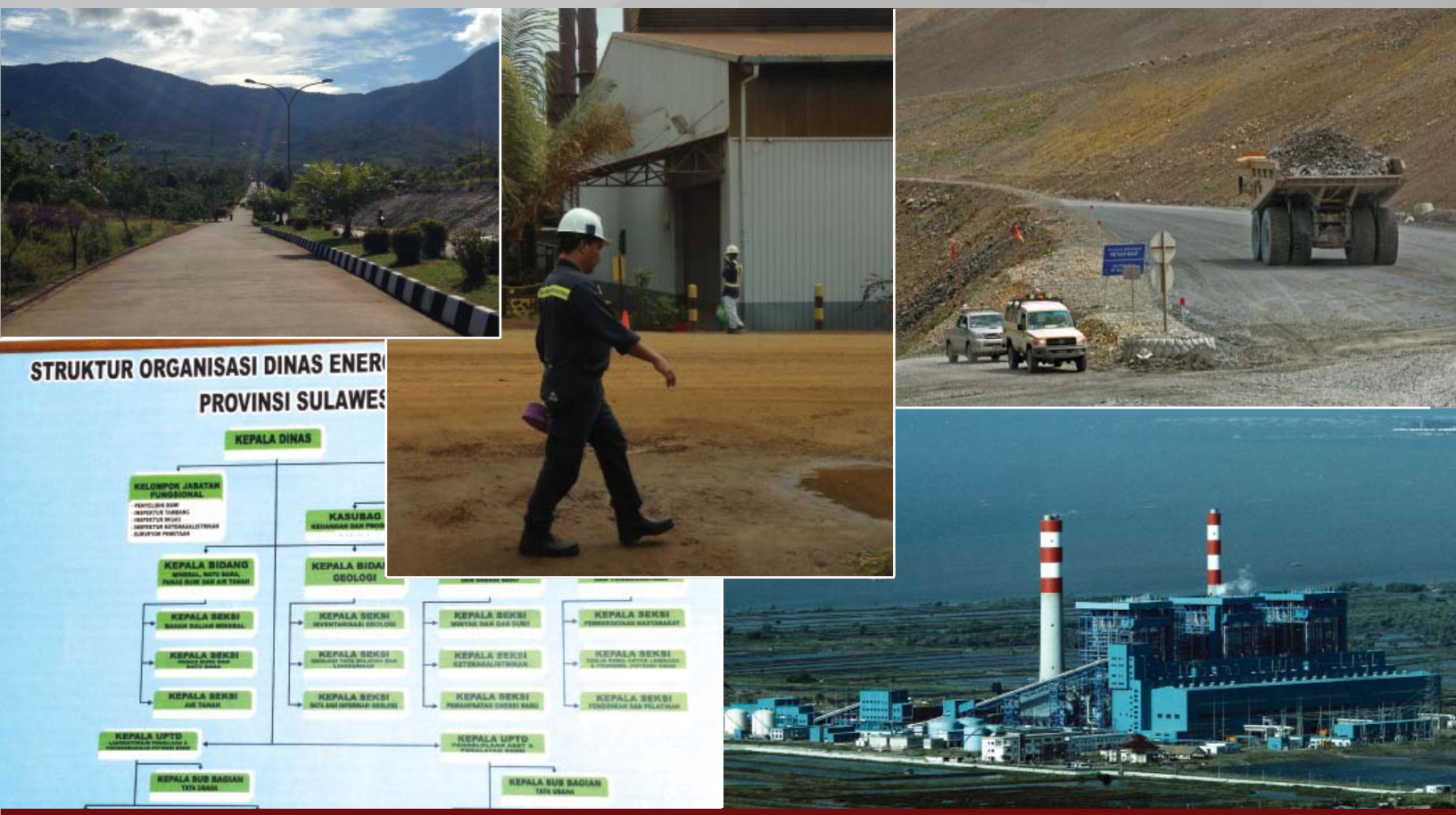
November 2014



MENINGKATKAN PENGELOLAAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DARI PERTAMBANGAN DI INDONESIA

LAPORAN UNTUK KEMENTERIAN KEUANGAN

Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice
Wilayah Asia Timur dan Pasifik

KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

World Bank Office Jakarta
Indonesia Stock Exchange Building, Tower II, 12th-13th Fl.
Jln. Jenderal Sudirman Kav. 52-53
Jakarta – 12190
Phone (+6221) 5299 3000
Fax (+6221) 5299 3111
www.worldbank.org/id

Dicetak November 2014

Laporan "Improving Mining Non-Tax Revenue Administration in Indonesia", merupakan hasil kolaborasi tim peneliti staf Bank Dunia Jakarta dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan studi bukan merupakan pandangan Dewan Direktur Eksekutif Bank Dunia maupun pemerintah yang diwakilinya.

Bank Dunia tidak menjamin kesahihan data yang tertera di dalam laporan ini. Batas, warna, satuan, serta informasi lain yang terdapat dalam laporan ini bukan merupakan penilaian institusi Bank Dunia terhadap status hukum kewenangan yang ada maupun bentuk pengakuan dan penerimaan atas ketentuan tersebut.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai laporan ini, dapat menghubungi ylee8@worldbank.org atau dabriningrum@worldbank.org.

MENINGKATKAN PENGELOLAAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DARI PERTAMBANGAN DI INDONESIA

LAPORAN UNTUK KEMENTERIAN KEUANGAN

Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice
Wilayah Asia Timur dan Pasifik

KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

DAFTAR ISI

Daftar Isi ii
Pengantar viii
Ucapan Terima Kasih x
Daftar Singkatan xii
Informasi Kurs Tukar Valuta xv
I. Ringkasan Eksekutif 1
II. Pengantar: Mengapa Berfokus pada Pengelolaan Penerimaan Bukan Pajak Sektor Pertambangan? 21
2.1. Komoditas Dan Sumber Daya Alam Pada Ekonomi Indonesia 21
2.2. Penerimaan Sumber Daya Alam: Kerangka Hukum dan Peraturan Perundangan, Royalti Produksi Mineral, Masalah dan Realisasi PNBP 23
2.2.1. Ikhtisar kerangka hukum dan peraturan perundangan untuk PNBP pertambangan non-migas 23
2.2.2. Aturan royalti produksi mineral 25
2.2.3. Realisasi Penerimaan 28
2.2.4. Masalah 30
2.3. Program TA Kemenkeu 31
2.3.1. Peningkatan Program Bantuan Teknis Kebijakan dan Pengelolaan PNBP Sumber Daya Alam 31
2.3.2. Program Kerja Pengelolaan PNBP: Cakupan, Pendekatan Analisis dan Keterbatasan 31

III. Temuan-temuan dari Analisis Potensi PNBP Batubara: Seberapa Banyak Penerimaan yang Hilang karena Lemahnya Pengelolaan Penerimaan Bukan Pajak? 35
3.1. Tujuan 35
3.2. Metodologi, Data dan Asumsi Utama 36
3.3. Hasil-hasil Utama 39

IV. Temuan-temuan dari Diagnostik Sistem Pengelolaan PNBP Batubara: Bagaimana Sistem yang Ada Berjalan? Apa Saja Masalah Utamanya? 43
4.1. Tujuan 43
4.2. Pertanyaan Utama Penelitian Dan Pendekatan Metodologis 44
4.3. Temuan-Temuan Utama: Ikhtisar Peran dan Tanggung Jawab Kelembagaan 48
4.4. Temuan-Temuan Utama: Proses-Proses dan Masalah-Masalah Utama Pada Rantai Penerimaan dan Aliran Data PNBP 51
4.4.1. Ringkasan 51
4.4.2. Tahap 1. Penetapan Dasar Royalti 55
4.4.3. Tahap 2. Memperkirakan Potensi Royalti 57
4.4.4. Tahap 3. Penagihan – Perhitungan dan Penetapan Kewajiban Royalti 59
4.4.5. Pengenalan Sistem Penagihan SIMPONI 62
4.4.6. Tahap 4. Pembayaran Penerimaan Bukan Pajak 64

4.4.7. Tahap 5. Pelaporan Pembayaran PNBP 66
4.4.8. Tahap 6. Pengelolaan Data Pembayar PNBP 68
4.4.9. Tahap 7. Pengendalian dan Kepatuhan 70
4.4.10. Tahap 8. Verifikasi dan Rekonsiliasi 73
4.4.11. Tahap 9. Penentuan Dana Bagi Hasil 75
4.4.12. Tahap 10. Audit 76
4.4.13. Penilaian Awal pada Sistem Pengelolaan PNBP untuk Timah 78
4.5. Penilaian Kinerja Sistem Pengelolaan PNBP Yang Ada 79
4.6. Pembahasan Awal Tentang Insentif dan Kapasitas Kelembagaan 81

V. Pilihan Kebijakan untuk Meningkatkan Kinerja Sistem Pengelolaan PNBP Pertambangan 85
5.1. Ikhtisar cakupan pilihan kebijakan 85
5.2. Rincian rekomendasi tentang sistem dan proses (tanpa perubahan kelembagaan) 88
5.2.1. Membuat Catatan Perizinan Terpadu 88
5.2.2. Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP 92
5.2.3. Melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi peraturan tentang harga patokan dan biaya pengurang 96
5.2.4. Melembagakan penggunaan laporan royalti terstandardisasi yang menciptakan tagihan 99
5.2.5. Memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI 104
5.2.6. Mengubah titik pembayaran PNBP 109
5.2.7. Mengurangi pelaporan pasca pembayaran PNBP 112
5.2.8. Membuat database elektronis pembayar PNBP untuk memfasilitasi pengendalian bukan lapangan (desktop) dan pemeriksaan kepatuhan secara sistematis 114
5.2.9. Meningkatkan Penggunaan Data dari Badan-badan Pemerintah Indonesia untuk Pengendalian dan Kepatuhan 119
5.2.10. Meningkatkan pemeriksaan kepatuhan dan proses audit 121
5.2.11. Meningkatkan insentif bagi perusahaan dan pemerintah untuk meningkatkan kepatuhan PNBP 130
5.2.12. Ringkasan rekomendasi kebijakan bukan kelembagaan dan dampaknya terhadap aliran data 131
5.3. Rekomendasi kebijakan untuk peran dan tanggung jawab kelembagaan 136
5.3.1. Peran dan tanggung jawab kelembagaan pusat 137
5.3.2. Peran dan tanggung jawab lembaga daerah 144
5.3.3. Pengalaman internasional dengan pengelolaan PNBP dan pengaturan kelembagaan 147
5.3.4. Mengelola transisi tanggung jawab kelembagaan ke Ditjen Pajak 151
5.3.5. Ringkasan Rekomendasi Kebijakan Kelembagaan 153
5.4. Usulan urutan dan waktu implementasi untuk rekomendasi kebijakan 154

VI. LAMPIRAN 158

Lampiran I. Rincian Peraturan Perundangan yang Terkait dengan Pengelolaan PNBP Pertambangan 158
Lampiran II. Metodologi Proyeksi Potensi PNBP Batubara 163

Lampiran 2.1. Metode proyeksi 163
Lampiran 2.2. Sumber data produksi dan penjualan batubara 164
Lampiran 2.3. Asumsi utama yang mendasari potensi PNBP dan proyeksi perhitungan penerimaan PNBP sesungguhnya 166
Lampiran 2.4. Keterbatasan data dan peringatan 170

Lampiran IIIa. Daftar Wawancara yang Dilakukan dan Dokumen yang Dianalisis 171
Lampiran IIIb. Analisis Data untuk Mendukung Diagnostik Pengelolaan PNBP 177
Lampiran 3b.1. Penetapan dasar royalti (Tahap 1 pengelolaan PNBP) 177
Lampiran 3b.2. Proyeksi potensi royalti (Tahap 2 pengelolaan PNBP) 179
Lampiran 3b.3. Tagihan: Perhitungan dan penetapan kewajiban royalti (Tahap 3 pengelolaan PNBP) 181
Lampiran 3b.4. Pembayaran penerimaan bukan pajak (Tahap 4 pengelolaan PNBP) 183
Lampiran 3b.5. Pelaporan pembayaran PNBP (Tahap 5 pengelolaan PNBP) 188
Lampiran 3b.6. Pengelolaan data pembayar PNBP (Tahap 6 pengelolaan PNBP) 190
Lampiran 3b.7. Pengendalian dan kepatuhan (Tahap 7 pengelolaan PNBP) 192
Lampiran 3b.8. Verifikasi dan rekonsiliasi (Tahap 8 pengelolaan PNBP) 194
Lampiran 3b.9. Penentuan dana bagi hasil (Tahap 9 pengelolaan PNBP) 196
Lampiran 3b.10. Audit (Tahap 10 pengelolaan PNBP) 197

Lampiran IV. Menuju Akuntansi Akrual pada Pengelolaan PNBP 200
Lampiran 4.1. Kontribusi formulir laporan royalti terstandardisasi terhadap akuntansi akrual 200
Lampiran 4.2. Kontribusi sistem penagihan SIMPONI terhadap akuntansi akrual 201
Lampiran 4.3. Kontribusi database pembayar PNBP terhadap akuntansi akrual 202
Lampiran 4.4. Menuju sistem akuntansi akrual 203

Lampiran V. Rincian Rekomendasi Kebijakan Kelembagaan serta Proses dan Sistem 207
Lampiran 5.1. Peningkatan proyeksi PNBP (rekomendasi kebijakan 2) 207
Lampiran 5.2. Amandemen atas harga patokan dan biaya pengurang (rekomendasi kebijakan 3) 209
Lampiran 5.3. Laporan royalti terstandardisasi dan mengurangi dokumentasi pendukung (rekomendasi kebijakan 7) 215
Lampiran 5.4. Maksimalisasi potensi SIMPONI – Proses usaha pelengkap dan kemampuan teknis (rekomendasi kebijakan 5) 217
Lampiran 5.5. Kolom dan sub-kolom utama database pembayar PNBP (rekomendasi kebijakan 8) 220
Lampiran 5.6. Peningkatan penggunaan data dari badan-badan lain Pemerintah Indonesia (rekomendasi kebijakan 9) 223

Lampiran VI. Masalah yang Lebih Luas dalam Pengelolaan PNBP 226
Lampiran 6.1. Menangani potensi *transfer pricing* dalam pengelolaan PNBP 226
Lampiran 6.2. Memulihkan kurang bayar PNBP yang telah lalu 228

Daftar Gambar

Gambar ES.1. Perkiraan potensi PNBP batubara dan realisasinya (tahunan), 2010-12 3
Gambar Lampiran ES 1a. Ikhtisar peran dan lembaga-lembaga utama pada sistem pengelolaan PNBP berjalan 18
Gambar Lampiran ES 1b. Ikhtisar peran dan lembaga-lembaga utama dalam sistem pengelolaan PNBP dengan penerapan seluruh rekomendasi kebijakan 19
Gambar Lampiran ES 2a. Aliran data dan permasalahan pada sistem pengelolaan PNBP berjalan 20
Gambar Lampiran ES 2b. Aliran data dan permasalahan pada sistem pengelolaan PNBP – disederhanakan sesuai rekomendasi kebijakan 20
Gambar 2.1. Indonesia adalah pemain dunia yang signifikan dalam sejumlah komoditas sumber daya alam dan sektor tersebut merupakan penghasil penerimaan ekspor yang besar 22
Gambar 2.2. Harga komoditas dunia meningkat drastis… 22
Gambar 2.3. ...mendorong produksi Indonesia atas sejumlah komoditas secara signifikan 23
Gambar 2.4. Penerimaan sumber daya alam menurut komoditas dan menurut pajak dan bukan pajak (1999 sampai 2012) 29
Gambar 2.5. Bagian sumber daya alam dalam penerimaan negara (1999 sampai 2012) 29
Gambar 2.6. Penerimaan sumber daya alam sebagai % dari PDB 1999-2012 30
Gambar 3.1. Ikhtisar model perkiraan potensi PNBP batubara 36
Gambar 3.2. Perkiraan potensi dan realisasi PNBP batubara (tahunan), 2010-12 41
Gambar 4.1. Rantai pengelolaan PNBP batubara dan pertanyaan penelitian tentang proses utamanya 45
Gambar 4.2. Ikhtisar lembaga utama dan perannya dalam pengelolaan PNBP 50
Gambar 4.3. Aliran data pengelolaan PNBP berjalan 54
Gambar 4.4. Struktur Organisasi Ditjen Mineral dan Batubara 83
Gambar 5.1. Ringkasan rekomendasi kebijakan proses dan sistem 87
Gambar 5.2. Skema suatu Catatan Perizinan Terpadu 89
Gambar 5.3. Contoh format untuk laporan royalti terstandardisasi 101
Gambar 5.4. Contoh formulir SSBP yang telah direvisi 110
Gambar 5.5. Ikhtisar data yang disatukan pada database pembayar PNBP 115
Gambar 5.6. Pandangan Kemenkeu tentang kemudahan implementasi dan dampak relatif dari rekomendasi kebijakan proses dan sistem 133
Gambar 5.7. Aliran data utama pembayar PNBP dan masalah-masalah pada pengelolaan berjalan 134
Gambar 5.8. Usulan aliran data pembayar PNBP tanpa penggunaan SIMPONI 135
Gambar 5.9. Usulan aliran data pembayar PNBP dengan penggunaan SIMPONI 135
Gambar 5.10. Pengaturan kelembagaan pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP berjalan 141
Gambar 5.11. Pengaturan kelembagaan pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP setelah penerapan rekomendasi kebijakan proses dan sistem 142
Gambar 5.12. Usulan pengaturan kelembagaan yang baru pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP 143
Gambar 5.13. Pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan PNBP berjalan dan yang disarankan pada tingkat daerah 146

Daftar Tabel

Tabel ES 1. Ringkasan perkiraan dampak dari rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan fungsi utama sistem pengelolaan PNBP batubara 12
Tabel ES 2. Usulan urutan implementasi rekomendasi dan kementerian/departemen yang bertanggung jawab 15
Tabel 2.1. Aturan royalti produksi mineral Indonesia 26
Tabel 2.2. Komposisi bagi hasil untuk penerimaan pertambangan 28
Tabel 2.3. Sasaran PNBP Mineral untuk RAPBN 2012 32
Tabel 3.1. Sumber data untuk volume penjualan batubara tahunan pada model perkiraan potensi PNBP batubara 37
Tabel 3.2. Asumsi-asumsi utama dalam model potensi PNBP batubara menurut skenario 39
Tabel 3.3. Perkiraan realisasi dan potensi PNBP batubara, menurut skenario dan periode waktu 40
Tabel 4.1. Provinsi dan kabupaten yang dipilih untuk penelitian diagnostik daerah 46
Tabel 4.2. Wawancara terstruktur dan pengumpulan dan analisis data (lihat Lampiran IIIa dan IIIb untuk rincian lebih lanjut) 47
Tabel 4.3. Proses dan permasalahan utama pada rantai pengelolaan PNBP berjalan 52
Tabel 4.4. Susunan dana bagi hasil dari penerimaan pertambangan 75
Tabel 4.5. Ringkasan masalah pada fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang ada 79
Tabel 5.1. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh ILR 90
Tabel 5.2. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP didukung oleh peningkatan metode dan proses proyeksi PNBP 95
Tabel 5.3. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP didukung dengan revisi, klarifikasi dan sosialisasi peraturan tentang harga patokan dan biaya pengurang 98
Tabel 5.4. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP didukung oleh penyusunan formulir laporan royalti terstandardisasi dan pengurangan dokumen pendukung 103
Tabel 5.5. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung dengan memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI 107
Tabel 5.6. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh perubahan titik pembayaran PNBP 111
Tabel 5.7. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung dengan pengurangan dokumen pendukung 113
Tabel 5.8. Contoh laporan yang dapat dihasilkan dari database elektronis pembayar PNBP (dengan asumsi rekomendasi laporan royalti terstandardisasi dan sistem penagihan SIMPONI juga diterapkan) 116
Tabel 5.9. Ikhtisar Pemerintah Indonesia dan data serta manfaat potensial lainnya untuk pengelolaan PNBP 119
Tabel 5.10. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP didukung oleh peningkatan penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia untuk pengendalian dan kepatuhan 120
Tabel 5.11. Rangkaian kegiatan pemeriksaan ketaatan dan audit yang direkomendasikan 124
Tabel 5.12. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh proses audit dan pemeriksaan kepatuhan yang ditingkatkan 128

Tabel 5.13. Ringkasan proyeksi dampak dan perubahan peraturan yang dibutuhkan untuk rekomendasi kebijakan proses dan sistem 132
Tabel 5.14. Praktik internasional dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam 151
Tabel 5.15. Ringkasan proyeksi dampak dan perubahan peraturan yang dibutuhkan untuk rekomendasi kebijakan kelembagaan 154
Tabel 5.16. Usulan urutan implementasi rekomendasi dan kementerian/departemen yang bertanggung jawab 156

Daftar Kotak

Kotak 2.1. Penetapan Bea Ekspor pada Ekspor Bijih Mineral (kecuali Batubara) 25
Kotak 4.1. Langkah-langkah bagi Perusahaan untuk Menghitung Kewajiban Royalti 60
Kotak 4.2. Fitur Utama Modul Penagihan Penerimaan Bukan Pajak 'SIMPONI' 62
Kotak 4.3. Persyaratan Pelaporan Perusahaan untuk Pembayaran PNBP dan Kewajiban Lainnya 66
Kotak 4.4. Penelitian Awal Pengelolaan PNBP untuk Timah 78
Kotak 5.1. Berpindah ke Pengelolaan PNBP berdasar Akrual 105
Kotak 5.2. Penggunaan Laporan Surveyor untuk Pengendalian dan Kepatuhan PNBP 122
Kotak 5.3. Studi Kasus Pengelolaan Royalti Mineral di Queensland 148
Kotak 5.3. Langkah-langkah potensial perubahan peraturan untuk memindahkan tanggung jawab pengelolaan PNBP. 153

PENGANTAR

Indonesia termasuk salah satu dari sepuluh negara dengan cadangan terbukti terbesar di dunia untuk sejumlah bahan mineral, termasuk timah, emas, tembaga dan nikel.[1] Indonesia juga merupakan eksportir terbesar dunia untuk batubara termal yang digunakan untuk pembangkit listrik, dengan nilai pengiriman batubara termal sekitar 2 miliar dolar AS setiap bulan, terutama ke Tiongkok dan India. Batubara juga merupakan salah satu komoditas ekspor utama Indonesia, dengan porsi 12 persen dari nilai ekspor pada tahun 2012.

Dunia mencatat lonjakan kenaikan harga komoditas dari tahun 2003 hingga 2012. Pesatnya pertumbuhan di Tiongkok, India dan negara-negara berkembang (*emerging*) lainnya mendorong cepatnya peningkatan permintaan berbagai komoditas. Harga patokan internasional untuk batubara, gas alam dan minyak mentah—yang semuanya merupakan komoditas ekspor utama Indonesia—masing-masing meningkat lebih dari tiga kali lipat dalam dolar AS antara tahun 2000 dan 2012.

