi untuk digunakan sebagai pandangan atau pendapat yang diperlukan dalam proses menjadi undang-undang baru. Mudah-mudahan, kunjungan ini dapat dilakukan sesuai jadwal berdasarkan informasi yang dikirimkan sebelum hari keberangkatan ke negara yang akan dikunjungi.