Sebagian didorong oleh lonjakan harga komoditas sumber daya alam, Indonesia mencatat peningkatan produksi dan ekspor yang berlipat-lipat selama lebih dari satu dekade hingga tahun 2012. Produksi batubara meningkat lima kali lipat, produksi nikel meningkat tiga kali lipat, dan produksi timah meningkat hingga 40 persen dari tahun 2000 hingga 2012.

Lonjakan harga dan produktivitas komoditas sumber daya alam tersebut mendorong peningkatan yang signifikan dalam kontribusi nominal sektor sumber daya alam terhadap pertumbuhan, ekspor dan investasi. Namun terdapat sejumlah pertanyaan tentang pemerataan manfaatnya dan kontribusi dari sektor tersebut terhadap pendapatan pemerintah, ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan. Patut diperhatikan bahwa sementara pemerintah telah mengambil banyak langkah untuk menurunkan karbon dan laju pertumbuhan yang padat sumber daya alam[2], pemerintah masih harus meningkatkan bagian dana bagi hasil sumber daya alamnya dari produksi mineral yang ada untuk mendukung tujuan sosial dan ekonomi yang lebih luas.

Untuk menjawab pertanyaan tentang sumbangan bidang pertambangan non-migas terhadap pendapatan negara, Kementerian Keuangan meminta Badan Kebijakan Fiskal (BKF) dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) untuk melakukan dan mengkoordinasikan program kerja "Meningkatkan Kebijakan dan Pengelolaan Penerimaan Sumber Daya Alam Bukan Pajak". Kementerian Keuangan kemudian meminta Bank Dunia dan Kantor Perbendaharaan Australia untuk mendukung program kerja ini, yang diluncurkan oleh Bapak Robert Pakpahan pada rapat peresmiannya tanggal 5 November 2012.

Program kerja pada sistem kebijakan dan pengelolaan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari bidang sumber daya alam terdiri dari dua komponen, yang secara keseluruhan bertujuan

1 Sumber: Survei Mineral Geologis AS, 2013.

2 Komitmen tindakan Indonesia telah terlihat dalam bidang ini sejak menjadi tuan rumah pada Konferensi UNFCCC ke-13 di Bali pada tahun 2007. Sejak saat itu, Pemerintah telah menerbitkan rencana-rencana aksi nasional dan membentuk Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), dan pada tahun 2009 Pemerintah menyatakan komitmennya untuk secara sukarela menurunkan emisi gas rumah kaca sebesar 26 persen dari kondisi tanpa adanya rencana aksi (*bussines as usual*, BAU) pada tahun 2020, dan hingga 41 persen dengan dukungan internasional.

untuk meningkatkan realisasi penerimaan sumber daya alam dengan tetap menjaga daya saing dan mendukung pengembangan berkelanjutan sektor tersebut. Komponen 1, yang menekankan pada evaluasi kerangka kebijakan PNBP dan pengembangan pilihan-pilihan kebijakan untuk peningkatannya, dilakukan oleh Kantor Perbendaharaan Australia (*Australian Treasury Office*, ATO). Komponen 2, yang dilakukan oleh Bank Dunia (BD), menekankan pada evaluasi sistem administrasi PNBP pertambangan yang ada dan pengembangan pilihan-pilihan kebijakan untuk meningkatkan kinerjanya.

Laporan analisis sistem pengelolaan PNBP pertambangan yang dipimpin oleh Bank Dunia difokuskan kepada penerimaan royalti dan bagi hasil penjualan dari bidang batubara. Berdasarkan proyeksi PNBP bidang mineral tahun 2012 dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), bagian royalti dan bagi hasil penjualan akan mencapai Rp 28 triliun dan menyumbang hingga 99 persen dari jumlah proyeksi PNBP untuk tahun 2012. Karena tarif royalti batubara yang lebih tinggi dibanding bahan-bahan mineral yang lain, batubara merupakan mineral dengan tingkat sumbangan yang paling besar—Rp 25,4 triliun—yang merupakan 90 persen dari PNBP dari mineral, walau porsi batubara hanya mencapai 59 persen dari keseluruhan nilai ekspor mineral.

Walaupun analisis yang dilakukan berfokus kepada pengelolaan PNBP pada bidang batubara, namun sejumlah temuan dari analisis ini dapat diterapkan kepada bahan-bahan mineral lainnya. Penelitian diagnostik pengelolaan PNBP pada tingkat daerah, yang juga mencakup analisis awal pengelolaan royalti nikel dan timah, menunjukkan bahwa sejumlah tantangan kepatuhan yang dihadapi oleh bahan-bahan mineral tersebut serupa dengan yang ditemukan pada sektor batubara. Selain itu, bahan-bahan mineral lain seperti bauksit, nikel dan bijih besi, memiliki struktur produksi dalam negeri yang identik dengan batubara, yakni dengan banyaknya pemilik Izin Usaha Pertambangan (IUP) skala menengah dan kecil. Hal ini menunjukkan bahwa masalah-masalah yang diidentifikasi dalam pengelolaan PNBP batubara dalam kaitannya dengan besarnya jumlah pemegang IUP juga berlaku untuk bahan-bahan mineral lain tersebut. Selain itu, sejumlah masalah dan rekomendasi dalam analisis ini pada umumnya juga relevan untuk pengelolaan pajak pertambangan karena basis penerimaan (dan wajib pajak) untuk penerimaan pajak dan bukan pajak yang berasal dari pertambangan adalah sama.

Analisis ini merupakan hasil kerjasama dengan Kementerian Keuangan. Secara khusus, penelitian diagnostik pada tingkat daerah dilakukan bersama-sama dengan Bank Dunia, Badan Kebijakan Fiskal dan Ditjen Anggaran dari Kementerian Keuangan, serta Article 33 Indonesia, suatu organisasi penelitian dalam negeri yang memfokuskan pada masalah-masalah industri ekstraktif.

Laporan ini menyajikan temuan-temuan analisis sebagai upaya untuk menjawab tiga pertanyaan utama sebagai berikut[3]:

- *Berapa besar penerimaan yang 'hilang' dari sistem pengelolaan PNBP batubara yang berlaku?*
- *Mengapa sistem pengelolaan PNBP batubara yang berjalan tidak berhasil memungut seluruh potensi penerimaan bukan pajak?*
- *Apa saja pilihan kebijakan untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP batubara?*

3 Harap diingat bahwa laporan ini berfokus kepada pemungutan penerimaan bukan pajak sektor sumber daya alam dan tidak bermaksud untuk menangkap dampak keseluruhan secara sosial and lingkungan hidup yang berkaitan dengan produksi mineral.

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini disusun oleh tim praktisi global bidang *Macroeconomic and Fiscal Management* pada Kantor Bank Dunia Jakarta. Tim inti dipimpin oleh Yue Man Lee dan terdiri dari Dwi Endah Abriningrum, Dave Johnson dan Arvind Nair. Yus Medina Pakpahan membantu penyusunan dan penerapan penelitian diagnostik pada tingkat daerah, Peter Milne membantu penyuntingan laporan, serta Titi Ananto dan Sylvia Njotomihardjo memberikan dukungan administratif secara keseluruhan. Laporan ini menggunakan penelitian tolok ukur royalti mineral sebelumnya yang dilakukan oleh Bryan Christopher Land (praktisi global bidang *Energy and Extractives*). Masukan dan saran tentang sistem pengelolaan Perbendaharaan dan Perpajakan di Indonesia disumbangkan oleh Suresh Gummalam dan Rubino H. Sugana (praktisi global bidang *Governance*).

Tim mengucapkan terima kasih bagi para penilai sejawat (*peer reviewer*): Kevin Carey dan Tuan Minh Le (praktisi global bidang *Macroeconomic and Fiscal Management*), Marijn Verhoeven (praktisi global bidang *Governance*), Martin Lokanc dan Christopher Gilbert Sheldon (praktisi global bidang *Energy and Extractives*) dan David Nellor (AIPEG) atas komentar-komentar dan nasihat-nasihat yang berharga.

Keseluruhan laporan ini berjalan di bawah bimbingan Ashley Taylor, Ndiame Diop, dan Shubham Chaudhuri (praktisi global bidang *Macroeconomics and Fiscal Management*), dan James A. Brumby (praktisi global bidang *Governance*).

Program kerja penelitian dan analisis yang mendasari laporan ini dilaksanakan bersama-sama dengan Kementerian Keuangan. Secara khusus, penelitian dignostik pada tingkat daerah dilakukan bersama-sama dengan Bank Dunia, Badan Kebijakan Fiskal, dan Ditjen Anggaran dari Kementerian Keuangan. Tim penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Robert Pakpahan (Direktur Jenderal Pengelolaan Utang dan mantan Penasihat Menteri Keuangan bidang Penerimaan Negara) untuk memprakarsai dan meluncurkan program kerja bantuan teknis untuk kebijakan dan pengelolaan penerimaan dari sumber daya alam secara keseluruhan, Bapak Askolani (Direktur Jenderal Anggaran) dan Bapak Astera Primanto Bhakti (Direktur Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal) atas dukungan dan bimbingan yang berkelanjutan terhadap penelitian dan analisis pengelolaan PNBP mineral. Tim juga mengucapkan terima kasih yang tulus kepada Bapak Wawan Juswanto, Bapak Suwardi, Bapak Purwoko, Bapak Almizan Ulfa (Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal), Bapak John David Siburian, Ibu Dyah Dwi Utami dan Bapak Amnu Fuady (Direktorat PNBP, Ditjen Anggaran) atas kolaborasi dan dukungan yang sangat besar selama program berlangsung.

Tim mengucapkan terima kasih kepada Ibu Chitra Retna Hariyadi (Direktur Eksekutif Article 33), Bapak Sonny Mumbunan, dan para anggota tim Article 33 atas dukungan mereka yang berharga bagi penelitian diagnostik sistem pengelolaan PNBP batubara pada pemerintah daerah.

Analisis yang terkandung di dalam laporan ini juga mendapat masukan berharga dari diskusi dengan Dan Devlin (Kantor Perbendaharaan Australia), Bapak Neil McCulloch, dan Bapak David Gottlieb (Departemen Perdagangan dan Luar Negeri Australia).

Akhirnya, tim hendak berterima kasih kepada semua pihak, lembaga dan perusahaan-perusahaan yang bersedia diwawancara untuk penelitian diagnostik laporan ini, terutama Kementerian ESDM (Ditjen Mineral dan Batubara), Kementerian Keuangan (Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, Ditjen Pajak dan Ditjen Bea Cukai), BPK, BPS, Dinas-dinas Pertambangan dan Pendapatan Daerah tingkat provinsi dan kabupaten, Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia, para pemegang PKP2B dan IUP batubara, yang menyumbangkan waktu dan masukan yang sangat berharga.

Program penelitian dan analisis serta seluruh persiapan penulisan laporan ini didukung oleh pendanaan dari dua *trust fund* lembaga multi donor yang dikelola oleh Bank Dunia, yakni: 1) Kemitraan Fasilitas Tata Kelola (*The Partnership Governance Facility*), TF071118; dan 2) Dukungan untuk Manajemen Keuangan Publik dan Pengelolaan Penerimaan di Indonesia (*Support to Public Financial Management and Revenue Administration in Indonesia*), TF070661 dan TF071375.

DAFTAR SINGKATAN

APBD	*(Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)* Provincial or Local Government Budget
APBN	*(Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)* Central Government Budget
ATO	Australian Treasury Office
BI	Bank Indonesia
BKF	*(Badan Kebijakan Fiskal)* Fiscal Policy Agency
BPK	*(Badan Pemeriksa Keuangan)* State Audit Agency
BPKP	*(Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)* Financial and Development Supervisory Agency
BPN	*(Bukti Penerimaan Negara)* State Revenue Payment Proof
BPS	*(Badan Pusat Statistik)* Central Bureau of Statistics
CIF	Cost, Insurance, and Freight
CnC	Clean and Clear
CoA	Certificate of Analysis
CoO	Certificate of Origins
CV	Calorific Value
DBH	*(Dana Bagi Hasil)* Revenue-Sharing Fund
DEHP	Department of Environment and Heritage Protection
DHPB	*(Dana Hasil Penjualan Batubara)* Coal Sales Revenue Share
Dinas	Subnational Government Unit Office
DNRM	Department of Natural Resources and Mines
DPRD	*(Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)* Subnational House of Representatives
DJA	*(Direktorat Jenderal Anggaran)* Directorate General of Budget
DJPK	*(Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan)* Directorate General of Fiscal Balance
DJMBP	*(Direktorat Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi)* Directorate General of Mineral, Coal and Geothermal
DG	Directorate General
DGMC	Directorate General of Mineral and Coal, Ministry of Energy and Mineral Resources
ESDM	*(Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral)* Ministry of Energy and Mineral Resources

EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
ET	*(Eksportir Terdaftar)* Registered Exporter
FGD	Focus Group Discussion
FPA	*(Badan Kebijakan Fiskal)* Fiscal Policy Agency
FDI	Foreign Direct Investment
FOB	Free on Board
PDB	Gross Domestic Product
GoI	Government of Indonesia
HBA	*(Harga Batubara Acuan)* Coal Reference Price
HPB	*(Harga Patokan Batubara)* Coal Benchmark Price
IMF	International Monetary Fund
INSW	Indonesia National Single Window
IPPKH	*(Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan)* Forest Zone Use License
ILR	Integrated License Registry
IUJP	*(Izin Usaha Jasa Pertambangan)* Mining Service Business License
IUP	*(Izin Usaha Pertambangan)* Mining Business License
IUPK	*(Izin Usaha Pertambangan Khusus)* Special/Reserved Area Mining Business License
IPR	*(Izin Pertambangan Rakyat)* Small-Scale Mining License
JSA	Joint-Sales Agreement
Kanwil DJPB	*(Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan)* Regional Representative Office of DG-Treasury of Ministry of Finance
K/L	*(Kementerian dan Lembaga)* Line Ministry
Kepdirjen	*(Keputusan Direktur Jenderal)* Directorate General Decree
Keppres	*(Keputusan Presiden)* Presidential Decree
KPK	(*Komisi Pemberantasan Korupsi)* Corruption Eradication Commission
KPPN	(*Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara)* Local Treasury Office
Kanwil	*(Kantor Wilayah)* Regional Office
Kemenpan	(*Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi)* Ministry of Administrative and Bureaucracy Reform
KK	*(Kontrak Karya)* Contract of Work)
KP	*(Kuasa Pertambangan)* Mining Business License prior to Law No. 4/2009
KPI	Key Performance Indicator

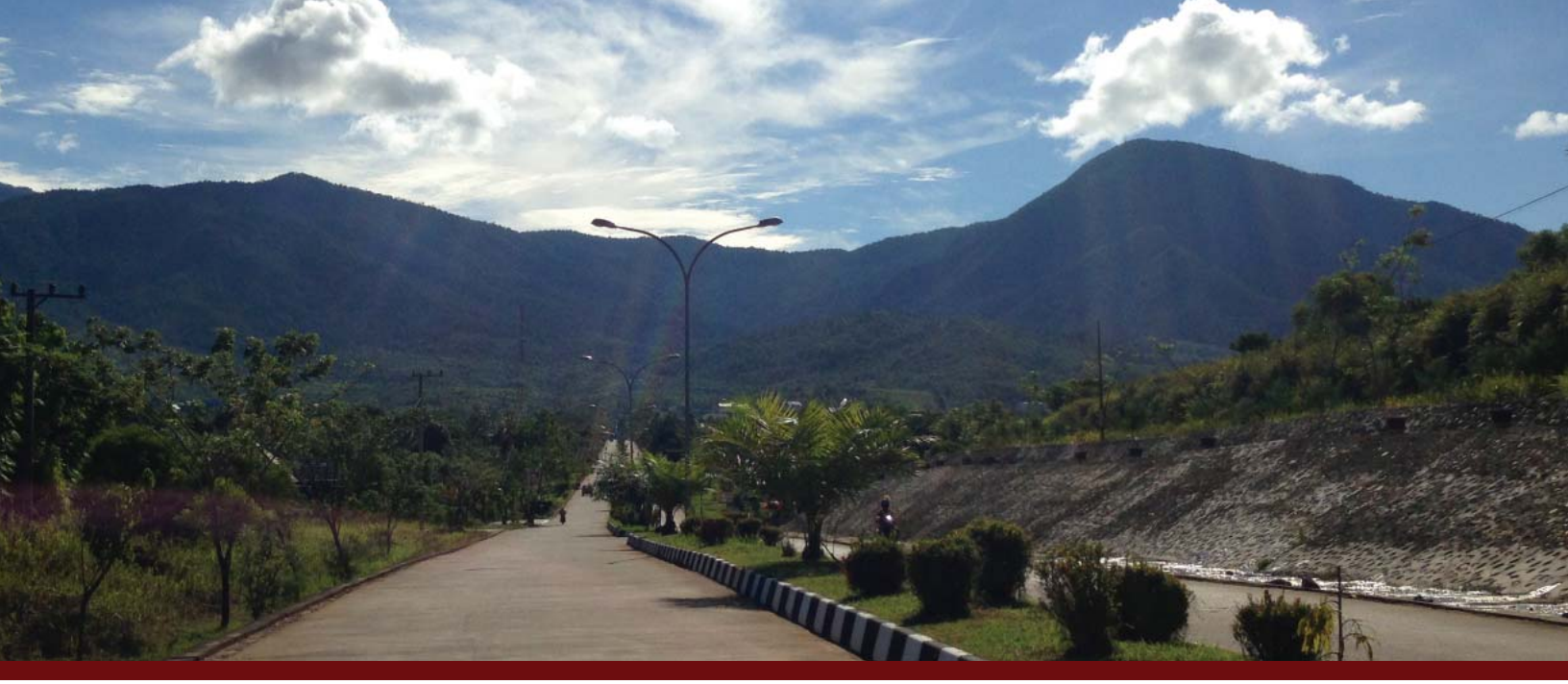
KPPN	(*Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara)* State Treasury Service Office (*Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai)* Customs Supervision and Service Office
MoU	Memorandum of Understanding
Kemenkeu	Ministry of Finance
ESDM	Ministry of Energy and Mineral Resources
MoT	Ministry of Trade
MoU	Memorandum of Understanding
MPN	*(Modul Penerimaan Negara)* State Revenue Payment Module
MRA	Mineral Resources Act
NTPN	*(Nomor Tera Penerimaan Negara)* State Revenue Payment Number
PNBP	Non-Tax Revenue
NPWP	*(Nomor Pokok Wajib Pajak)* Payer Tax-File Number
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPN	*(Optimalisasi Penerimaan Negara)* State Revenue Optimization Task Team
OSR	Office of State Revenue
PP	*(Peraturan Pemerintah)* Government Regulation
PPK	*(Pejabat Pembuat Komitmen)* Commitment Officer
PEB	*(Pemberitahuan Ekspor Barang)* Notification of Exports of Goods
Permendag	*(Peraturan Menteri Perdagangan)* Minister of Trade Regulation
PHT	*(Penjualan Hasil Tambang)* Sales Revenue Share
PKP2B	*(Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara)* Coal Contract of Work
PMK	*(Peraturan Menteri Keuangan)* Minister of Finance Regulation
PNBP	*(Penerimaan Negara Bukan Pajak)* (Non-Tax Revenue
PPh	*(Pajak Penghasilan)* Income Tax
RAPBN	*(Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)* Proposed Budget
RM	*(Rupiah Murni)* Domestic Revenue
Renstra	*(Rencana Strategi)* Strategic Plan
RKA-KL	*(Rencana Kerja Anggaran – Kementerian dan Lembaga)* Budget Work Plan – Line Ministry
RPJMN	*(Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional)* Medium-Term Development Plan

RKAB	*(Rencana Kerja dan Anggaran Belanja)* Work and Budget Plan
RKUN	*(Rekening Kas Umum Negara)* State Treasury Account
RMS	Royalti Management System
RoA	Report of Analysis
Rp	Rupiah
SE	*(Surat Edaran)* Circular Letter
SKAB	*(Surat Keterangan Asal Barang)* Letter of Origin of Goods
SKPB	*(Surat Keterangan Pengiriman Barang)* Letter of Notification of Mining Product Shipment
SKPHT	*(Surat Keterangan Pengiriman Hasil Tambang)* Mining Delivery Certificate
SPRAPB	*(Surat Perhitungan Royalti atas Penjualan Batubara)* Letter of Royalti Calculation of Coal Sales
SIMPONI	*(Sistem Informasi PNBP Online)* Non-Tax Revenue Online System
SN	Subnational
SP3	*(Sumbangan Pihak Ke-3*) Third-Party Donation
SSBP	*(Surat Setoran Bukan Pajak)* Non-Tax Payment Form
TA	Technical Assistance
USD	United States Dollar
UU	*(Undang-undang)* Law
VAT	Value-Added Tax
BD	*(Wajib Bayar)* Non-Tax Payer or Payer
WP	*(Wajib Pajak)* Tax Payer

INFORMASI KURS TUKAR VALUTA

Konversi nilai-nilai yang digunakan di dalam laporan dari rupiah ke dolar AS menggunakan kurs tukar rata-rata valuta asing historis tahunan yang berasal dari Bank Indonesia.

Tahun	Kurs tukar rata-rata tahunan (IDR/USD)
2010	9.078
2011	8.773
2012	9.415
2013	10.563
2014 (s/d Sep 2014)	11.766



BAB 1
Ringkasan Eksekutif

Penerimaan bukan pajak yang cukup signifikan dari sektor batubara–diperkirakan berkisar antara Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun – 'menghilang' selama tahun 2010-12 karena tingginya ketidakpatuhan terhadap sistem pengelolaan PNBP yang lemah. Kabar baiknya adalah terdapat potensi untuk meningkatkan realisasi PNBP batubara tahunan hingga hampir dua kali lipat dengan menerapkan serangkaian reformasi yang praktis dan realistis, yang dapat meningkatkan sistem data dan pemrosesan dasar serta fokus ulang peran dan tanggung jawab kelembagaan.

1. Mengapa berfokus pada pengelolaan penerimaan bukan pajak dari sektor pertambangan?

Porsi penerimaan dari sektor sumber daya alam tetap menjadi bagian yang signifikan terhadap penerimaan negara, yaitu sebesar 28 persen dari jumlah penerimaan negara tahun 2012. Penerimaan pajak dan bukan pajak (terutama batubara)[4] telah meningkat sekitar lima kali lipat[5], dari Rp 15,3 triliun pada tahun 2003 menjadi Rp 78,5 triliun pada tahun 2012, didorong oleh lonjakan harga komoditas internasional serta kenaikan produksi dan ekspor batubara yang signifikan (harga meningkat lebih dari tiga kali lipat dan produksi meningkat empat kali lipat antara tahun 2003 dan 2012) dan mineral-mineral lainnya di Indonesia. Pertambangan menyumbang 20 persen dari penerimaan sumber daya alam pada tahun 2012.

4 Penerimaan bukan pajak dari pertambangan terdiri dari pembayaran royalti dari penjualan batubara, pembayaran dana bagi hasil penjualan batubara dari para produsen batubara utama, royalti dari mineral-mineral lainnya dan sewa lahan. Dari sumber-sumber itu, royalti dan bagi hasil penjualan batubara menyumbang hampir 90%, sementara royalti dari mineral lain menyumbang 9% dan sewa lahan kurang dari 1% dari jumlah penerimaan bukan pajak pertambangan tahun 2012.

5 Penerimaan pajak pertambangan mencatat peningkatan empat kali lipat dari Rp 12,3 triliun menjadi Rp 49 triliun, sementara pertumbuhan PNBP pertambangan melonjak sepuluh kali lipat, dari Rp 3 triliun menjadi Rp 30 triliun.

Diskusi awal dengan Kementerian Keuangan menemukan persamaan pandangan bahwa negara belum berhasil memungut bagian dana penerimaan yang memadai[6] dari sektor pertambangan. Peningkatan realisasi penerimaan pertambangan yang signifikan tidak berarti bahwa sebagian besar atau seluruh potensi penerimaan pertambangan telah diserap. Jika sejak awal telah terdapat kesenjangan antara potensi dan realisasi penerimaan pertambangan (yang disebabkan oleh ketidakpatuhan dan kebocoran), maka terdapat kemungkinan bahwa masih terdapat celah walaupun penerimaan dari pertambangan meningkat dengan laju pertumbuhan yang sama dengan potensi penerimaan.

Penelitian sistem pengelolaan PNBP pertambangan yang pernah dilakukan menunjukkan bahwa terdapat sejumlah risiko ketidakpatuhan dan ketidakefisienan, yang menyebabkan rendahnya penyerapan penerimaan. Sebagai contoh, audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2010 untuk penerimaan bukan pajak dan pengelolaan dana bagi hasil sumber daya alam sektor pertambangan menemukan bahwa potensi kehilangan penerimaan karena ketidakefisienan pengelolaan PNBP mencapai 10 persen dari potensi pungutan PNBP sebesar Rp 4,95 triliun dari sampel perusahaan-perusahaan pertambangan yang diaudit.

2. Berapa besar penerimaan yang 'hilang' pada sistem pengelolaan PNBP batubara yang berjalan?

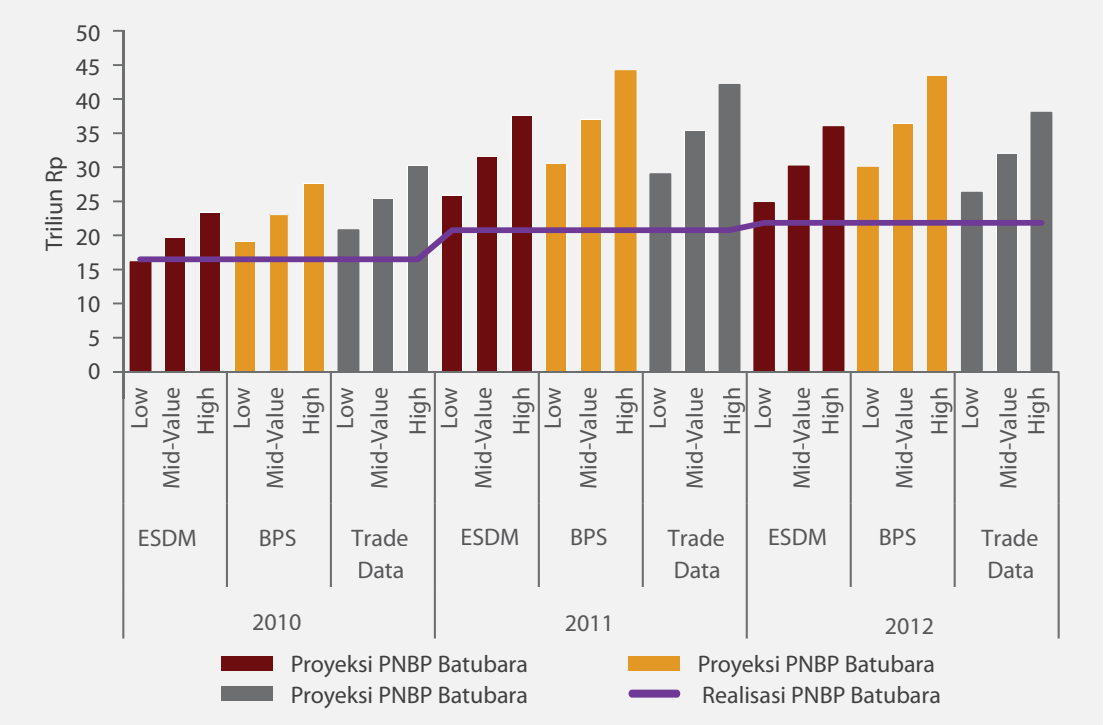
Perkiraan potensi PNBP batubara memiliki jumlah yang lebih besar secara signifikan dibanding realisasi PNBP sepanjang periode yang tercakup di dalam model potensi PNBP batubara (2003-12); hasil ini telah teruji dengan baik melalui serangkaian asumsi dan skenario yang berbeda, dan dengan berbagai perkiraan jumlah penjualan batubara:

- Tahun 2010, 2011 dan 2012 memberikan perkiraan potensi PNBP yang paling terpercaya karena terdapat harga patokan batubara (yang memberikan nilai pernyataan minimum untuk perhitungan royalti) dan data BPS termasuk angka-angka produksi IUP. Seperti ditunjukkan pada Gambar ES.1, dari seluruh 27 perkiraan (kecuali satu pada tahun 2010) antara tahun 2010-12, potensi PNBP batubara melampaui realisasi PNBP batubara. Kesenjangan antara potensi dan realisasi PNBP batubara – penerimaan yang 'hilang' – secara agregat untuk periode tiga tahun 2010-12 berkisar 22 hingga 46 persen dari potensi PNBP batubara, atau Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun, dengan menggunakan data perdagangan sebagai sumber untuk penjualan batubara[7].
- Pada tahun 2012 (tahun yang paling baru dalam model potensi PNBP batubara), dan menggunakan data perdagangan, penerimaan yang 'hilang' mencapai 17 hingga 43 persen dari potensi PNBP batubara, atau secara absolut mencapai Rp 4 triliun (pada skenario rendah), Rp 10 triliun (pada skenario menengah), dan Rp 16 triliun (pada skenario tinggi). Jumlah tersebut masing-masing setara dengan 0,3; 0,7; dan 1,2 persen dari jumlah penerimaan negara tahun 2012, dan 0,05; 0,1 dan 0,2 persen dari PDB tahun 2012.

6 Penerimaan sumber daya alam merupakan kelebihan keuntungan atau keuntungan di atas normal yang berasal dari pemanfaatan aset yang tidak dapat diperbaharui. Kelebihan keuntungan atau keuntungan di atas normal adalah keuntungan yang melampaui tingkat keuntungan yang normal (jumlah keuntungan yang dibutuhkan untuk menghasilkan tingkat pengembalian minimum untuk menjustifikasi kelayakan investasi).

7 Data ekspor perdagangan, yang ditambahkan dengan data penjualan konsumsi dalam negeri, diperkirakan memiliki tingkat keyakinan yang lebih baik dibanding data produksi batubara dari BPS atau ESDM.

Gambar ES.1. Perkiraan potensi PNBP batubara dan realisasinya (tahunan), 2010-12



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia menggunakan data dari ESDM, BPS dan Kemenkeu. Volume BPS untuk 2012 adalah data sementara.

Kesenjangan yang signifikan antara potensi dan realisasi PNBP batubara tampaknya tidak dapat dijelaskan dengan 'kebocoran' di dalam sistem, jika kebocoran didefinisikan sebagai hilangnya dana *setelah* PNBP dibayarkan oleh produsen ke rekening negara. Laporan EITI Indonesia tahun 2009, 2010 dan 2011 menunjukkan perbedaan yang tidak material (kurang dari 1 persen) antara jumlah pembayaran yang dilaporkan oleh perusahaan-perusahaan pertambangan dalam penerimaan pajak dan bukan pajak ke negara, dan jumlah penerimaan yang tercatat oleh Pemerintah. **Hal ini mengindikasikan bahwa penerimaan tersebut 'hilang' *sebelum* pembayaran dilakukan ke rekening negara disebabkan oleh ketidakpatuhan, yakni karena kelalaian membayar atau pembayaran PNBP dalam jumlah yang lebih rendah**, baik secara disengaja maupun tidak[8]. Hal ini, pada gilirannya, menunjukkan terdapat kemungkinan peningkatan penerimaan yang signifikan dengan peningkatan kemampuan sistem pengelolaan PNBP untuk meminimalkan ketidakpatuhan.

3. Mengapa sistem pengelolaan PNBP batubara yang ada gagal menyerap seluruh potensi penerimaan bukan pajak dari pertambangan?

Sistem pengelolaan PNBP batubara berjalan, sebagian besar terdiri dari elemen standar sistem pengelolaan royalti pertambangan, yang umum dilakukan berdasarkan penghitungan sendiri (self-assessment) oleh perusahaan.

8 Analisis sistem pengelolaan PNBP batubara yang lebih dalam menunjukkan bahwa selain ketidakpatuhan yang disengaja, juga terdapat kasus-kasus ketidakpatuhan yang tidak disengaja, misalnya karena kebingungan dalam penggunaan harga pokok dan aturan biaya pengurang. Laporan ini tidak disusun untuk memperkirakan proposi bagian kasus yang disengaja dibanding tidak disengaja.

- **Jumlah perusahaan batubara pada tahun 2012 adalah 79 pemegang PKP2B (Perjanjian Karya Pengusaha Batubara) dan 3.700 pemegang IUP (Izin Usaha Pertambangan) batubara**[9] - mereka wajib menghitung sendiri kewajiban pembayaran royalti mereka berdasarkan realisasi penjualan dan peraturan tentang harga pokok dan biaya pengurang. Para perusahaan melakukan pembayaran melalui sistem Modul Penerimaan Negara (MPN) Ditjen Perbendaharaan atau melalui Bank Indonesia (BI) untuk pembayaran dalam valuta asing, kemudian melaporkan pembayaran PNBP tersebut kepada ESDM (dan juga Dinas Pertambangan bagi para pemegang IUP).
- **Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)**[10] **memainkan peran utama sebagai pengelola PNBP**, dengan tanggung jawab menerbitkan peraturan tentang proses penagihan dan pembayaran, mengelola data pembayaran PNBP, mengevaluasi laporan PNBP untuk mengidentifikasi ketidakpatuhan dan tindak lanjutnya, pemeriksaan dan rekonsiliasi pembayaran PNBP sesungguhnya, serta memimpin perkiraan bagi hasil ke daerah. Kapasitas ESDM dalam mengelola PNBP secara efektif dibatasi oleh sistem manajemen data manual yang tidak mencukupi dan jumlah pegawai yang sangat kecil; sub-direktorat PNBP pada Ditjen Mineral dan Batubara hanya memiliki dua pegawai yang bertugas mengevaluasi laporan PKP2B dan dua pegawai untuk mengevaluasi ribuan laporan royalti IUP.
- **Kementerian Keuangan (Kemenkeu):** Ditjen Perbendaharaan pada Kemenkeu bertugas mengelola sistem pembayaran MPN, dan mencatat pembayaran PNBP yang diterima melalui sistem pembayaran MPN dan BI. Direktorat PNBP pada Ditjen Anggaran memperoleh mandat untuk memantau realisasi PNBP, namun tugas pengawasan tersebut seringkali terhambat oleh langkanya data pertambangan terkait dengan PNBP. Peluncuran SIMPONI – sistem informasi PNBP *online*, yaitu sistem penagihan elektronik bagi seluruh jenis PNBP (termasuk pertambangan) yang dikelola oleh Ditjen Anggaran – akan sangat meningkatkan akses Ditjen Anggaran terhadap data-data PNBP. Ditjen Pajak dan Bea Cukai berwenang mengumpulkan data operasi terkait penjualan dan keuangan dari perusahaan-perusahaan pertambangan untuk memeriksa kepatuhan pemenuhan kewajiban pajak dan bukan pajak namun data-data tersebut hingga saat ini belum digunakan oleh pengelola PNBP pertambangan untuk pengawasan dan kontrol.
- **Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten** mengelola data PNBP yang diserahkan oleh para pemegang PNBP pada yurisdiksi mereka dan menggunakan data tersebut untuk mendukung ESDM dalam merekonsiliasi pembayaran PNBP dengan Ditjen Perbendaharaan secara kuartalan. Walau memiliki data perizinan, produksi dan pembayaran PNBP dari para IUP, dinas terkait tidak memperoleh insentif atau terlibat secara aktif dalam mendukung kegiatan audit, pengendalian dan kepatuhan.

Pada setiap tahapan proses bisnis sistem pengelolaan PNBP yang berjalan saat ini, ditemukan 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.

9 Sumber: Indonesia Mineral and Coal Statistics 2012, ESDM.

10 Secara khusus, sub-direktorat PNBP pada Ditjen Mineral dan Batubara.

Pengelola PNBP harus memiliki pemahaman yang jelas akan potensi PNBP yang harus dibayar, sistem pengelolaan data pembayar PNBP yang kuat, dan proses pengendalian, kepatuhan dan audit yang efektif dengan didukung oleh sumber daya yang memadai.

Menetapkan Dasar Royalti --> Memperkirakan Potensi Royalti --> Penagihan: **Pengelola PNBP tidak memiliki informasi yang lengkap tentang siapa yang seharusnya membayar PNBP, jumlah PNBP yang harus dipungut secara keseluruhan, dan pembayaran PNBP yang telah jatuh tempo**.

- **ESDM saat ini tidak memiliki dasar royalti yang lengkap dan terpercaya**—yaitu suatu daftar pemegang izin pertambangan yang berada pada tahap produksi—untuk mengawasi perusahaan-perusahaan yang harus menyerahkan laporan royalti (walaupun nilainya masih NIHIL). Saat ini, sebagai dasar royalti digunakan daftar pembayar tahun sebelumnya, namun daftar itu tidak menyertakan produsen-produsen baru yang seharusnya membayar maupun mereka yang lalai membayar (walau seharusnya membayar) pada tahun sebelumnya. Meskipun ESDM memiliki catatan terpusat dari seluruh pemegang izin pertambangan (PKP2B, KK dan IUP), namun terdapat masalah ketepatan daftar pemegang IUP karena provinsi/kabupaten tidak memberikan informasi terbaru tentang para pemegang IUP di daerah yurisdiksi mereka secara sistematis. Oleh sebab itu, risiko kehilangan pungutan dari para pemegang IUP sangatlah tinggi.
- **Proyeksi tahunan PNBP pertambangan yang diterbitkan oleh ESDM juga tampaknya tidak akurat**, karena hanya bergantung pada pendekatan 'bawah ke atas' (*bottom-up*) dari penjumlahan perkiraan masing-masing perusahaan tanpa menggunakan data dan proyeksi tingkat makro. Selain itu, proyeksi tahunan tersebut tidak diperbaharui selama tahun berjalan untuk mencerminkan perubahan produksi, harga-harga dan kurs tukar valuta, serta tidak dibandingkan terhadap realisasi PNBP untuk menilai (maupun meningkatkan) tingkat akurasi proyeksi tersebut.
- **Pengelolaan PNBP di Indonesia tidak memiliki sistem 'penagihan'**—fasilitas yang umum dalam sistem pengelolaan PNBP manapun—dengan kewajiban PNBP (dihitung sendiri oleh perusahaan) yang tidak dicatat terlebih dahulu sebelum pembayaran. Pembayaran PNBP hanya dikreditkan ketika diterima, dan karenanya, pengelola PNBP tidak memiliki proses yang sistematis untuk mengetahui kewajiban royalti yang telah jatuh tempo namun belum dibayarkan.

Pembayaran --> Laporan Pembayar PNBP --> Manajemen Data Pembayar PNBP: **Sebagian besar data pembayaran PNBP yang dikumpulkan tidak cukup untuk mengevaluasi pembayaran PNBP yang diterima dan menentukan bagi hasil ke daerah**. **Hal ini semakin dipersulit dengan sistem manajemen data pembayar PNBP yang belum otomatis/masih manual, yang mengakibatkan tahap analisis data berikutnya menjadi tidak efisien dan sulit**.

- **Terbatasnya informasi, yang seharusnya dapat digunakan untuk mengevaluasi laporan pembayaran dan memeriksa kepatuhan pada tahap berikutnya, yang dikumpulkan pada titik pembayaran melalui SSBP (pembayaran MPN) dan formulir transfer BI**. Setelah melakukan pembayaran, para pembayar PNBP diwajibkan untuk menyerahkan salinan bukti transfer mereka beserta dokumen pendukung. Namun hingga saat ini tidak terdapat formulir

pelaporan royalti standar yang dapat digunakan oleh seluruh pembayar PNBP, yang secara jelas menjelaskan bagaimana kewajiban royalti dihitung dan menunjukkan harga patokan dan biaya pengurang yang digunakan oleh perusahaan. Hal ini menghambat pemeriksaan kesalahan, seperti penggunaan harga jual yang lebih rendah dari harga patokan yang berlaku dan tingginya klaim biaya pengurang yang menyebabkan perhitungan kewajiban royalti dan pembayaran yang lebih rendah.[11] Tidak adanya pedoman yang jelas untuk penyertaan dokumen pendukung menyebabkan banyaknya jumlah dokumen yang dikirimkan ke ESDM dan Dinas Pertambangan, yang seringkali tidak mengandung informasi yang berguna untuk memeriksa perhitungan royalti. Selain itu, data pembayar PNBP yang dikumpulkan pada titik pembayaran maupun pasca-pembayaran seringkali tidak akurat (dalam kaitannya dengan lokasi produksi) dan tidak mencukupi untuk mengidentifikasi alokasi bagi hasil pada pemerintah daerah.

- **Data pembayaran PNBP tidak dikelola secara efisien**, karena sangat bergantung pada pencatatan dan penyimpanan data pembayar PNBP yang dilakukan secara manual dalam lembar kerja elektronis (*spreadsheet*) program Microsoft Excel yang tidak saling bertautan. Sistem ini rentan terhadap kesalahan input data serta menyulitkan proses analisis pembayaran PNBP secara efisien yang berguna bagi pemeriksaan kepatuhan dan audit maupun peningkatan informasi bagi penyusunan proyeksi dan kebijakan sektoral.

***Pengendalian dan Kepatuhan --> Audit:* Pengelolaan PNBP yang ada tidak memiliki proses-proses pengendalian, kepatuhan, dan audit yang efektif, yang merupakan komponen penting dalam sistem penghitungan sendiri (*self-assessment*)**.

- **Rendahnya tingkat kepatuhan sebagian didorong oleh permasalahan pada bagian hulu dari rantai pengelolaan PNBP**, termasuk tidak adanya dasar royalti, tidak tersedianya sistem penagihan yang menetapkan kewajiban PNBP, serta kurangnya pelaporan dan pengelolaan data pembayar PNBP yang baik seperti diuraikan di atas.
- **Selain itu, data terkait batubara yang dikumpulkan oleh Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak berada di luar sistem pengelolaan PNBP saat ini,** seperti pelaporan PPN dan data ekspor, laporan *surveyor* tentang pengiriman batubara yang diserahkan kepada Kementerian Perdagangan, dan data operasi yang dikumpulkan oleh Dinas Pertambangan **tidak digunakan oleh pengelola PNBP untuk mengevaluasi pembayaran PNBP dan mengidentifikasi kesalahanmaupun potensi terjadinya ketidakpatuhan**.
- **Kemampuan ESDM untuk melakukan pemeriksaan kepatuhan secara sistematis** atas jumlah pembayar PNBP yang sangat besar dan kemudian melakukan tindak lanjut pada kasus ketidakpatuhan turut dihambat **oleh sedikitnya jumlah pegawai.** Walaupun kegiatan yang terkait masalah kepatuhan para pemegang IUP dapat didukung oleh Dinas Pertambangan, dukungan tersebut seringkali tidak diberikan karena **hal peningkatan kepatuhan tidak serta merta menjadi tanggung jawab dinas tersebut**.
- **Akhirnya, terdapat beban kebergantungan yang terlalu besar pada audit BPK untuk menemukan dan menyelesaikan masalah ketidakpatuhan**. Ketergantungan ini tidak dapat seefektif langkah-langkah pencegahan dan pemeriksaan kepatuhan secara berkala karena keterbatasan jumlah perusahaan yang dapat diaudit secara memadai oleh BPK.

11 Kesalahan dapat disengaja atau tidak disengaja, karena ketidakjelasan peraturan dan pedoman tentang harga patokan dan biaya pengurang yang diperkenankan.

Pemeriksaan dan Rekonsiliasi --> Penentuan Dana Bagi Hasil: **Sistem pengelolaan PNBP sangat berfokus pada pembagian PNBP sebagai dana bagi hasil dibandingkan memperbesar PNBP secara keseluruhan**.

- **ESDM dan Dinas Pertambangan dan Pendapatan Daerah di provinsi dan kabupaten menggunakan waktu dan sumber daya yang signifikan untuk memeriksa dan merekonsiliasi pembayaran PNBP yang diterima dengan mengumpulkan bukti setor**. Hal ini menyebabkan waktu yang digunakan untuk melakukan pencegahan, mengidentifikasi serta menindaklanjuti ketidakpatuhan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan relatif lebih sedikit. Meskipun penting untuk memastikan ketepatan bagi hasil penerimaan dengan provinsi dan kabupaten penghasil batubara – dan sebagian besar upaya tersebut memang dibutuhkan karena rendahnya kualitas data pembayaran PNBP yang dikumpulkan pada titik pembayaran dan pasca-pembayaran – namun proses pemeriksaan dan rekonsiliasi tersebut saat ini tidak mengidentifikasi kasus-kasus di mana terdapat kemungkinan pembayaran tidak dilakukan maupun kekurangan pembayaran.

Gambar Lampiran ES 1a merangkum peran dan proses kelembagaan yang berjalan saat ini, sedangkan Lampiran ES 3a menggambarkan duplikasi aliran data pada sistem yang ada saat ini serta masalah akurasi dan manajemen data yang ditemukan saat ini.

Permasalahan yang ditemukan di sepanjang rangkaian proses bisnis pengelolaan PNBP menunjukkan bahwa sistem yang ada tidak mampu meminimalkan jumlah PNBP yang tidak atau kurang dibayarkan. Sistem yang ada juga belum mampu menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan PNBP inti lainnya secara memadai, termasuk: Mendukung perencanaan dan proyeksi PNBP; Mendukung penyusunan kebijakan dan peraturan PNBP; Mengelola pemungutan PNBP secara efisien; Memfasilitasi penentuan bagi hasil yang efisien dan akurat.

Hasil penilaian secara keseluruhan yang menunjukkan bahwa sistem pengelolaan PNBP batubara tidak mampu melaksanakan fungsi-fungsi utamanya secara memadai tampaknya akan terus berlanjut meskipun diberlakukan rezim kebijakan PNBP yang berlainan, terutama metode pungutan yang lebih rumit seperti yang didasarkan pada keuntungan dan pajak sumber daya alam. Jika metode tersebut digunakan sebagai pengganti metode royalti produksi mineral yang sederhana, maka rangkaian proses seperti pemeriksaan dan audit kepatuhan akan menjadi lebih rumit dan membutuhkan data serta keterampilan teknis yang lebih handal.

4. Apa saja pilihan kebijakan untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP batubara?

Sejumlah rekomendasi bertujuan untuk menjawab masalah dan kelemahan yang ditemukan di dalam sistem pengelolaan PNBP sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kemampuan sistem untuk secara efisien meminimalkan ketidakpatuhan, menentukan bagi hasil dan mendukung proyeksi yang akurat, serta mendorong pengembangan kebijakan dan peraturan perundangan. Tabel ES 1 merangkum dampak yang diharapkan dari setiap rekomendasi untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP.

Rekomendasi perubahan kelembagaan

Kelemahan dalam pengelolaan PNBP yang ada, sebagian disebabkan oleh pengaturan kelembagaan yang ada. Pada tingkat pusat, ESDM sebagai pengelola PNBP memiliki kapasitas yang terbatas dalam hal keterampilan dan kemampuan pegawai untuk melaksanakan fungsi-fungsi penting secara efektif seperti audit, pengendalian dan kepatuhan. Lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki keunggulan komparatif dalam melakukan pungutan penerimaan, seperti Ditjen Pajak, belum terlibat secara signifkan dalam pengelolaan PNBP. Keterlibatan Dinas Pertambangan di dalam pengelolaan PNBP hingga kini masih terbatas pada dukungan kepada ESDM dalam hal pemeriksaan dan rekonsiliasi.

Rekomendasi perubahan pembagian peran dan tanggung jawab pengelolaan PNBP bertujuan untuk mengatasi kelemahan dalam pengaturan kelembagaan PNBP yang berjalan saat ini. Hal ini juga sejalan dengan praktik terbaik (*best practice*) pengelolaan PNBP. Perubahan peran kelembagaan dalam pengelolaan PNBP berperan penting terhadap peningkatan kinerja sistem dan implementasi rekomendasi terkait proses dan sistem, serta akan meningkatkan dampak implementasi kebijakan secara signifikan.

Berikut adalah rekomendasi utama, baik untuk tingkat pusat maupun daerah:

Rekomendasi kelembagaan tingkat pusat

- **Ditjen Pajak mengambil alih tanggung jawab utama pengelolaan PNBP pertambangan dan menjadi pengelola PNBP** dengan tanggung jawab mengelola basis data (*database*) elektronik, melakukan pemeriksaan pengendalian dan kepatuhan, audit, serta menyusun perkiraan bagi hasil. Pengelolaan kelembagaan ini sejalan dengan praktik terbaik internasional yaitu fungsi pengelolaan penerimaan terpusat pada suatu entitas dan secara khusus akan memperkuat proses audit, pengendalian dan kepatuhan. Setelah membentuk suatu kesatuan khusus untuk pajak pertambangan (LTO1) pada tahun 2012 dengan sekitar 80 pegawai, Ditjen Pajak memiliki kapasitas yang lebih besar dan keterampilan yang relevan untuk mengelola PNBP. Selain itu, pengelolaan PNBP pertambangan sudah seharusnya menjadi pelengkap bagi pengelolaan pajak pertambangan, karena keduanya memiliki basis penerimaan yang sama (pembayar pajak yang sama) dan menggunakan variabel yang serupa (yaitu produksi dan harga bahan mineral). Namun perlu diketahui bahwa walaupun memiliki kapasitas yang relatif lebih besar dibanding ESDM, Ditjen Pajak masih membutuhkan dukungan khususnya selama masa transisi, melalui pembangunan kapasitas dan dukungan terhadap implementasi reformasi proses dan sistem (seperti dibahas pada Bagian 5.3.4).
- **Ditjen Anggaran memiliki peran yang lebih kuat dalam pengelolaan PNBP dengan memimpin proses proyeksi PNBP tahunan dan mengelola SIMPONI (sistem penagihan penerimaan bukan pajak)**.
- **Peran ESDM bergeser dari pengelola PNBP menjadi lembaga pendukung yang penting dalam proses pengelolaan PNBP dengan berfokus pada kompetensi utamanya**. Secara khusus, manajemen ESDM untuk Catatan Perizinan Terpadu (*Integrated License Registry*, ILR) dan pemberian data operasi pertambangan kepada Ditjen Anggaran dan Ditjen Pajak adalah basis penting dalam menetapkan dasar royalti, membuat proyeksi PNBP yang akurat, serta melaksanakan pengendalian dan kepatuhan pemeriksaan dan audit yang efektif.

Rekomendasi kelembagaan tingkat daerah

Peran Dinas Pertambangan akan difokuskan kepada pengelolaan basis data para pemegang IUP (untuk digabungkan ke dalam ILR), sosialisasi pedoman PNBP bagi perusahaan-perusahaan pertambangan, dan fasilitasi audit oleh pengelola PNBP. Hal ini sejalan dengan keunggulan komparatif mereka yakni pengetahuan yang mendalam tentang operasi pertambangan pada tingkat daerah dan kedekatan lokasi dengan perusahaan-perusahaan pertambangan. Untuk mendapatkan alokasi sumber daya dan waktu yang memadai dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, Dinas Pertambangan tidak lagi diharuskan untuk terlibat di dalam pemeriksaan dan rekonsiliasi pembayaran PNBP.

Rekomendasi sistem dan proses

Rekomendasi-rekomendasi berikut ini berfokus pada proses dan sistem yang akan menghasilkan peningkatan kinerja sistem pengelolaan PNBP secara signifikan. Namun seperti dikemukakan di atas, keberhasilan rekomendasi ini akan sangat bergantung kepada perubahan kelembagaan pengelolaan PNBP.

- **Membuat Catatan Perizinan Terpadu (Integrated License Registry/ILR)** yang mencakup seluruh pemegang izin dan berisi informasi perizinan yang detail termasuk, namun tidak terbatas kepada, data yang relevan terhadap pengelolaan PNBP. Basis data (*database*) yang akan saling terkait di dalam ILR termasuk: Status dan Kepemilikan Perizinan; Ukuran dan Lokasi Daerah Perizinan; dan basis data (*database*) pembayar PNBP elektronik. Basis data lainnya, seperti kepatuhan lingkungan, pengelolaan kinerja bagi badan-badan pemerintahan, dan rincian operasi dari rencana produksi, juga dapat disertakan di dalam ILR.
- **Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP**. Suatu sistem proyeksi yang menggabungkan sistem proyeksi PNBP metode atas-ke-bawah (*top-down*) dan bawah-ke-atas (*bottom-up*), metode proyeksi PNBP, perpaduan analisis sensitivitas, revisi perkiraan pada tahun berjalan, dan analisis varians antara proyeksi penerimaan dan penerimaan sesungguhnya.
- **Melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi tentang aturan biaya pengurang dan harga patokan**. Untuk harga patokan, revisi yang dilakukan termasuk memberikan klarifikasi tentang harga patokan yang berlaku untuk IUP. Penyederhanaan biaya pengurang dapat dilakukan dengan mengganti sistem yang berlaku dengan angka pengurang tetap per ton yang berlaku bagi seluruh produsen pada provinsi yang sama.
- **Melembagakan penggunaan formulir laporan royalti yang telah distandardisasi dan memformulasi suatu tagihan**. Penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi – yang idealnya tersedia secara *online* dan dilengkapi dengan fasilitas pemeriksaan otomatis – merupakan standar praktik pengelolaan PNBP yang baik. Formulir laporan tersebut harus mengandung rincian tentang bagaimana perusahaan-perusahaan menghitung kewajiban royalti mereka dan harus diserahkan kepada pengelola PNBP di luar masalah pembayaran. Kewajiban royalti yang dinyatakan pada laporan royalti standar akan memformulasi suatu "tagihan" atau perkiraan pembayaran. Secara efektif, laporan royalti menjadi dokumen sumber untuk proses debit dalam *database* elektronik pembayar PNBP untuk kemudian ditutup dan menjadi catatan apabila terjadi pembayaran atau menjadi hutang bila tidak dibayar. Perlu dicatat bahwa setelah seluruh pembayar PNBP menggunakan SIMPONI sebagai sistem penagihan elektronis, laporan royalti yang terpisah mungkin tidak lagi dibutuhkan.

- **Memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI.** SIMPONI adalah sistem penagihan elektronis untuk pembayaran PNBP; pengembangan SIMPONI dipimpin oleh Ditjen Anggaran. Sebelum melakukan pembayaran PNBP, perusahaan membuat suatu tagihan elektronik di dalam SIMPONI dengan memasukkan data yang berkaitan dengan PNBP. Sistem akan menghasilan nomor referensi penagihan, yang akan digunakan oleh perusahaan-perusahaan ketika mereka melakukan pembayaran melalui sistem MPN tersebut. Pembayaran yang dilakukan melalui sistem MPN dapat secara otomatis terhubung dengan penagihan pada SIMPONI. SIMPONI akan digunakan untuk seluruh jenis pembayaran PNBP, termasuk PNBP bukan pertambangan. Peluncuran awal SIMPONI dan sistem MPN 2 dilakukan pada bulan November 2013[12]. SIMPONI dapat memperkuat sejumlah bagian sistem pengelolaan PNBP secara signifikan[13] jika dilengkapi dengan proses bisnis dan tambahan kemampuan teknis sebagai berikut: langkah-langkah kepatuhan untuk memastikan bahwa perusahaan mendaftarkan diri dan membuat tagihan di dalam SIMPONI; pemeriksaan pengesahan otomatis atas masukan pembayar PNBP untuk meminimalkan kesalahan pada perhitungan PNBP; proses untuk menangani ketidaksesuaian antara penilaian royalti dari pembayar PNBP dan yang dihitung oleh SIMPONI; dan protokol untuk berbagi dan mengakses data SIMPONI oleh badan-badan pemerintahan yang berbeda[14].
- **Mengubah titik pembayaran PNBP**. Rekomendasi yang disarankan adalah penggunaan satu jalur pembayaran yakni sistem MPN—untuk pembayaran PNBP dan tidak lagi menggunakan pilihan pembayaran melalui BI, seiring dengan peningkatan informasi yang dikumpulkan pada waktu pembayaran melalui formulir SSBP yang telah direvisi dan dengan pemeriksaan oleh bank umum akan ketepatan data yang dicantumkan oleh perusahaan-perusahaan pada formulir SSBP tersebut.
- **Mengurangi pelaporan pembayar PNBP pasca pembayaran**. Pembayar PNBP hanya diharuskan untuk menyerahkan laporan royalti terstandardisasi (pra-pembayaran) dan formulir SSBP pada saat pembayaran. Tidak ada dokumen pendukung lain yang perlu diserahkan pada waktu pembayaran PNBP. Laporan royalti dan formulir SSBP hanya diserahkan kepada pengelola PNBP (dan tidak kepada berbagai badan pemerintahan seperti yang sekarang dilakukan) karena data tersebut pada akhirnya akan dibagi dengan badan-badan pemerintah lain yang relevan melalui *database* elektronis pembayar PNBP. Perusahaan pertambangan masih tetap harus menyimpan dokumen-dokumen pendukung (laporan penjualan bulanan, tagihan penjualan, daftar muatan pengapalan [*bills of lading*] dan jadwal pengiriman), sesuai dengan peraturan perundangan terpisah tentang penyimpanan catatan, dan untuk mendukung penghitungan pada saat audit.
- **Membuat *database* elektronis pembayar PNBP**. *Database* pembayar PNBP adalah *database* yang saling berhubungan, berisi informasi identifikasi perizinan dari catatan perizinan terpadu, informasi penagihan dari SIMPONI dan/atau formulir laporan royalti terstandardisasi[15], dan informasi pembayaran dari sistem MPN2 Perbendaharaan. *Database* tersebut akan

12 SIMPONI dapat diakses pada tautan http://www.simponi.kemenkeu.go.id/index.php/welcome/login. Panduan rinci mengenai penggunaan sistem itu ditetapkan dalam Keputusan Ditjen Anggaran No. PER-1/AG/2014.

13 Termasuk penagihan, pelaporan pembayaran dan pengelolaan data, pengendalian dan kepatuhan, pemeriksaan dan rekonsiliasi PNBP, dan penentuan bagi hasil.

14 Informasi penagihan yang dimasukkan ke dalam SIMPONI akan secara otomatis terhubung dengan *database* elektronis pembayar PNBP.

15 Seperti disampaikan sebelumnya, penggunaan formulir laporan royalti mungkin masih dibutuhkan setelah penerapan SIMPONI secara penuh, hal ini untuk mengakomodasi badanpengelola PNBP pertambangan yang tidak memiliki akses kepada fasilitas online.

meningkatkan akurasi catatan royalti (dibanding penyimpanan data pembayaran PNBP pada file-file Excel yang terpisah), memungkinkan klasifikasi royalti menurut pembagian yang berlainan (mineral, provinsi, jenis perizinan, pemegang izin) dan memfasilitasi pemeriksaan kepatuhan sesuai laporan.

- **Meningkatkan penggunaan data pertambangan yang dikumpulkan oleh badan-badan pemerintahan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan kepatuhan** seperti informasi wajib pajak pertambangan dari Ditjen Pajak; data ekspor dari Ditjen Bea Cukai; data *surveyor* dari Kementerian Perdagangan; dan data operasi pertambangan dari ESDM. Seperti praktik internasional, informasi tersebut dapat terhubung satu sama lain bagi setiap pembayar PNBP dengan data pada *database* pembayar PNBP, dan teknik "data mining" dapat digunakan untuk mengidentifikasi potensi perbedaan dan merekomendasikan pembayar PNBP yang terpilih untuk audit lebih mendalam.
- **Meningkatkan pemeriksaan kepatuhan dan proses audit dengan menetapkan serangkaian kegiatan audit dan pemeriksaan pra-pembayaran (pencegahan) dan pasca-pembayaran (penyelidikan)** dengan menggunakan data pembayar PNBP yang telah disempurnakan di dalam sistem untuk mengidentifikasi dan menyelidiki kasus ketidakpatuhan. Kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pengelola PNBP mencakup: pemeriksaan otomatis pada proses penagihan (formulir laporan terstandardisasi atau SIMPONI); pertanyaan rutin dan *ad hoc* secara elektronis tentang data yang ada di dalam *database* pembayar PNBP untuk mengidentifikasi anomali dan potensi kasus ketidakpatuhan untuk penyelidikan lebih lanjut; dan audit perusahaan di lapangan dan/atau bukan lapangan (sesuai dengan kombinasi risiko dan kriteria lainnya seperti ukuran) untuk menentukan jika memang terdapat ketidakpatuhan – dapat menyertakan pemeriksaan laporan *surveyor* tentang jumlah dan kualitas batubara yang terjual. Setelah audit dilakukan, sosialisasi perlu dilakukan atas temuan-temuan audit serta kewenangan pengelola PNBP dalam memberikan sangsi bagi perusahaan yang tidak patuh. BPK akan memiliki peran baru di dalam sistem yakni menjadi penilai kinerja pengelola PNBP dalam melaksanakan audit dan pemeriksaan kepatuhan.
- **Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif** dari perusahaan dan badan-badan pemerintahan. Mekanisme insentif yang dapat diberikan bagi perusahaan antara lain: penerbitan peringkat kepatuhan royalti tingkat perusahaan yang tersedia untuk umum, dan tambahan pembayaran royalti bagi pelaporan yang terlambat. Sedangkan mekanisme insentif bagi badan pemerintahan dapat berupa: 'bonus' bagi provinsi/kabupaten yang menunjukkan peningkatan kepatuhan; indikator kinerja terkait kepatuhan seperti rata-rata peringkat kepatuhan perusahaan yang berada di bawah daerah kewenangan mereka; serta transparansi yang lebih besar dalam dokumen perencanaan dan penganggaran dari PNBP pertambangan, misalnya pada dokumen APBN yang telah diaudit realisasi pembayaran PNBP dapat dirinci menurut jenis mineral.

Lampiran ES Gambar 1b dan 2b menggambarkan perubahan peran kelembagaan, penguatan proses, dan penyederhanaan aliran data di dalam sistem pengelolaan PNBP jika rekomendasi-rekomendasi di atas diterapkan.

Tabel ES 1. Ringkasan perkiraan dampak dari rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan fungsi utama sistem pengelolaan PNBP batubara

	Dukungan ke fungsi inti					Implementasi	
	Menghasil-kan perkiraan PNBP yang akurat	Mendukung pengem-bangan kebijakan dan aturan PNBP	Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan memini-malkan ketidak-patuhan	Mengelola pemungu-tan PNBP secara efisien	Memungkin-kan penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	Membutuh-kan perubahan kelembaga-an agar berhasil sepenuhnya	Membutuhkan perubahan peraturan
Rekomendasi kebijakan perubahan kelembagaan							
1. Perubahan tingkat pusat	Rendah	Menengah	**Tinggi (mendasar)**	**Tinggi**	Rendah		Keputusan kementerian dari Kemenkeu
2. Perubahan tingkat daerah		Rendah	**Tinggi**	**Tinggi**	Rendah		
Rekomendasi kebijakan proses-proses dan sistem							
3. Membuat Catatan Perizinan Terpadu (ILR)		Menengah	**Tinggi**	Menengah	Menengah		
4. Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP	**Tinggi**	Rendah	Rendah		Rendah	Ya	
5. Melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi aturan harga patokan dan biaya pengurang	Rendah		**Tinggi**	Rendah	Rendah		Surat edaran Ditjen dan keputusan kementerian dari ESDM
6. Melembagakan pengunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang menformulasi tagihan	Rendah		**Tinggi**	Rendah	Rendah		Surat edaran Ditjen dari pengelola PNBP
7. Maksimalisasi potensi sistem penagihan melalui SIMPONI			**Tinggi**	**Tinggi**	Menengah		Surat edaran Ditjen dari Ditjen Anggaran, Kemenkeu
8. Mengubah titik pembayaran PNBP				**Tinggi**	Menengah		Surat edaran Ditjen dari Ditjen Perbendaharaan, Kemenkeu
9. Mengurangi pelaporan pasca pembayaran dari pembayar PNBP				**Tinggi**			Surat edaran Ditjen dari pengelola PNBP
10. Membuat *database* elektronis pembayar PNBP	**Tinggi**	**Tinggi**	**Tinggi**	**Tinggi**	**Tinggi**	Ya	

	Dukungan ke fungsi inti					Implementasi	
	Menghasil-kan perkiraan PNBP yang akurat	Mendukung pengem-bangan kebijakan dan aturan PNBP	Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan memini-malkan ketidak-patuhan	Mengelola pemungu-tan PNBP secara efisien	Memungkin-kan penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	Membutuh-kan perubahan kelembaga-an agar berhasil sepenuhnya	Membutuhkan perubahan peraturan
11. Meningkatkan penggunaan data dari lembaga pemerintah untuk proses pengendalian dan kepatuhan			**Tinggi**			Ya – Sangat bergantung	Keputusan kementerian untuk berbagi data di dalam pemerintahan (keputusan bersama)
12. Meningkatkan proses pemeriksaan kepatuhan dan audit			**Tinggi (Mendasar)**		Rendah	Ya – Sangat bergantung	
13. Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif			**Tinggi (Mendasar)**			Yes	Kemungkinan – mengubah Indikator Kinerja Utama

Kapan waktu yang tepat untuk menerapkan reformasi? Seberapa sulit menerapkan reformasi tersebut? Dan bagaimana urutan implementasi yang tepat?

Implementasi reformasi pengelolaan PNBP batubara yang direkomendasikan di atas sebaiknya dilaksanakan sesegera mungkin seiring dengan adanya potensi peningkatan PNBP batubara yang signifikan di tengah meningkatnya tekanan fiskal. Analisis memperkirakan bahwa jumlah penerimaan yang signifikan—berkisar dari Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun (yang merupakan 22 hingga 46 persen dari jumlah potensi PNBP batubara) pada periode tiga tahun 2010-12 – tidak dipungut karena lemahnya kepatuhan PNBP batubara. Dengan kata lain, terdapat potensi untuk meningkatkan realisasi PNBP batubara tahunan sebesar hampir dua kali lipat, yang pada tahun 2012 berarti peningkatan sebesar Rp 16 triliun atau 1,2 persen dari jumlah penerimaan negara atau 0,2 persen dari PDB, melalui peningkatan ketaatan dan kepatuhan pengelolaan PNBP batubara. Angka ini merupakan potensi tambahan penerimaan yang signifikan dan hal yang penting di tengah meningkatnya beban fiskal jangka pendek dan menengah. Untuk menjaga defisit fiskal pemerintah pusat agar tetap lebih rendah dari 2,5 persen dari PDB tanpa menurunkan jumlah belanja bagi prioritas pembangunan, meningkatkan penerimaan secara signifikan menjadi hal yang krusial.

Seluruh rekomendasi kebijakan yang diusulkan untuk meningkatkan pengelolaan PNBP batubara tersebut tidak membutuhkan perubahan peraturan perundangan (seperti dirangkum pada Tabel ES 1); sebagian hanya membutuhkan surat edaran, keputusan dan peraturan kementerian. Perubahan kelembagaan yang paling signifikan, yaitu memindahkan tanggung jawab utama pengelolaan PNBP dari ESDM ke Ditjen Pajak, tampaknya bukan merupakan hal yang sulit untuk dilaksanakan karena Kementerian Keuangan telah memiliki tanggung jawab pengelolaan

penerimaan secara keseluruhan, termasuk wewenang untuk menunjuk badan pemerintah untuk memungut dan/atau menerima penerimaan bukan pajak yang harus dibayar[16].

Pendekatan tiga tahap (selama tiga tahun) diusulkan bagi penerapan reformasi tersebut dan diringkas pada Tabel ES 2. Urutan penerapan yang diusulkan tersebut turut menyertakan interdependensi reformasi, dampak reformasi dan apakah reformasi membutuhkan perubahan peraturan yang signifikan. Tabel tersebut juga menunjukkan badan-badan utama yang bertanggung jawab untuk memimpin implementasi atas rekomendasi tertentu.

- **Tahap 1 (Tahun 1):** Merupakan upaya-upaya reformasi yang memiliki dampak yang relatif tinggi dalam meningkatkan pengelolaan PNBP dan sebaiknya ditetapkan secepat mungkin oleh Kementerian Keuangan. Termasuk di antaranya adalah penetapan keputusan untuk memindahkan tanggung jawab pengelolaan PNBP ke Ditjen Pajak, dan perubahan lainnya yang berada di bawah kewenangan kelembagaan Kementerian Keuangan: memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI untuk mendukung pengelolaan PNBP, dan meningkatkan data yang dikumpulkan pada titik pembayaran.
- **Tahap 2 (Tahun 2):** Termasuk perubahan-perubahan yang dapat ditetapkan secepat mungkin, melalui peraturan, oleh Ditjen Pajak setelah ditunjuk menjadi pengelola PNBP yakni: pengenalan formulir pelaporan royalti terstandardisasi; pembuatan *database* elektronis pembayar PNBP; dan pengurangan pelaporan pasca-pembayaran. Tahap 2 juga mencakup reformasi signifikan yang akan dipimpin oleh ESDM, termasuk revisi peraturan tentang harga pokok dan biaya pengurang, dan penyusunan Catatan Perizinan Terpadu (ILR). Dinas-dinas pertambangan juga mulai melaksanakan peran baru mereka pada tahap 2 ini.
- **Tahap 3 (Tahun 3):** Fokus tahap ini adalah penerapan peningkatan dalam proses pengendalian dan kepatuhan, termasuk pembagian data, dan peningkatan dalam proses audit yang akan dilaksanakan oleh pengelola PNBP. Kerangka insentif untuk meningkatkan kepatuhan juga harus ditetapkan. Ditjen Anggaran dapat menerapkan metode-metode proyeksi baru dengan peningkatan ketersediaan data pertambangan. Pengembangan ILR oleh ESDM akan selesai pada tahap ini.

16 Pasal 6 UU No 20/1997: Kementerian Keuangan berwenang untuk menugaskan suatu badan pemerintah untuk memungut dan/atau menerima penerimaan bukan pajak yang terhutang. Pasal 13 UU No 20/1997 menyatakan "Instansi Pemerintah yang ditunjuk wajib mengadakan pencatatan yang dapat menyajikan keterangan yang cukup untuk dijadikan dasar penghitungan Penerimaan Negara Bukan Pajak" tanpa menyatakan nama instansi pemerintahnya.

Tabel ES 2. Usulan urutan implementasi rekomendasi dan kementerian/departemen yang bertanggung jawab

	Reformasi Tahap 1 (Tahun 1)	Reformasi Tahap 2 (Tahun 2)	Reformasi Tahap 3 (Tahun 3)	Kementerian/ Departemen yang bertanggung jawab atas implementasi
Rekomendasi kebijakan perubahan kelembagaan				
Perubahan tingkat pusat – Memindahkan tanggung jawab utama pengelolaan PNBP ke Ditjen Pajak	Keputusan Kementerian dari Kementerian Keuangan ditetapkan pada Tahap 1, dan penetapan peraturan transisi. Ditjen Pajak menyiapkan transisi pada Tahap 2 dan mulai mengelola PNBP batubara dan mineral pada Tahap 2.			Kemenkeu (penetapan keputusan), dan Ditjen Pajak yang bertanggung jawab atas implementasi
Perubahan tingkat daerah	Perubahan disosialisasikan oleh Dinas Pertambangan di tingkat daerah pada Tahap 1, dengan perubahan peran dan tanggung jawab ditetapkan pada Tahap 2.			Kemenkeu (Ditjen Pajak) - setelah menjadi pengelola PNBP
Rekomendasi proses-proses dan sistem-sistem kebijakan				
Membuat Catatan Perizinan Terpadu (ILR)		Penyusunan ILR dimulai pada Tahap 2, dan ILR selesai dan siap digunakan pada Tahap 3.		ESDM
Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP			Penggunaan metode proyeksi yang baru setelah ILR dan database pembayar PNBP dikembangkan dan pembagian data ditetapkan	Kemenkeu, Ditjen Anggaran
Melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi aturan harga patokan dan biaya pengurang		Penetapan dan sosialisasi aturan-aturan baru		ESDM
Melembagakan penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang memformulasi tagihan		Penyusunan formulir laporan royalti dan sosialisasinya ke perusahaan-perusahaan		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Maksimalisasi potensi sistem penagihan SIMPONI	Penambahan kemampuan SIMPONI dan lebih banyak perusahaan terdaftar			Kemenkeu, Ditjen Anggaran
Mengubah titik pembayaran PNBP	Pengumuman perubahan peraturan titik pembayaran			Kemenkeu, Ditjen Perbendaharaan
Mengurangi pelaporan pasca-pembayaran oleh pembayar PNBP		Penetapan peraturan untuk mengurangi pelaporan PNBP pasca-pembayaran		Kemenkeu, Ditjen Pajak

	Reformasi Tahap 1 (Tahun 1)	Reformasi Tahap 2 (Tahun 2)	Reformasi Tahap 3 (Tahun 3)	Kementerian/ Departemen yang bertanggung jawab atas implementasi
Membuat *database* elektronis pembayar PNBP		*Database* elektronis untuk informasi penagihan dan pembayaran PNBP tersusun dan terhubung dengan SIMPONI		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Meningkatkan penggunaan data dari badan-badan pemerintahan bagi proses pengendalian dan kepatuhan			Pengenalan protokol pembagian data dan data yang dibagi digunakan oleh pengelola PNBP	Kemenkeu, Ditjen Pajak untuk koordinasi dengan badan-badan lain yang memberikan data
Meningkatkan proses audit dan pemeriksaan kepatuhan		Proses-proses audit terpilih yang ditingkatkan, menggunakan data PNBP, mulai digunakan pada Tahap 2, dengan seluruh proses audit yang direkomendasikan ditetapkan pada Tahap 3.		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif		Pengawasan berkelanjutan atas kinerja reformasi pengelolaan PNBP dengan penetapan insentif-insentif baru		Kemenkeu

Implikasi temuan-temuan yang lebih luas di luar pengelolaan PNBP batubara

Potensi kenaikan penerimaan yang diidentifikasi dalam penelitian ini dapat lebih meningkat jika terdapat pengaruh tambahan yang positif dari pengelolaan penerimaan pajak pertambangan dan PNBP mineral. Sebagian besar rekomendasi yang disebutkan juga dapat diterapkan pada sektor-sektor mineral lainnya, yang juga memungut royalti melalui sistem penghitungan sendiri, terutama royalti nikel, bauksit, timah dan bijih besi yang harus dipungut dari sejumlah pemegang IUP berskala kecil dan menengah. Analisis awal PNBP nikel dan timah menunjukkan bahwa terdapat sejumlah masalah ketaatan dan kepatuhan yang hampir sama seperti pada batubara. Selain itu, sebagian besar rekomendasi tersebut juga dapat diterapkan untuk memperkuat pengelolaan penerimaan pajak pertambangan dan meningkatkan realisasi pajak pertambangan karena basis penerimaan (dan pembayarnya) untuk penerimaan pajak dan bukan pajak adalah sama. Jika Ditjen Pajak bertanggung jawab sekaligus dalam pengelolaan penerimaan pajak dan bukan pajak pertambangan, sinerginya akan lebih mudah dimanfaatkan.[17]

Reformasi pengelolaan PNBP batubara dapat lebih efektif dalam meningkatkan penerimaan fiskal dengan dampak yang lebih rendah terhadap iklim investasi pertambangan, dibanding

17 Penerimaan pajak pertambangan pada tahun 2012 berjumlah 50% lebih besar dari penerimaan bukan pajak pertambangan; karenanya, potensi peningkatan realisasi karena peningkatan kepatuhan penerimaan pajak pertambangan dapat memiliki jumlah yang cukup signifikan.

alternatifnya seperti peningkatan tarif royalti atau penetapan pajak-pajak baru pada sektor batubara. Peningkatan tarif royalti atau penetapan pajak-pajak yang baru, dalam kondisi lemahnya sistem pengelolaan PNBP dan tingginya ketidakpatuhan, akan meningkatkan penerimaan yang hilang (sebagai bagian dari potensi penerimaan) karena insentif untuk tidak patuh akan semakin besar. Selain itu, penetapan royalti yang lebih tinggi dan/atau pajak-pajak baru mungkin akan membawa pengaruh yang tidak diinginkan terhadap iklim investasi Indonesia, yang saat ini telah dianggap sebagai salah satu yang paling tidak menarik di dunia, yang disebabkan karena ketidakpastian dalam peraturan dan kebijakan[18]. Langkah tersebut juga dapat meningkatkan masalah hukum dengan para pemegang kontrak karya. Peningkatan tarif royalti pada jangka pendek juga tidak diharapkan dengan adanya penurunan yang tajam dalam harga-harga komoditas – harga batubara internasional telah turun sebesar 15,2% pada paruh pertama tahun 2014. Rekomendasi peningkatan sistem pengelolaan PNBP batubara, di sisi lain, tidak akan membawa dampak negatif seperti iklim investasi karena akan lebih berfokus pada penegakan peraturan perundangan yang berlaku di samping memberikan kepastian dan kejelasan yang lebih baik dalam penerapan peraturan-peraturan tersebut.

Susunan laporan

Susunan bagian-bagian laporan diringkas pada tabel berikut.

Pertanyaan utama	Bab dan analisis utama	Lampiran
Mengapa berfokus pada pengelolaan PNBP sektor pertambangan?	**Bab 2:** Analisis tren dalam realisasi PNBP dan tren dalam harga komoditas dan tingkat produksi	
Berapa banyak penerimaan yang hilang pada sistem pengelolaan PNBP yang kini berjalan?	**Bab 3:** Ringkasan metodologi dan temuan-temuan utama dari model Bank Dunia (BD) yang disusun untuk memperkirakan potensi PNBP batubara sebagai perbandingan dengan realisasi PNBP/ PNBP sesungguhnya	Lampiran II: Metodologi untuk memperkirakan potensi penerimaan bukan pajak batubara
Mengapa sistem pengelolaan PNBP yang ada tidak efektif dalam memungut penerimaan bukan pajak?	**Bab 4:** Penelitian diagnostik dari sistem pengelolaan PNBP batubara yang berjalan pada tingkat pusat dan daerah—peran kelembagaan, proses, masalah dan risiko—berdasarkan wawancara terstruktur dan analisis dokumentasi	Lampiran IIIa: Daftar wawancara yang dilakukan dan dokumen yang dianalisis Lampiran IIIb: Analisis data untuk mendukung diagnostik pengelolaan PNBP
Apa saja pilihan kebijakan untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP batubara?	**Bab 5:** Ringkasan rekomendasi kebijakan; potensi dampaknya; lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas penerapannya; kemudahan penerapan; dan tambahan pelatihan dan pengembangan kapasitas yang dibutuhkan untuk implementasi	Lampiran V: Rekomendasi kebijakan kelembagaan dan bukan kelembagaan secara mendetil

18 Indonesia berada di peringkat terakhir di antara 96 negara dan yurisdiksi penghasil mineral pada Indeks Kebijakan Pertambangan (Mining Policy Index), yang disusun oleh para investor pertambangan dunia, menurut Survei Dunia Investor Pertambangan dari Fraser Institute (2013).

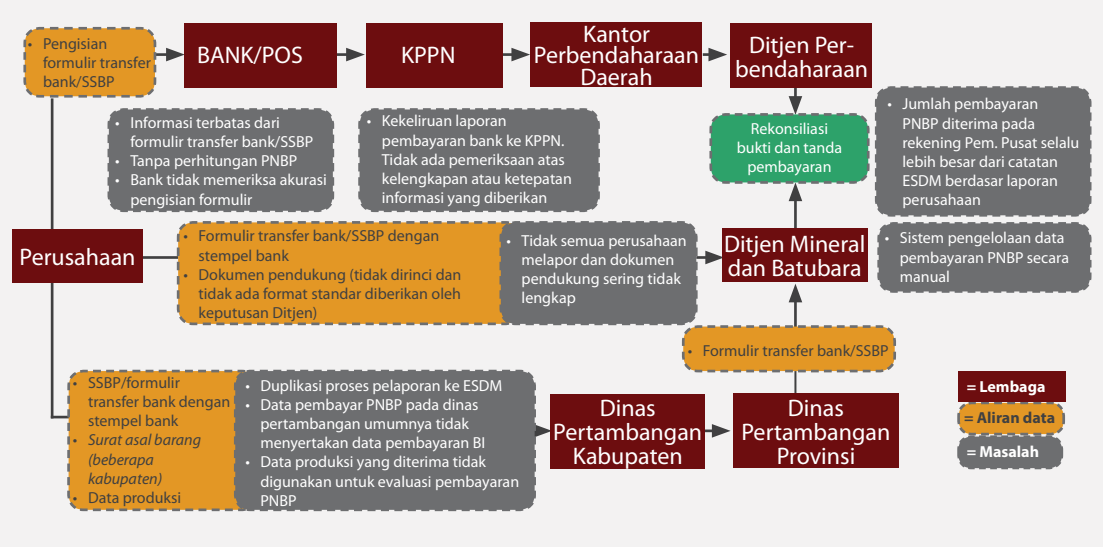
Gambar Lampiran ES 1a. Ikhtisar peran dan lembaga-lembaga utama pada sistem pengelolaan PNBP berjalan

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
IUP dan PKP2B Batubara			- Tidak ada tagihan - Menghitung sendiri kewajiban	Membayar ke MPN atau BI	Mengirim laporan pembayaran ke ESDM dan Dinas Pertambangan					
Dinas Pertambangan	Menyusun database izin IUP yang terbit tapi tidak selalu dibagi	Mengkaji rencana produksi IUP		Beberapa Dinas mendorong IUP membayar		Mengelola data pembayar PNBP secara manual	Tidak aktif dalam tindak lanjut kepatuhan – bukan peran mereka	Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Dinas Pendapatan							Tugas meningkatkan PNBP tapi non-aktif	Ikut rekonsiliasi namun peran tidak aktif	Memeriksa penerimaan bagi hasil	
Bank Indonesia				Rekening negara di BI						
Ditjen Perbendaharaan Kemenkeu				Mengelola Sistem MPN		Mengelola data pembayaran MPN & BI		Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Ditjen Anggaran (Direktorat PNBP) Kemenkeu		Kurang data untuk evaluasi proyeksi ESDM	Sistem penagihan SIMPONI (akan datang)		Sistem penagihan SIMPONI (akan datang)	Akan datang – Sistem penagihan SIMPONI	Kurang data untuk pengawasan realisasi PNBP			
Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak Kemenkeu	Data tidak digunakan untuk PNBP	Data tidak digunakan untuk PNBP					Data tidak digunakan untuk PNBP			
Ditjen Mineral dan Batubara ESDM	Tidak ada catatan izin tambang terpusat	Menyusun proyeksi PNBP untuk Ditjen Anggaran	Menetapkan harga patokan batubara. Terbitkan aturan pengurangan biaya	Menerbitkan keputusan proses pembayaran	Tidak ada mekanisme kuat untuk menjamin pelaporan pembayar PNBP	Mengelola data pembayar PNBP manual	Mengevaluasi dokumen pembayaran PNBP perusahaan (hanya IUP)	Memeriksa dan rekonsiliasi dengan Ditjen Perbendaharaan dan Dinas	Memimpin proyeksi dana bagi hasil	Bagian tim OPN yang melakukan audit.
BPK										Sampel audit

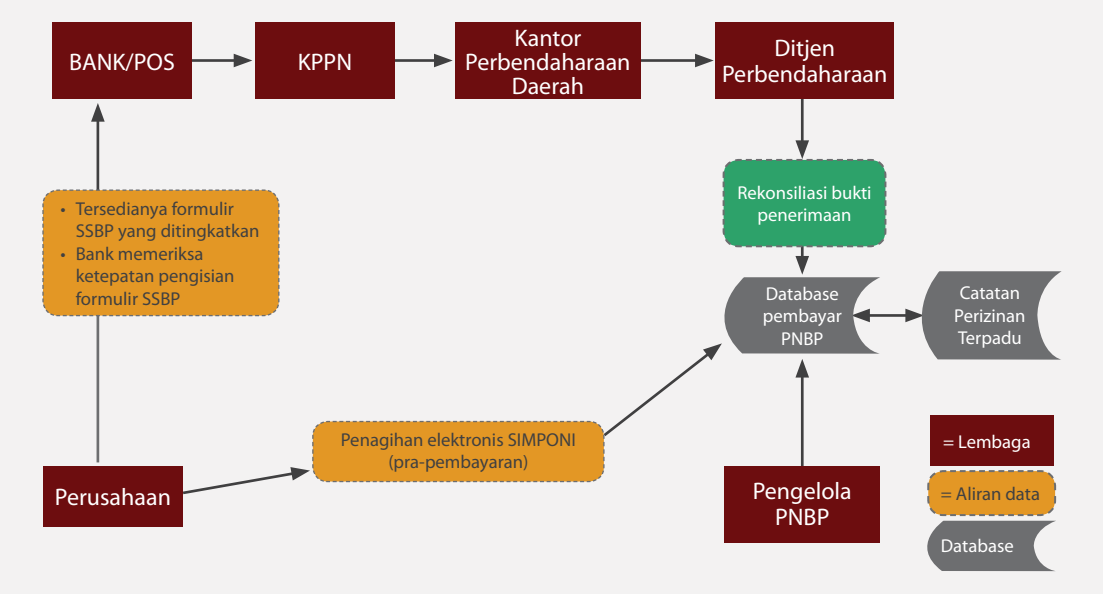
Gambar Lampiran ES 1b. Ikhtisar peran dan lembaga-lembaga utama dalam sistem pengelolaan PNBP dengan penerapan seluruh rekomendasi kebijakan

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Coal IUPs and PKP2Bs			Mengirim laporan royalti standar atau tagihan elektronik SIMPONI	Hanya membayar ke MPN	Mengirim bukti transfer bank ke ESDM					
Dinas Pertambangan	Mengelola database IUP yang diterbitkan, menggunakan dan menghubungkan ke catatan perizinan (ILR)		Mensosialisasikan pedoman pengurangan biaya dan harga patokan							Membantu audit oleh pengelola PNBP dan mensosialisasikan temuan audit ke perusahaan
Dinas Pendapatan									Memeriksa penerimaan bagi hasil	
Bank Indonesia				Rekening negara di BI						
Ditjen Perbendaharaan Kemenkeu				Mengelola Sistem Pembayaran MPN.		Mengelola data pembayaran MPN - dan membaginya dengan pengelola PNBP		Rekonsiliasi otomatis karena sistem pembayaran MPN terhubung ke SIMPONI		
Ditjen Anggaran (Direktorat PNBP) Kemenkeu		Menggunakan SIMPONI, data operator pertambangan ESDM dan makroekonomi untuk proyeksi PNBP	SIMPONI menyusun tagihan dan pungut data pembayar PNBP		SIMPONI telah memiliki data pembayar NTR	SIMPONI memberi data pembayar PNBP ke database pembayar NTR				
Ditjen Pajak Kemenkeu	Mengelola database PNBP yang berisi dasar proyeksi royalti	Menyampaikan data untuk proyeksi PNBP		Menerbitkan keputusan proses pembayaran		Mengelola database elektronik pembayar PNBP dan menganalisis data	Mengelola laporan PNBP perusahaan untuk ketaatan dengan SIMPONI, data Bea Cukai dan operasional		Memimpin proyeksi dana bagi hasil dengan data SIMPONI pada database pembayar PNBP	Melakukan audit pembayar PNBP
Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM	Mengelola catatan perizinan terpadu	Memberi data operasi pertambangan ke Ditjen Anggaran untuk menyusun proyeksi	Menetapkan harga patokan batubara dan terbitkan aturan pengurangan biaya				Menyampaikan data operasi ke Ditjen Pajak untuk kepatuhan			
BPK										Tinjauan proses audit

Gambar Lampiran ES 2a. Aliran data dan permasalahan pada sistem pengelolaan PNBP berjalan



Gambar Lampiran ES 2b. Aliran data dan permasalahan pada sistem pengelolaan PNBP – disederhanakan sesuai rekomendasi kebijakan



BAB 2
Pengantar: Mengapa Berfokus pada Pengelolaan Penerimaan Bukan Pajak Sektor Pertambangan?

2.1. Komoditas Dan Sumber Daya Alam Pada Ekonomi Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara yang paling kaya mineral di dunia, dengan sumber daya alam mineral, hidrokarbon dan komoditas pertanian dengan jumlah yang signifikan. Indonesia masuk dalam peringkat sepuluh negara dengan jumlah cadangan mineral terbukti paling tinggi di dunia, termasuk timah, emas, tembaga dan nikel.[19] Indonesia juga merupakan eksportir batubara termal terbesar di dunia untuk penggunaan pembangkit listrik, dengan pengiriman bahan bakar senilai sekitar 2 miliar dolar AS setiap bulan, terutama ke Tiongkok dan India. Indonesia adalah eksportir minyak sawit mentah paling besar di dunia, memasok lebih dari setengah nilai ekspor dunia. Walaupun bukan menjadi pemain utama dalam minyak mentah dan gas alam, komoditas tersebut masih mencakup 17 persen dari nilai ekspor Indonesia pada tahun 2012 (Gambar 2.1).

19 Sumber: US Geological Survey of Minerals, 2013.

Gambar 2.1. Indonesia adalah pemain dunia yang signifikan dalam sejumlah komoditas sumber daya alam dan sektor tersebut merupakan penghasil penerimaan ekspor yang besar

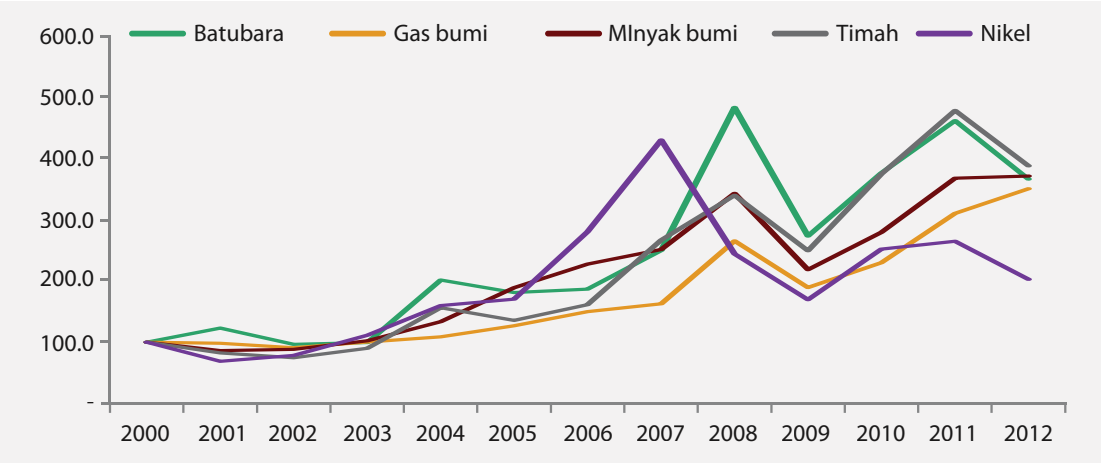
Sumber: Bank Dunia dan perhitungan staf Bank Dunia.

Dari 2003 hingga 2012 dunia mengalami lonjakan komoditas yang signifikan dengan harga sejumlah komoditas sumber daya alam mencatat peningkatan berlipat ganda. Pertumbuhan yang cepat di Tiongkok, India dan ekonomi-ekonomi berkembang lainnya mendorong peningkatan permintaan yang pesat terhadap beberapa komoditas. Harga patokan internasional untuk batubara, gas alam dan minyak mentah—semua yang merupakan komoditas ekspor penting bagi Indonesia—masing-masing meningkat lebih dari tiga kali lipat dalam nominal dolar AS antara tahun 2000 dan 2012 (Gambar 2.2).

Sebagian didorong oleh lonjakan harga komoditas sumber daya alam, produksi dan ekspor komoditas di Indonesia mengalami lonjakan pertumbuhan selama dekade yang lalu. Produksi batubara meningkat lima kali lipat, produksi nikel meningkat tiga kali, dan produksi timah meningkat sebesar 40 persen dari tahun 2000 hingga 2012. Produksi gas alam meningkat sebesar 10 persen, sementara satu-satunya komoditas yang mencatat penurunan adalah minyak mentah, yang produksinya turun sebesar 40 persen dari tahun 2000 hingga 2012 karena usia lapangan minyak dan perlambatan eksplorasi yang sebagian didorong oleh peningkatan ketidakpastian peraturan perundangan.

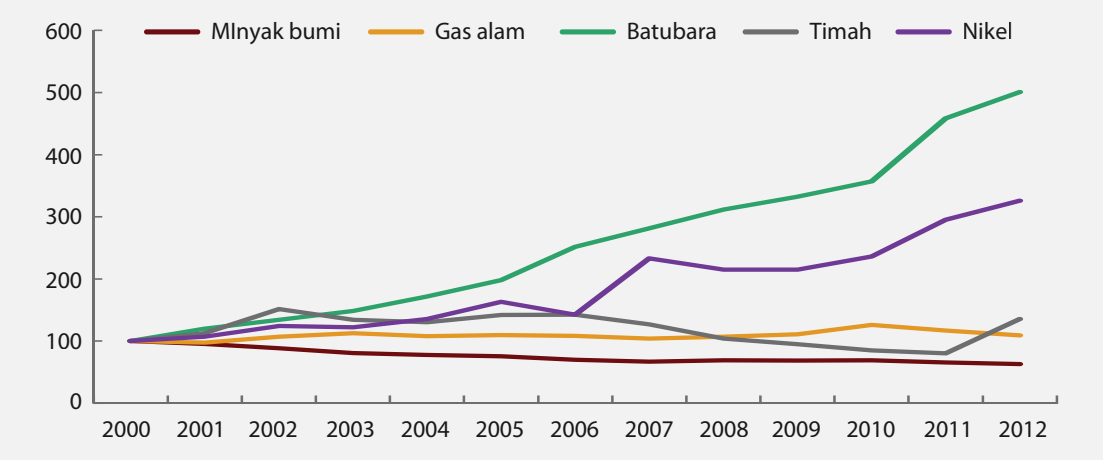
Gambar 2.2. Harga komoditas dunia meningkat drastis…

(Indeks harga dalam dolar AS, 2000 = 100)



Sumber: Bank Dunia dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 2.3. ...mendorong produksi Indonesia atas sejumlah komoditas secara signifikan
(Indeks produksi, 2000 = 100)



Sumber: Statistik Pertambangan ESDM, Kajian Energi BPS (2012) dan perhitungan staf Bank Dunia

Lonjakan harga dan produksi komoditas mendorong peningkatan yang signifikan dalam kontribusi nominal sektor sumber daya alam terhadap pertumbuhan, ekspor dan investasi. Sektor sumber daya alam merupakan dua per lima dari pertumbuhan PDB nominal dan dua per tiga dari pertumbuhan dalam ekspor nominal antara tahun 2002 dan 2012. Sumber daya alam juga menarik investasi yang signifikan, dengan peningkatan FDI pada sektor sumber daya alam primer dari 300 juta dolar AS pada tahun 2002 menjadi 10 miliar dolar AS pada tahun 2012, yang merupakan 40 persen dari jumlah FDI pada tahun 2012. Namun patut diperhatikan bahwa kontribusi langsung dari sektor tersebut terhadap pertumbuhan PDB riil lebih lemah dibanding kontribusi nominalnya, yang mencerminkan pengaruh harga komoditas, dengan kontribusi sektor hanya seperlima dari pertumbuhan PDB riil antara tahun 2002 dan 2012.

Semakin pentingnya sumber daya alam secara ekonomi di Indonesia mendorong keprihatinan akan pemerataan manfaat dan kontribusi sektor tersebut terhadap penerimaan pemerintah, ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan. Bagian berikut membahas kontribusi sektor sumber daya alam terhadap penerimaan negara secara lebih mendetil.

2.2. Penerimaan Sumber Daya Alam: Kerangka Hukum dan Peraturan Perundangan, Royalti Produksi Mineral, Masalah dan Realisasi PNBP

2.2.1. Ikhtisar kerangka hukum dan peraturan perundangan untuk PNBP pertambangan non-migas[20]

Produksi dan ekspor batubara di Indonesia didominasi oleh produsen besar yang memegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), namun pada beberapa tahun terakhir bagian produksi dari para produsen yang memegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) telah meningkat secara signifikan. Jumlah produsen batubara yang memiliki Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (dengan rata-rata luas daerah konsesi sebesar 100.000 hektar) mencapai 71% dari produksi batubara, dengan 10 produsen batubara terbesar di Indonesia[21] menghasilkan 60% dari produksi batubara pada tahun 2013. Namun pada beberapa tahun terakhir,

20 Bagian ini merupakan bagian dari studi Bank Dunia mengenai Evaluasi dan Tolok Ukur Kebijakan Penerimaan Bukan Pajak Mineral dan Batubara di Indonesia, Juni 2012.

21 Sepuluh produsen itu termasuk 8 konglomerat dalam negeri, satu yang dimiliki sebagian oleh perusahaan asing dan BUMN yang bergerak dalam produksi batubara (PT Bukit Asam).

bagian produksi dari produsen berskala lebih kecil (IUP)[22] telah meningkat secara signifikan, dari 21% pada tahun 2008 menjadi 29% pada tahun 2013 berkat meningkatnya penerbitan izin pertambangan pada tingkat daerah.[23]

Sebelum UU Pertambangan No. 4/2009, izin operasi pertambangan diberikan melalui Kontrak Karya (KK) untuk mineral bukan batubara dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Kuasa Pertambangan (KP) untuk batubara. Tujuh generasi KK dan tiga generasi PKP2B telah diterbitkan antara tahun 1967 dan 2009. Kontrak KK dan PKP2B mencakup operasi pertambangan skala besar, dan pihak-pihak asing diperkenankan untuk memiliki kontrak-kontrak tersebut. Setiap kontrak menjelaskan syarat fiskal (untuk perpajakan dan bukan perpajakan) dan aturan operasi. Kontrak-kontrak tersebut dilindungi hukum dan terus berlaku hingga selesai, walau dengan terbitnya UU pertambangan yang baru. KP mencakup operasi pertambangan skala kecil dan menengah dan hanya dapat diberikan kepada perusahaan-perusahaan Indonesia. Kerangka fiskal untuk KP ditetapkan dalam PP No. 45/2003.

UU Pertambangan No. 4/2009 menetapkan sistem perizinan berdasarkan daerah: IUP bagi seluruh mineral, Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) bagi seluruh mineral, dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) bagi seluruh mineral. Kewenangan penerbitan izin pertambangan mengalami desentralisasi sebagai bagian dari UU. Hingga saat ini, hanya segelintir IUPK dan IPR telah diterbitkan, namun jumlah IUP yang diterbitkan oleh pemerintah daerah telah mencapai ribuan izin sejak desentralisasi.[24]

Seluruh usaha pertambangan yang baru diatur oleh UU Pertambangan No. 4/2009 dan harus memperoleh IUP, IUPK atau IPR sebelum memulai operasi. Selain itu, UU itu menetapkan bahwa KK dan PKP2B yang telah ada harus diubah menjadi IUP setelah berakhirnya masa kontrak, sementara KP harus diubah menjadi IUP pada tahun 2010. Sementara KP sudah tidak lagi menjadi kontrak yang berlaku dan telah sepenuhnya digantikan dengan IUP, para pemegang KK dan PKP2B tetap beroperasi hingga berakhirnya masa kontrak mereka. Karena usaha mereka merupakan operasi berskala besar, sebagian besar produksi batubara dan mineral bernilai besar di Indonesia masih dilaksanakan oleh pemegang KK dan PKP2B.

- **Seluruh pemegang izin pertambangan (pemegang IUP, IUPK dan IPR, dan mantan pemegang KP yang diubah ke IUP atau IPR) ini harus tunduk pada peraturan perundangan, termasuk dalam ketentuan fiskal, yang ditetapkan menurut UU Pertambangan No. 4/2009 dan peraturan pelaksanaannya**. Lampiran I meringkas seluruh peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan PNBP pertambangan. Dua peraturan utama yang menetapkan kerangka fiskal pasca UU Pertambangan No. 4/2009 adalah Peraturan Menteri ESDM No. 17/2010 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 9/2012. **Permen ESDM No. 17/2010** menetapkan tata cara untuk menentukan harga patokan batubara, mineral logam dan bukan logam, biaya pengurang yang diperkenankan,[25] dan juga rincian titik penjualan yang diperbolehkan dalam rangka penghitungan kewajiban PNBP.
- **Peraturan Pemerintah (PP) No. 9/2012** adalah peraturan terbaru yang menetapkan tarif royalti serta tarif-tarif bukan pajak lainnya yang berlaku untuk mineral dan batubara. PP ini sekaligus mengamandemen PP No. 45/2003 dalam hal tersebut.

22 Daerah konsesi untuk IUP produksi batubara telah dibatasi pada 15.000 hektar, dibandingkan dengan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara di mana sejumlah produsen menguasai lebih dari 100.000 hektar.

23 Sumber: Indonesia Coal Book 2014/2015, Petromindo.

24 Pasca penetapan UU baru tersebut, 8.000 izin pertambangan diterbitkan dalam 12 bulan hingga Desember 2010 sebelum moratorium ditetapkan dan pemberian izin dibekukan (Gandataruna dan Haymon, 2011).

25 Batasan akan besarnya biaya pengurang yang diperkenankan dari setiap kategori dijelaskan pada Peraturan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara No. 999/2011.

Menurut UU Pertambangan No. 4/2009, usaha mineral menurut KK dan PKP2B yang diadakan sebelum UU itu berlaku akan tetap berlaku—termasuk ketentuan fiskal di dalam kontrak tersebut—hingga habisnya masa kontrak yang berlaku tersebut.

2.2.2. Aturan royalti produksi mineral

Instrumen fiskal utama untuk sektor pertambangan non-migas adalah pajak pendapatan badan, royalti dan bagi hasil penjualan untuk PKP2B dengan pajak ekspor yang baru saja diberlakukan untuk ekspor bijih mineral (lihat Kotak 2.1). Karena pengaturan fiskal berbeda untuk para pemegang IUP, KK dan PKP2B (seperti dijelaskan sebelumnya), tidaklah jelas siapa yang sesungguhnya mendapat tarif pajak keseluruhan efektif yang lebih besar. Sebagai contoh, sejumlah KK memiliki tarif royalti produksi mineral yang lebih rendah namun memiliki pajak pendapatan badan yang lebih tinggi dibanding IUP. Pada keadaan khusus di mana batubara diproduksi dengan PKP2B, terdapat pungutan tambahan yang disebut Dana Bagi Hasil Penjualan Batubara yang menjadi royalti tambahan di luar royalti produksi mineral yang berlaku umum. Pungutan itu dirancang untuk mencapai tarif royalti sebesar 13,5 persen untuk semua batubara yang diproduksi menurut kontrak tersebut.

Kotak 2.1. Penetapan Bea Ekspor pada Ekspor Bijih Mineral (kecuali Batubara)

Mengikuti UU Pertambangan No. 4/2009, ESDM menerbitkan Peraturan No. 7/2012 yang mendorong para produsen untuk menyusun rencana pembangunan peleburan (*smelter*). Peraturan itu juga menetapkan standar minimum untuk pemrosesan dan pemurnian dalam negeri, dan melarang ekspor bijih-bijih mineral mentah. Para produsen masih diperkenankan untuk mengekspor mineral yang belum diproses selama masa peralihan, namun para pemegang IUP dikenakan bea ekspor sebesar 20 persen untuk mineral-mineral mentah (tidak termasuk batubara).

Pada tanggal 12 Januari 2014, Pemerintah mengumumkan PP No. 1/2014, yang menetapkan larangan ekspor nikel dan bauksit mentah namun tetap memperkenankan ekspor 'konsentrat' yang telah setengah diproses untuk mineral-mineral bukan batubara lainnya, termasuk tembaga, hingga tahun 2017. Aturan ini diikuti dengan Peraturan Kemenkeu No. 6/2014 yang menetapkan bahwa semua produsen, termasuk pemegang KK, kini menjadi subyek pajak ekspor mineral mentah dan setengah terproses (kecuali batubara). Tarif pajak ekspor ditetapkan 20-25 persen dari penerimaan penjualan pada tahun 2014 dan meningkat hingga 60 persen pada tahun 2016. Pada saat penulisan laporan ini, masih terdapat ketidakpastian yang signifikan tentang apakah pajak ekspor ini masih akan tetap berlaku atau tidak.

Royalti produksi mineral Indonesia (termasuk bagian penerimaan bagi hasil penjualan batubara) adalah royalti dengan tarif tunggal berdasarkan nilai penjualan (Tabel 2.1), **serupa dengan kebanyakan aturan royalti di seluruh dunia**. Besaran tarif royalti bersifat regresif—yaitu mengambil bagian keuntungan yang semakin kecil dengan semakin meningkatnya keuntungan—namun menawarkan stabilitas yang lebih tinggi dan lebih tidak terkait peredaran/siklikal dibanding aturan yang terkait dengan keuntungan. Tarif royalti untuk batubara penambangan terbuka (*open cast coal*) adalah 3 persen, 5 persen atau 7 persen, bergantung kepada nilai kalori batubara tersebut. Tarif royalti bagi batubara dari tambang dalam tanah (*underground coal*) adalah satu poin persentase lebih rendah dari batubara tambang terbuka untuk setiap tingkat nilai kalori, namun sebagian besar penambangan batubara di Indonesia adalah penambangan terbuka (di atas 80 persen). Tarif untuk penerimaan bagi hasil penjualan batubara PKP2B adalah 13,5 persen dikurangi tarif royalti produksi batubara yang berlaku. Untuk mineral logam, tarif royalti berkisar antara 3 hingga 5 persen bagi IUP. Usaha pertambangan mineral logam dengan KK menggunakan tarif royalti yang berbeda, bergantung pada generasi KK tersebut. Beberapa KK dari generasi yang lebih lampau menggunakan tarif royalti berdasar unit yang dihitung menurut berat per unit dalam dolar AS.

Dasar pengenaan penerimaan royalti adalah penjualan bersih. Peraturan baru juga dikeluarkan untuk menetapkan batasan jumlah yang dapat dikurangkan dari setiap golongan biaya. Dalam hal batubara, perhitungan royalti suatu produk mencakup apakah produk itu meninggalkan daerah perizinan dan apakah termasuk batubara mentah atau telah dibersihkan (*washed coal*). Untuk mineral logam, penjualan bijih, konsentrat, produk dan logam setengah jadi lainnya semuanya mengandung perhitungan royalti.[26] Selain itu, khusus untuk batubara, royalti dihitung pada saat meninggalkan daerah perizinan. Jika titik penjualan berada pada bagian hilir dari titik penghitungan nilai maka tambang tersebut berhak atas biaya pengurang (hingga batas tertentu yang telah ditetapkan) dari titik penjualan ke titik penilaian (yang secara efektif adalah selisih dengan titik produksi). Untuk mineral logam, Permen ESDM No. 17/2010 menentukan tempat titik penjualan yang kemudian digunakan sebagai titik penilaian. Titik penjualan yang diperkenankan adalah: FOB tongkang atau kapal (untuk ekspor); CIF/C&F (untuk ekspor); dan pengiriman untuk pembeli dalam negeri. Golongan umum biaya pengurang diatur pada Permen ESDM No. 17/2010 sementara aturan rinci akan komponen dan besaran biaya pengurang yang perkenankan ditetapkan dalam Peraturan Ditjen Minerba No. 999.K/30/DJB/2011. Industri pertambangan menilai bahwa dibutuhkan penjelasan yang lebih rinci namun mudah dipahami tentang pelaksanaan aturan-aturan tersebut; hal yang juga sangat ditekankan oleh Bank Dunia dalam laporan ini.

Harga patokan yang digunakan untuk perhitungan royalti bagi setiap mineral ditetapkan oleh peraturan. Harga patokan tersebut ditetapkan setiap bulan oleh ESDM. Peraturan ESDM No. 17/2010 memperkenankan penjualan batubara secara saat itu (*spot*) atau periode 3 bulanan, dan masing-masing memiliki harga patokan yang berbeda. Untuk batubara, harga patokan untuk jenis batubara termal dan kokasi (*metallurgical/coking*) ditetapkan secara nasional menggunakan indeks harga pada pusat-pusat perdagangan batubara terkemuka. Dalam hal mineral logam utama, termasuk emas, tembaga, nikel dan timah, harga patokan ditetapkan berdasarkan harga-harga pada pasar terminal internasional.

Pada semua kondisi, harga patokan merupakan harga minimum, sehingga apabila harga sesungguhnya berada di atas harga patokan, harga sesungguhnya itulah yang digunakan untuk menghitung royalti. Untuk penjualan batubara *fine*, *reject* atau dengan *impurities* tertentu, ESDM memperkenankan pengecualian sehingga harga realisasi atau harga sesungguhnya dapat digunakan.

Tabel 2.1. Aturan royalti produksi mineral Indonesia

Aturan Royalti	Indonesia (IUP, KK and PKP2B)	Praktik Dunia
Berdasar unit vs berdasar nilai	• Umumnya berdasarkan nilai kecuali sejumlah KK yang berdasar unit	• Berdasar nilai adalah yang paling umum digunakan. Royalti berdasar unit umumnya digunakan untuk mineral bernilai rendah dan homogen untuk konstruksi dan beberapa mineral-mineral dalam jumlah besar.
Dasar penerimaan		
Output atau penjualan	• Penjualan	• Praktik standar sulit didefinisikan

26 ESDM Reg No. 17/2010.

Aturan Royalti	Indonesia (IUP, KK and PKP2B)	Praktik Dunia
Nilai mineral setelah ekstraksi atau setelah diproses	• Batubara – ketika meninggalkan daerah perizinan • Mineral logam: bervariasi, dapat menurut penjualan bijih, konsentrat atau mineral terproses	• Mineral logam: dapat dipungut sesuai kandungan mineral pada titik ekstraksi (bijih) atau setelah diproses, yang mana kehilangan kandungan mineral telah terjadi pada satu atau lebih tahapan pemrosesan • Batubara: karena pemrosesan batubara tidak signifikan, nilai yang digunakan untuk penghitungan royalti adalah pada saat meninggalkan daerah perizinan
Bruto atau neto	• Berdasar nilai neto – biaya pengurang dan batas tertinggi biaya pengurang yang diperkenankan ditetapkan sejak 2011	• Berdasar nilai neto merupakan metode yang paling umum namun nilai bruto kadang-kadang digunakan untuk sejumlah mineral logam. Pengurangan bervariasi untuk perhitungan neto, namun beberapa negara membatasi nilai yang dapat dikurangkan
Harga patokan atau sesungguhnya/ realisasi	• Batubara: Yang paling tinggi antara harga patokan atau sesungguhnya. Harga patokan ditetapkan secara bulanan oleh ESDM dan menjadi harga paling rendah	• Harga penjualan sesungguhnya umumnya digunakan, namun penggunaan harga patokan semakin meningkat
Tarif royalti		
Tarif tunggal vs progresif	• Tarif tunggal	Royalti tarif tunggal paling umum, namun tren dunia mengaitkan tarif ke profitabilitas; royalti progresif dikembangkan dan digunakan misalnya di Queensland, Afrika Selatan dan Mongolia.

Tarif royalti dan bagi hasil penjualan untuk batubara	• IUP dan PKP2B (tambang terbuka)[27]
	  • 3% < 5.100 Kcal/kg
	  • 5% > 5.100 < 6.100 Kcal/kg
	  • 7% > 6.100 Kcal/k
	• PKP2B memiliki royalti produksi tambahan yang disebut dana bagi hasil penjualan. Bagian ini ditetapkan pada 13,5% **dikurangi** tarif royalti batubara yang berlaku, sehingga secara keseluruhan PKP2B membayar gabungan antara royalti dan dana bagi hasil penjualan sebesar 13,5%
		Rata-rata tarif royalti:
		• 3-15%

Tarif royalti untuk mineral (pilihan)	Bagi IUP[28] • Tembaga 4,00%; • Emas 3,75% • Nikel: Bijih 5,00%; *Matte* & Feronikel 4,00% • Timah 3,00%	Rata-rata tarif royalti: • Tembaga 2,5-4% • Emas 3-7% • Nikel 4-5% • Timah 4%

Bagi hasil sumber daya alam dilakukan berdasarkan aturan daerah asal produksi yang ditetapkan dalam UU No. 33/2004. Penerimaan sumber daya alam dibayarkan langsung oleh

27 Batubara dari tambang bawah tanah memiliki tarif royalti yang sedikit lebih rendah untuk IUP dan PKP2B: 2% < 5.100 Kcal/kg; 4% > 5.100 < 6.100 Kcal/kg; 6% > 6.100 Kcal/k.

28 Sejumlah KK, karena aturan fiskal pada kontrak karya mereka, membayar tarif royalti yang lebih rendah.

perusahaan ke rekening Perbendaharaan pemerintah pusat. Setelah itu, sesuai dengan mandat pada UU Desentralisasi No. 33/2004, pemerintah daerah berhak menerima bagian dari realisasi penerimaan sumber daya alam. Aturan bagi hasil dari realisasi penerimaan pertambangan umum diringkas pada Tabel 2.2 di bawah ini.

Tabel 2.2. Komposisi bagi hasil untuk penerimaan pertambangan

(%)	Pusat	Provinsii	Kabupaten	Daerah produsen lain di dalam provinsi yang sama
Pajak pendapatan badan	80	4	16	
Royalti produksi	20	16	32	32
Sewa lahan	20	16	64	
Dana bagi hasil penjualan batubara[29]	100			

2.2.3. Realisasi Penerimaan

Secara absolut (nominal), penerimaan pemerintah dari sektor sumber daya alam telah meningkat dari tahun 1999 hingga 2012 (Gambar 2.4). Penerimaan minyak meningkat secara signifikan, sebesar 379 persen secara nominal, dari Rp 38 triliun pada tahun 1999 menjadi Rp 182 triliun pada tahun 2012. Penerimaan gas juga meningkat secara signifikan, sebesar 424 persen secara nominal, dari Rp 20,1 triliun pada tahun 1999 menjadi Rp 105,9 triliun pada tahun 2012. Penerimaan mineral (terutama batubara) dari pertambangan juga meningkat drastis, walau dari dasar yang lebih rendah dibanding migas, sebesar 513 persen dari Rp 15,3 triliun menjadi Rp 78,5 triliun.[30] Bagian penerimaan minyak pada penerimaan dari sektor sumber daya alam turun dari 57,5 persen pada tahun 1999 menjadi 49 persen pada tahun 2012, namun bagian penerimaan gas tetap stabil pada 30 persen, sedangkan bagian penerimaan pertambangan meningkat dari 15 persen pada tahun 2003 menjadi 20 persen pada tahun 2012.

Sementara penerimaan pajak dan bukan pajak[31] dari sektor sumber daya alam tetap merupakan sumber penerimaan negara yang penting, bagian keduanya dalam keseluruhan penerimaan negara mengalami penurunan. Sektor sumber daya alam memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan negara, dengan rata-rata sebesar 31 persen dari jumlah pendapatan pada periode 1999-2012 (Gambar 2.5). Namun bagian penerimaan sumber daya alam sebagai bagian dari PDB dan pendapatan negara telah menurun selama periode 1999-2012, karena laju penerimaan bukan sumber daya alam dan PDB mencatat peningkatan yang lebih cepat (realisasi pendapatan secara keseluruhan untuk periode yang sama meningkat dari 15 persen dari PDB pada tahun 1999 menjadi 16 persen dari PDB pada tahun 2012). Penerimaan sumber daya alam turun dari 33 persen dari jumlah pendapatan negara pada tahun 1999 menjadi 28 persen pada tahun 2012. Sebagai persentase dari PDB, penerimaan dari sektor sumber daya alam menurun dari 5,3 persen dari PDB pada tahun 1999 menjadi 4,5 persen dari PDB pada tahun 2012. Hal ini didorong oleh penurunan dalam penerimaan pajak dan bukan pajak yang dipungut dari produksi minyak,

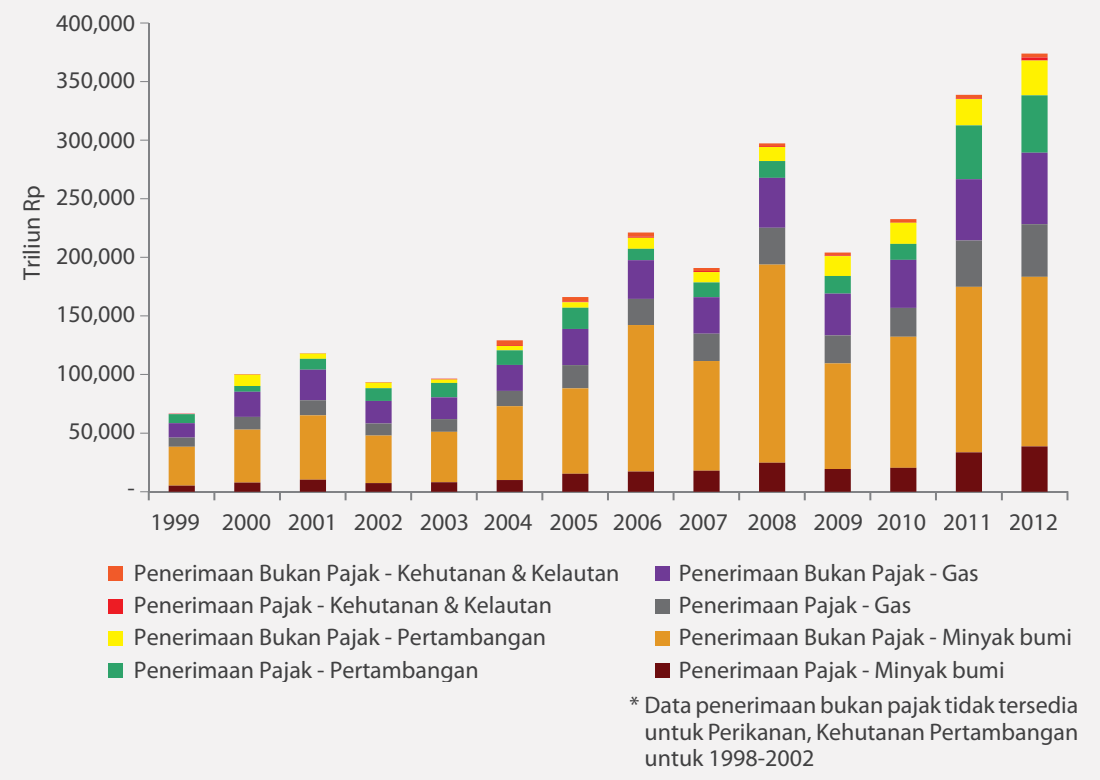
29 Bagian penerimaan bagi hasil penjualan batubara dipungut pada PKP2B dan ditetapkan sebesar 13,5% dari jumlah penjualan dikurangi royalti batubara yang sesuai dengan kualitas batubara tersebut. Sehingga sesungguhnya PKP2B membayar gabungan royalti dan bagian penerimaan pemerintah dari bagi hasil penjualan sebesar 13,5% dari jumlah penjualan.

30 Sebagai catatan, data penerimaan bukan pajak untuk pertambangan, kehutanan dan perikanan untuk periode tahun 1998-2002 tidak tersedia. Karenanya kita menggunakan periode 2003-12 untuk analisis penerimaan dari pertambangan, kehutanan dan perikanan.

31 Terutama volume migas yang diserahkan kepada negara, dan royalti produksi untuk komoditas lainnya.

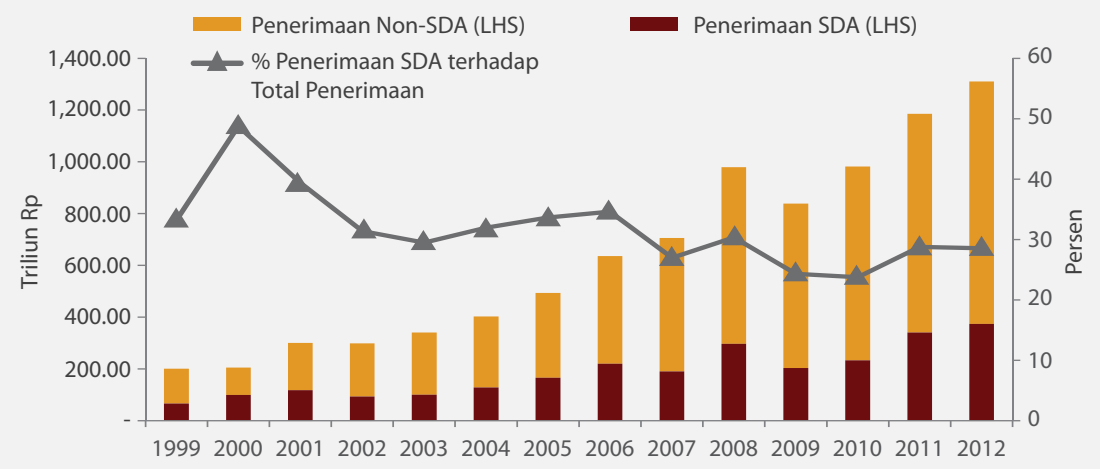
yang masih memberi kontribusi terhadap mayoritas penerimaan sumber daya alam, dari 3,0 persen dari PDB pada tahun 1999 menjadi 2,2 persen pada tahun 2012. Penerimaan dari gas alam juga menurun, dari 1,6 persen dari PDB pada tahun 1999 menjadi 1,3 persen pada tahun 2012, sementara penerimaan pajak dan bukan pajak dari pertambangan meningkat tipis dari 0,76 persen dari PDB pada tahun 2003 menjadi 0,95 persen pada tahun 2012 (Gambar 2.6).

Gambar 2.4. Penerimaan sumber daya alam menurut komoditas dan menurut pajak dan bukan pajak (1999 sampai 2012)



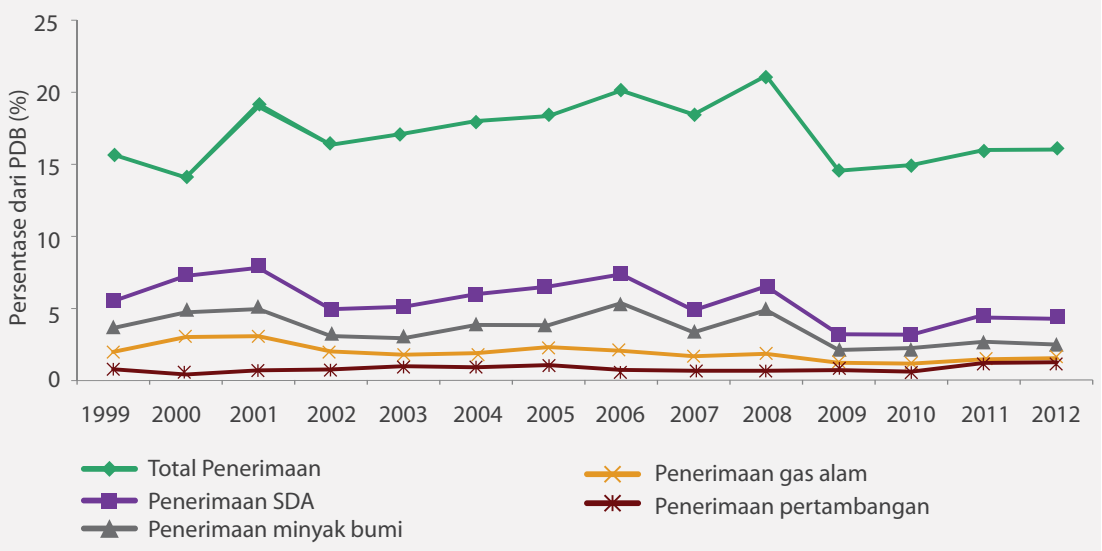
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Kemenkeu.

Gambar 2.5. Bagian sumber daya alam dalam penerimaan negara (1999 sampai 2012)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Kemenkeu.

Gambar 2.6. Penerimaan sumber daya alam sebagai % dari PDB 1999-2012



Sumber: Kementerian Keuangan dan BPS.

2.2.4. Masalah

Diskusi awal dengan Kementerian Keuangan[32] menyoroti persepsi umum bahwa negara tidak berhasil memperoleh bagian yang memadai dari penerimaan sumber daya alam[33] yang dihasilkan, terutama pada bidang non-migas (batubara dan mineral). Persepsi ini didorong oleh peningkatan harga komoditas dan kenaikan profitabilitas pada sektor tersebut sejak tahun 2003. Pendorong utama realisasi penerimaan sumber daya alam adalah: kerangka kebijakan fiskal, tingkat kepatuhan, harga komoditas dan tingkat produksi. Dengan kenaikan pada faktor fundamental ekonomi seperti harga dan produksi, penerimaan sumber daya alam dari pertambangan seharusnya meningkat secara signifikan selama periode tersebut, bila semua faktor lain tetap sama. Seperti ditunjukkan pada Gambar 2.2 di atas, harga komoditas meningkat paling tinggi selama dekade yang lalu, lebih dari tiga kali lipat untuk batubara antara tahun 2003 dan 2012. Pada periode yang sama, produksi batubara meningkat empat kali lipat dan produksi nikel naik tiga kali lipat (Gambar 2.3), dengan kenaikan yang tajam pasca tahun 2008 saat terjadi lonjakan penerbitan IUP.

Penerimaan pertambangan telah meningkat secara signifikan secara nominal dari tahun 2003 hingga 2012, namun tidak berarti bahwa seluruh potensi pendapatan pertambangan telah diserap. Seperti ditunjukkan pada Bagian 2.2.3, penerimaan pertambangan telah meningkat lima kali lipat dari tahun 2003 hingga 2012. Pertumbuhan realisasi penerimaan pertambangan yang signifikan tidak berarti bahwa sebagian besar/seluruh potensi penerimaan pertambangan telah dipungut. Jika terdapat perbedaan antara potensi dan realisasi penerimaan pertambangan (karena ketidakpatuhan dan kebocoran) maka walaupun realisasi penerimaan pertambangan tumbuh dengan laju yang sama dengan potensi penerimaan, kesenjangan antara potensi dan realisasi akan tetap ada.

32 Dari Januari hingga November 2012 sementara Bank melakukan penelitian tolok ukur royalti mineral bagi Kementerian Keuangan.

33 Penerimaan sumber daya alam mencerminkan keuntungan/profit di atas normal atau berlebihan yang berasal dari eksploitasi kekayaan yang tidak dapat diperbaharui. Profit di atas normal atau berlebihan adalah profit yang berada di atas tingkat normal (jumlah profit yang dibutuhkan untuk menghasilkan tingkat pengembalian minimum untuk menjustifikasi suatu investasi).

Penelitian yang ada tentang sistem pengelolaan PNBP pertambangan memperlihatkan risiko-risiko ketidakpatuhan dan ketidakefisienan, yang mendorong rendahnya pungutan pendapatan. Sebagai contoh, audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pungutan dan pengelolaan penerimaan bukan pajak dan dana bagi hasil (DBH) pada tahun 2010 yang menggunakan sampel perusahaan sektor pertambangan menemukan bahwa potensi kehilangan di dalam sektor karena pengelolaan yang tidak efisien mencapai 10 persen dari potensi pungutan PNBP sebesar Rp 4,95 triliun dari sampel tersebut. Cahyani dan Mumbunan (2011) menyoroti bahwa pada sektor timah, peningkatan jumlah produsen kecil turut meningkatkan bagian produksi timah yang tidak tercatat oleh sistem pemerintah yang resmi, yang pada akhirnya menyebabkan tidak terpungutnya royalti dan pajak.[34]

2.3. PROGRAM TA KEMENKEU

2.3.1. Peningkatan Program Bantuan Teknis Kebijakan dan Pengelolaan PNBP Sumber Daya Alam

Untuk menjawab keprihatinan tentang kontribusi sektor pertambangan non-migas terhadap penerimaan negara, Kementerian Keuangan meminta Badan Kebijakan Fiskal (BKF) dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) untuk mengkoordinasikan dan menjalankan program kerja untuk "Meningkatkan Kebijakan dan Pengelolaan Penerimaan Sumber Daya Alam Bukan Pajak". Kementerian Keuangan meminta Bank Dunia dan Kantor Perbendaharaan Australia untuk mendukung program kerja ini, yang diluncurkan oleh Bapak Robert Pakpahan pada rapat peresmiannya pada tanggal 5 November 2012.

Program kerja pada sistem kebijakan dan pengelolaan PNBP dari sumber daya alam terdiri dari dua komponen dengan tujuan keseluruhan untuk meningkatkan realisasi penerimaan sumber daya alam dengan tetap menjaga daya saing serta mendukung pengembangan berkelanjutan sektor tersebut. Komponen 1, yang menekankan pada evaluasi kerangka kebijakan PNBP dan pengembangan pilihan-pilihan kebijakan untuk peningkatannya, dilakukan oleh Kantor Perbendaharaan Australia (ATO). Komponen 2, yang dilakukan oleh Bank Dunia (BD), menekankan pada evaluasi sistem administrasi PNBP pertambangan yang ada dan pengembangan pilihan-pilihan kebijakan untuk meningkatkan kinerjanya.

2.3.2. Program Kerja Pengelolaan PNBP: Cakupan, Pendekatan Analisis dan Keterbatasan

Analisis sistem pengelolaan PNBP pertambangan non-migas yang dilakukan oleh Bank Dunia berfokus pada royalti dan penerimaan bagi hasil penjualan dari sektor batubara. Berdasarkan proyeksi PNBP sektor mineral tahun 2012 dari ESDM, yang memisahkan PNBP dan mineral berdasarkan jenisnya, bagian royalti dan bagi hasil penjualan batubara akan mencapai 99 persen dari jumlah proyeksi PNBP untuk tahun 2012, atau Rp 28 triliun. Karena tarif royalti batubara yang lebih tinggi dibanding bahan-bahan mineral yang lain, batubara merupakan mineral dengan tingkat sumbangan yang paling besar—Rp 25,4 triliun—yang merupakan 90 persen dari PNBP dari mineral, walaupun porsi batubara hanya mencapai 59 persen dari keseluruhan nilai ekspor mineral. Sekitar 83 persen dari PNBP batubara diproyeksikan akan berasal dari royalti PKP2B (Rp 9,7 triliun) atau bagi hasil penjualan PKP2B (Rp 13,4 triliun).

34 Ambarsari Dwi Cahyani dan Sonny Mumbunan, Asia Views, Vol. 4 No. 4, October-November 2011.

Tabel 2.3. Sasaran PNBP Mineral untuk RAPBN 2012

Jenis	Rp miliar	Persen
Sewa lahan	159	1
Royalti – mineral lain	2.364	8
Royalti batubara - IUP	2.184	8
Royalti batubara - PKP2B	9.747	35
Bagi hasil penjualan batubara	13.450	48
Jumlah sasaran PNBP mineral 2012	27.904	100
Jumlah bukan batubara	2.523	9
Jumlah batubara	25.381	91
Jumlah sasaran PNBP mineral 2012	27.904	100

Sumber: Sasaran penerimaan bukan pajak ESDM untuk RAPBN 2012

Sementara penelitian ini menekankan pada pengelolaan penerimaan bukan pajak pada sektor batubara, sejumlah temuan dari penelitian ini relevan dengan pengelolaan PNBP untuk jenis mineral lain, dengan mempertimbangkan perbedaan dalam produksi dan struktur pasar. Penelitian diagnostik tersebut mencakup analisis awal pengelolaan royalti nikel dan timah, yang menunjukkan bahwa sejumlah tantangan kepatuhan yang dihadapi oleh jenis mineral tersebuthampir sama dengan yang dijumpai pada batubara. Selain itu, bahan-bahan mineral lain seperti bauksit, nikel dan bijih besi, memiliki struktur produksi dalam negeri yang serupa dengan batubara, dengan banyaknya pemilik IUP berskala menengah dan kecil. Hal ini menunjukkan bahwa masalah-masalah yang diidentifikasi dalam pengelolaan PNBP batubara dalam kaitannya dengan besarnya jumlah pemegang IUP juga berlaku untuk jenis mineral lain tersebut. Patut dicatat bahwa temuan-temuan untuk bidang batubara tidak dapat sepenuhnya serupa dengan jenis mineral lainnya, karena perbedaan dalam operasi pasar[35] dan perbedaan dalam strukur produksi dalam negeri[36].

Cakupan analisis penelitian ini terbatas kepada analisis sistem pengelolaan PNBP sebagai suatu keseluruhan, dan bukan bertujuan sebagai audit masing-masing perusahaan secara terpisah. Penelitian ini tidak bermaksud untuk mengidentifikasi ketidakpatuhan masing-masing perusahaan dan tidak mencoba untuk mengikuti aliran pembayaran PNBP sesungguhnya[37]. Kerahasiaan masing-masing perusahaan tetap terjaga.

Penelitian dibagi menjadi tiga komponen analisis, yang menjadi isi dari Bab 3, 4 dan 5 pada laporan ini: (i) menyusun suatu model untuk memproyeksikan potensi PNBP batubara sebagai perbandingan terhadap PNBP batubara aktual/sesungguhnya. Hal ini memungkinkan estimasi besarnya penerimaan yang hilang yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan dalam pengelolaan

35 Pengalaman global menunjukkan bahwa para produsen nikel melakukan lebih banyak penjualan dengan harga spot dibandingkan produsen batubara, yang cenderung menggunakan kontrak penjualan dengan jangka waktu yang lebih panjang, sehingga para produsen nikel dapat menggunakan pengaturan lindung nilai (hedging) yang meningkatkan kerumitan dalam penentuan harga patokan yang sesuai untuk penghitungan royalti.

36 Hal ini terutama berlaku ketika membandingkan batubara dan tembaga, yang pangsa pasarnya didominasi oleh dua produsen di Indonesia (>97%), PT Freeport dan PT Newmont.

37 Aliran dana royalti PNBP cukup sederhana karena royalti langsung dibayarkan oleh perusahaan-perusahaan ke rekening Perbendaharaan negara atau rekening Perbendaharaan di Bank Indonesia.

PNBP yang ada (Bab 3); (ii) melakukan penelitian diagnostik tentang bagaimana sesungguhnya sistem pengelolaan PNBP batubara yang ada bekerja pada tingkat pusat dan daerah (Bab 4); dan (iii) mengembangkan serangkaian pilihan kebijakan untuk menjawab masalah-masalah yang diidentifikasi pada diagnostik tersebut untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP batubara (peningkatan efisiensi, penurunan pungutan yang tidak terpungut atau pungutan yang lebih rendah) (Bab 5). Cakupan dan pendekatan metodologi dari setiap komponen diuraikan secara mendetil pada Bab 3, 4 dan 5.

Program kerja TA dilakukan secara kolaborasi dengan Kementerian Keuangan. Secara khusus, penelitian diagnostik pada tingkat daerah dilakukan bersama-sama dengan Bank Dunia, Badan Kebijakan Fiskal dan Ditjen Anggaran dari Kementerian Keuangan, dan Article 33 Indonesia, yang merupakan suatu organisasi penelitian dalam negeri yang berfokus pada masalah-masalah industri ekstraktif.

BAB 3
Temuan-temuan dari Analisis Potensi PNBP Batubara: Seberapa Banyak Penerimaan yang Hilang karena Lemahnya Pengelolaan Penerimaan Bukan Pajak?

3.1. Tujuan

Tujuan dari analisis potensial PNBP batubara[38] adalah pertama memperkirakan jumlah royalti dan bagi hasil penjualan batubara yang seharusnya dapat dipungut oleh negara setiap tahun, untuk periode tahun 2003 hingga 2012.[39] Kedua, dengan membandingkan potensi PNBP batubara dengan royalti aktual/sesungguhnya dan bagi hasil penjualan batubara, maka kemampuan dari sistem pengelolaan PNBP yang ada untuk melakukan pungutan PNBP dapat dinilai. Perbedaan antara proyeksi potensi PNBP batubara dan realisasinya dapat dilihat sebagai petunjuk dari penerimaan yang 'hilang' karena kelemahan dalam pengelolaan PNBP batubara, dan juga potensi kenaikan penerimaan dari investasi pada peningkatan sistem pengelolaan PNBP tersebut.

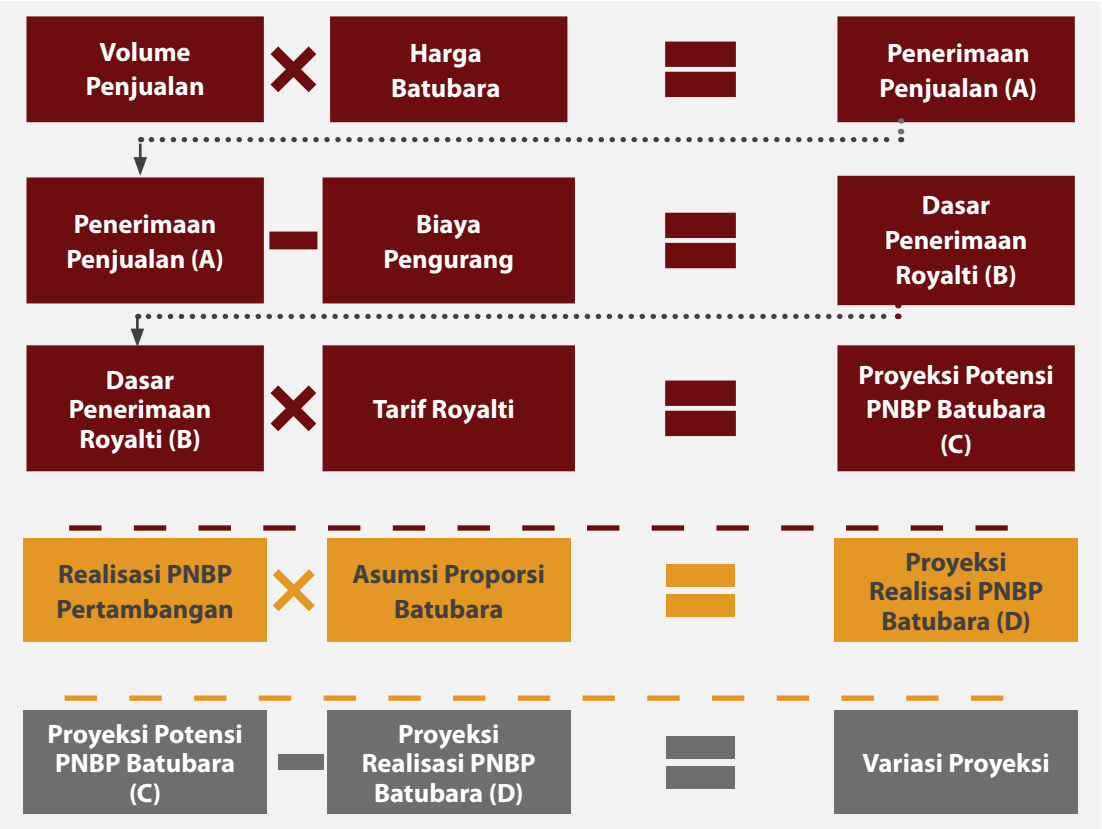
38 PNBP batubara merujuk kepada royalti dan bagi hasil penjualan di dalam analisis potensi PNBP batubara.

39 Kerangka waktu ketika memiliki data realisasi PNBP batubara tersedia.

3.2. Metodologi, Data dan Asumsi Utama

Di dalam analisis, potensi PNBP batubara didefinisikan sebagai jumlah royalti dan bagi hasil penjualan batubara yang dapat dipungut oleh negara *bila* semua aturan PNBP batubara yang ada dipatuhi sepenuhnya serta tidak ada kebocoran apapun di dalam sistem pada tingkat volume dan harga penjualan batubara sesungguhnya dengan biaya pengurang yang sepantasnya. Potensi PNBP batubara diperkirakan dengan menghitung royalti dan bagi hasil penjualan yang terhutang menurut dasar penerimaan royalti (penerimaan penjualan dikurangi pengurangan yang diperkenankan) secara tahunan dari tahun 2003 hingga 2012 menurut kerangka kebijakan yang berlaku sesuai dengan skema di bawah ini.

Gambar 3.1. Ikhtisar model perkiraan potensi PNBP batubara



Catatan:

1. Skema di atas menggambarkan model dasar perhitungan royalti. Namun model PNBP sesungguhnya menggunakan sejumlah asumsi tambahan untuk mengestimasi rincian volume penjualan tahunan menurut jenis perizinan (IUP dan PKP2B) dan tiga jenis batubara yang berbeda (menurut nilai kalori). Asumsi tersebut digunakan untuk menggambarkan tiga tarif royalti batubara berbeda (3, 5 dan 7 persen) yang berlaku, bergantung pada nilai kalori batubara, dan pemegang PKP2B membayar tarif royalti yang lebih tinggi yang setara dengan 13,5 persen dari dasar penerimaan.
2. Royalti produksi mineral dihitung berdasarkan penjualan bersih. Dalam hal batubara, royalti dihitung pada titik di mana produk meninggalkan daerah perizinan. Jika titik penjualan terletak pada bagian hilir dari titik valuasi maka tambang tersebut berhak untuk mengurangi biaya dari titik penjualan hingga ke titik valuasi (yang secara efektif selisih dengan titik produksi).

Analisis dilakukan menggunakan tiga sumber data produksi dan penjualan batubara: ESDM, BPS, dan data ekspor batubara dari Ditjen Bea Cukai. Data ekspor batubara ditambahkan ke data konsumsi batubara dalam negeri dari ESDM untuk memperkirakan jumlah penjualan batubara. Penggunaan sumber data yang berbeda disebabkan oleh tidak adanya sumber tunggal

yang disepakati untuk volume penjualan batubara secara agregat di Indonesia. Seperti diuraikan pada Tabel 3.1 di bawah, data volume penjualan batubara yang paling akurat tampaknya adalah data ekspor batubara dari Ditjen Bea Cukai, yang ditambahkan data penjualan batubara dalam negeri untuk memperkirakan jumlah penjualan batubara. Data produksi batubara dari ESDM dan BPS umumnya melaporkan volume penjualan yang lebih rendah karena tingkat pelaporan yang lebih rendah dan tidak disertakannya pemegang IUP sampai setelah tahun 2010. Untuk sebagian besar tahun, volume penjualan ekspor ditambah konsumsi dalam negeri lebih tinggi dari volume produksi batubara yang dilaporkan oleh ESDM dan BPS. Namun volume aktual dan sementara BPS untuk masing-masing tahun 2011 dan 2012, membalik tren ini dan berjumlah lebih besar dibanding ekspor ditambah volume konsumsi dalam negeri. **Arah potensi perbedaan untuk ketiga sumber itu adalah ke bawah** (*downwards*) sehingga menghasilkan perkiraan potensi PNBP yang lebih rendah.

Tabel 3.1. Sumber data untuk volume penjualan batubara tahunan pada model perkiraan potensi PNBP batubara

Sumber	Uraian	Kemungkinan perbedaan/bias
ESDM	• Data produksi batubara ESDM sampai tahun 2012 berasal dari buku *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia, 2012* dan siaran pers ESDM. • Data ini dikonsolidiasikan dari rincian produksi yang diuraikan dalam laporan perusahaan ke ESDM.	Asumsi bahwa volume produksi adalah sama dengan volume penjualan mengasumsikan bahwa tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara. Perkiraan volume penjualan umumnya mencatat perbedaan yang cenderung lebih rendah karena: • Pelaporan volume yang lebih kecil oleh perusahaan untuk menurunkan jumlah pungutan royalti. • Asumsi bahwa volume produksi sama dengan volume penjualan dengan asumsi tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara.
BPS	• Data produksi batubara BPS diambil dari laporan statistik yang diterbitkan BPS[40] hingga tahun 2012. • Volume produksi 2012 masih merupakan data sementara.	Asumsi bahwa volume produksi sama dengan volume penjualan dengan asumsi tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara. Perkiraan volume penjualan mungkin mencatat adanya perbedaan yang cenderung lebih rendah, ini disebabkan karena data BPS sebelum tahun 2010 tidak menyertakan produksi IUP; dan penyertaan produksi IUP pada tahun 2010 tidaklah lengkap.
Ekspor (Ditjen Bea Cukai) dan penjualan konsumsi dalam negeri (ESDM)	• Statistik perdagangan untuk volume ekspor batubara diambil dari Ditjen Bea Cukai. • Data volume penjualan untuk konsumsi dalam negeri diambil dari buku *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia,* 2012 ditambahkan untuk memperkirakan jumlah volume penjualan batubara per tahun.	Statistik perdagangan tampaknya merupakan yang paling akurat, akan mencatat perbedaan yang cenderung lebih rendah jika terdapat ekspor ilegal yang signifikan.[41]

40 Publikasi Statistik Pertambangan Non-Migas.

Diperlukan sejumlah asumsi untuk memperkirakan potensi PNBP batubara: (i) pembagian jumlah volume penjualan menurut tiga jenis nilai kalori, yang akan menentukan tarif royalti antara 3 persen, 5 persen dan 7 persen; [42] (ii) bagian volume penjualan batubara antara IUP dan PKP2B, karena hanya PKP2B yang membayarkan bagi hasil penjualan; (iii) harga patokan batubara dan asumsi harga penjualan batubara;[43] dan (iv) tingkat biaya pengurang yang 'wajar'.[44] Untuk setiap titik data penjualan/produksi, skenario rendah, menengah, dan tinggi untuk potensi PNBP dihitung dengan menggunakan nilai yang berbeda untuk asumsi-asumsi utama tersebut. Skenario-skenario diuraikan berdasarkan dampak dari asumsi-asumsi potensi PNBP batubara. Pada skenario 'rendah', nilai asumsi akan menghasilkan perkiraan potensi PNBP batubara yang paling rendah; sementara pada skenario 'tinggi', nilai asumsi akan menghasilkan perkiraan potensi PNBP batubara yang paling tinggi. Untuk setiap tahun terdapat sembilan perkiraan potensi PNBP batubara (tiga titik data produksi/penjualan dan tiga skenario untuk setiap titik data) yang dibandingkan dengan realisasi PNBP batubara. Lihat Lampiran II untuk rincian lebih lanjut tentang asumsi-asumsi yang digunakan.

Realisasi royalti batubara dan bagi hasil penjualan juga diperkirakan dengan mengasumsikan persentase jumlah PNBP pertambangan yang berasal dari batubara. Uraian pemisahan realisasi PNBP pertambangan tahunan menurut batubara dan jenis mineral lainnya tidak tersedia pada Kementerian Keuangan,[45] dan ini merupakan suatu masalah tersendiri (lihat Bab 4 untuk pembahasan lebih lanjut). Perkiraan untuk PNBP pertambangan tahun 2012 yang diserahkan oleh ESDM ke Ditjen Anggaran memperkirakan bahwa 91 persen dari PNBP pertambangan akan berasal

41 Dalam pemeriksaan data ekspor untuk potensi pelaporan yang lebih rendah karena penyelundupan, data ekspor dibandingkan dengan data impor dari tiga tujuan ekspor utama batubara Indonesia (Tiongkok, India dan Jepang). Impor batubara dari Indonesia yang dilaporkan oleh ketiga negara tersebut berjumlah lebih besar dari jumlah ekspor yang dilaporkan oleh Indonesia untuk setiap tahun selama periode 2006-11. Secara agregat, selama 2006-11, data impor dari negara-negara tujuan tersebut melampaui jumlah laporan ekspor resmi sebesar lebih dari dua kali lipat. Data ekspor Indonesia mencatat bahwa 450 juta ton batubara diekspor ke Tiongkok, India dan Jepang dari 2006 hingga 2011 (yang diperkirakan merupakan 40 persen dari seluruh ekspor batubara selama periode tersebut). Data impor dari Tiongkok, India dan Jepang mencatat bahwa 1,08 miliar ton batubara telah diimpor dari Indonesia selama periode 2006-11. Perbedaan antara laporan ekspor resmi dari Bea Cukai Indonesia dan data impor dari negara-negara tujuan juga dapat disebabkan oleh masalah pelaporan (misalnya ekspor dilaporkan untuk tujuan terdekat [seperti Singapura] dan bukan negara tujuan akhir), namun kenyataan di atas menunjukkan bahwa data ekspor resmi dapat lebih rendah secara signifikan dibanding ekspor sesungguhnya karena penyelundupan. Hal ini pada gilirannya menunjukkan perbedaan/bias yang lebih rendah pada perkiraan kami tentang potensi PNBP.

42 Tarif royalti sebesar 3, 5, dan 7 persen adalah untuk pertambangan terbuka, sementara tarif untuk tambang bawah tanah adalah 1 poin persen lebih rendah untuk setiap golongan nilai kalori. Asumsi pada model tersebut adalah hampir 100 persen dari batubara berasal dari tambang terbuka (berdasarkan pada informasi yang tersedia), namun sejauh mana perhitungan ini menurunkan besarnya tambang bawah tanah akan menyebabkan perbedaan/bias yang lebih tinggi tentang potensi PNBP.

43 Pada model tersebut, harga batubara tahun 2010-12 adalah harga patokan yang dipublikasikan, yang berlaku sebagai harga minimum untuk menghitung royalti. Terdapat kemungkinan bahwa sejumlah penjualan dilakukan pada harga yang lebih tinggi dibanding harga patokan, yang seharusnya berarti dasar royalti penerimaan penjualan yang lebih tinggi. Harga batubara tahun 2003-09 harus diperkirakan dengan menggunakan serangkaian persamaan simultan yang memperhitungkan rasio harga patokan dan penjualan batubara dan jenis-jenis batubara yang berbeda karena pada periode 2003-09 tidak tersedia harga patokan batubara yang dipublikasikan.

44 Golongan umum biaya pengurang dijelaskan dalam PP No. 17/2010, namun rincian aturan biaya pengurang yang diperkenankan hanya diterbitkan pada Peraturan Dirjen Mineral dan Batubara No. 999.K/30/DJB/2011. Sehingga, sebelum 2011 tidak ada aturan yang menentukan tingkat biaya pengurang yang menjaga kepatuhan perusahaan-perusahaan. Untuk memperkirakan potensi PNBP batubara pra-2011, kami menggunakan tingkat biaya pengurang yang 'masuk akal'—dari 10 hingga 20 persen dari penerimaan penjualan. Sebagai perbandingan, di Queensland biaya pengurang yang diperkenankan untuk delapan tahun fiskal hingga bulan Juni 2011 berkisar antara 3 dan 8 persen dari penerimaan penjualan, dengan tarif paling rendah yang berlaku ketika harga batubara berada pada tingkat yang tinggi. Sejak bulan Januari 2002, biaya pengurang untuk biaya pengiriman lewat rel dari tambang ke pelabuhan, yang merupakan komponen terbesar dari biaya pengurang yang diperkenankan, tidak lagi berlaku di Queensland. Biaya tranportasi dari tambang ke titik penjualan, walau dibatasi, masih diperkenankan di Indonesia, sehingga menjadi alasan untuk asumsi tingkat biaya pengurang yang lebih tinggi—dari 10 persen (rendah) ke 20 persen (tinggi) dari penerimaan penjualan.

45 Data realisasi PNBP pertambangan terdiri dari PNBP tanpa bagi hasil penjualan dan dengan bagi hasil penjualan. Data bagi hasil penjualan seluruhnya bergantung pada batubara, namun komponen batubara untuk golongan pertama tidaklah diketahui.

dari batubara. Karena tidak tersedianya data-data lain, persentase yang sama digunakan untuk realisasi PNBP pertambangan periode tahun 2003-11 untuk memperkirakan realisasi PNBP batubara. Namun perkiraan ini mungkin lebih besar dibandingkan realisasi PNBP batubara pada tahun-tahun yang lebih awal ketika batubara hanya merupakan bagian yang lebih kecil dalam penjualan dan ekspor produksi pertambangan. Namun demikian, jika seluruh faktor lain dianggap sama, hal ini akan menghasilkan estimasi perbedaan yang lebih kecil antara potensi dan realisasi PNBP batubara.

Mengingat sejumlah asumsi yang dibutuhkan untuk memperkirakan potensi PNBP batubara, hasil analisis ini sebaiknya tidak dipahami sebagai angka pasti dari penerimaan yang 'hilang', melainkan sebagai petunjuk akan besaran penerimaan yang 'hilang'. Secara umum, asumsi-asumsi yang digunakan dalam perkiraan bersifat konservatif (yaitu menghasilkan nilai potensi PNBP batubara yang lebih rendah). Sebagai contoh, harga patokan batubara digunakan untuk memperkirakan dasar penerimaan penjualan pada tahun 2010 dan 2011, sementara sejumlah penjualan mungkin dilakukan pada tingkat harga yang lebih tinggi. Selain itu, seperti disinggung di atas, terdapat kemungkinan perbedaan/bias yang condong lebih rendah pada data volume penjualan batubara yang digunakan, yang juga menyebabkan perkiraan potensi PNBP batubara yang lebih rendah.

Tabel 3.2. Asumsi-asumsi utama dalam model potensi PNBP batubara menurut skenario

Asumsi dasar	Rendah	Menengah[46]	Tinggi
Proporsi produksi batubara oleh IUP dan PKP2B	IUP: 30% PKP2B: 70%	IUP: 20% PKP2B: 80%	IUP: 10% PKP2B: 90%
Proporsi produksi batubara pada tiga golongan nilai kalori	CV ≤ 5100: 15% CV > 5100 – 6100: 70% CV > 6100: 15%	CV ≤ 5100: 10% CV > 5100 – 6100: 60% CV > 6100: 30%	CV ≤ 5100: 5% CV > 5100 – 6100: 50% CV > 6100: 45%
Relativitas harga batubara untuk tiga golongan nilai kalori	CV ≤ 5100: 65% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 120%	CV ≤ 5100: 75% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 130%	CV ≤ 5100: 85% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 140%
Tingkat biaya pengurang	20% dari penerimaan penjualan	15% dari penerimaan penjualan	10% dari penerimaan penjualan
Asumsi proporsi batubara pada realisasi PNBP pertambangan: 91% (semua skenario 2003-11)			
Royalti dan tingkat bagi hasil penjualan (semua skenario 2003-12) untuk batubara tambang terbuka: 1. CV ≤ 5100: royalti = 3% (IUP dan PKP2B); bagian penerimaan bagi hasil penjualan = 10,5% (hanya PKP2B) 2. CV > 5100 – 6100: royalti = 5% (IUP dan PKP2B); bagian penerimaan bagi hasil penjualan = 8,5% (hanya PKP2B) 3. CV > 6100; royalti = 7% (IUP dan PKP2B); bagian penerimaan bagi hasil penjualan = 6,5% (hanya PKP2B)			

3.3. Hasil-hasil Utama

Secara keseluruhan, analisis menunjukkan bahwa potensi PNBP batubara berjumlah lebih besar secara signifikan dibanding realisasi PNBP batubara selama periode tahun 2003-12. Hasil ini telah diteliti secara seksama terhadap sejumlah asumsi, skenario yang berbeda, dan terhadap berbagai kombinasi perkiraan penjualan batubara. Tabel 3.3 menunjukkan perkiraan potensi PNBP batubara dibanding realisasi PNBP batubara untuk berbagai periode.

46 Pada skenario menengah, bagian produksi batubara menurut IUP dan PKP2B dan menurut nilai kalori adalah berdasarkan bagian dalam perkiraan ESDM untuk PNBP Pertambangan 2012, relativitas harga batubara yang digunakan adalah berdasarkan relativitas harga patokan yang berlaku.

- Untuk skenario nilai menengah dan tinggi, potensi PNBP batubara melampaui realisasi PNBP batubara pada setiap sumber data dan periode.
- Untuk skenario nilai rendah, potensi PNBP batubara melampaui realisasi PNBP batubara untuk semua sumber data pada periode 2003-12, kecuali pada skenario yang menggunakan data dari ESDM.

Tabel 3.3. Perkiraan realisasi dan potensi PNBP batubara, menurut skenario dan periode waktu

Rp miliar	2003 - 12	2008 - 12	2010 - 12
Potensi PNBP batubara – Skenario nilai rendah			
• **ESDM**	111.632	91.444	66.636
• **BPS**	118.234	99.843	79.282
• **Data perdagangan**	126.007	102.890	75.993
Potensi PNBP batubara – Skenario nilai menengah			
• **ESDM**	132.832	109.593	81.036
• **BPS**	141.253	120.082	96.414
• **Data perdagangan**	149.990	123.379	92.417
Potensi PNBP batubara – Skenario nilai tinggi			
• **ESDM**	155.334	129.010	96.663
• **BPS**	165.796	141.815	115.006
• **Data perdagangan**	175.456	145.313	110.241
Realisasi PNBP batubara	**112.496**	**85.395**	**59.114**

Merah: petunjuk data ketika potensi PNBP batubara melampaui realisasi PNBP batubara.

Seperti digambarkan pada Gambar 3.2, kehilangan penerimaan secara agregat untuk periode tahun 2010-12 berkisar antara 22 hingga 46 persen dari potensi PNBP batubara, atau Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun dengan menggunakan data perdagangan (yang memiliki kemungkinan perbedaan/bias paling kecil):

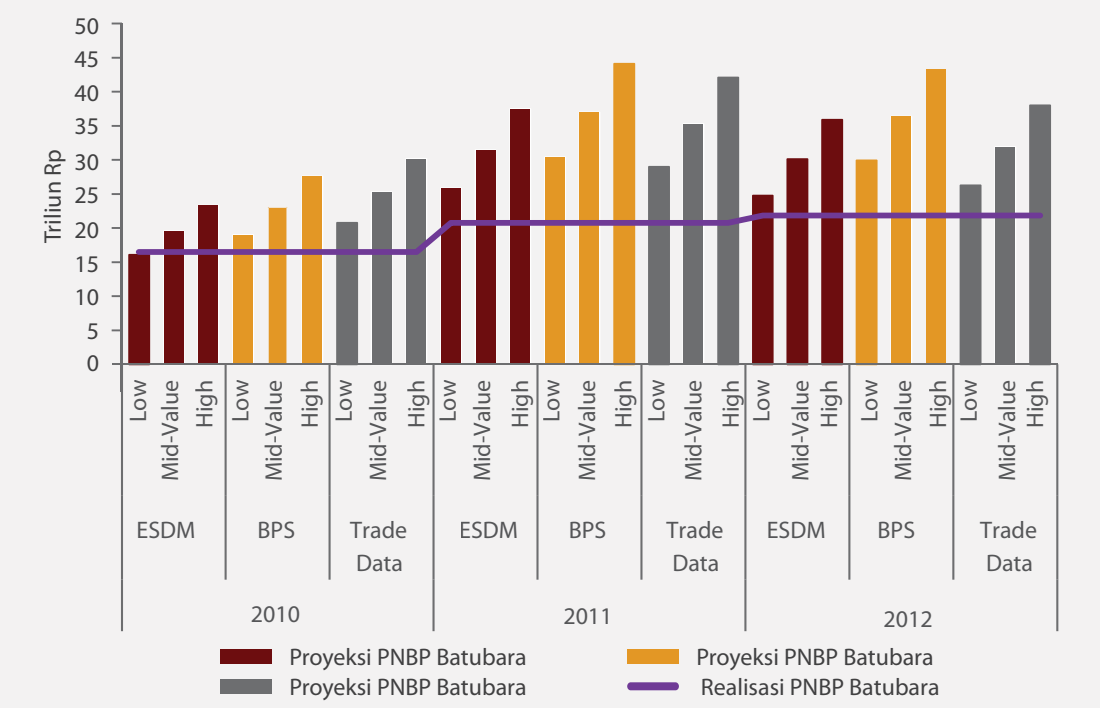
- Perkiraan potensi PNBP tahun 2010, 2011 dan 2012 adalah yang paling meyakinkan karena pada periode tersebut telah berlaku harga patokan batubara. Harga patokan merupakan harga paling rendah yang dapat digunakan untuk menghitung royalti, selain itu pada periode ini data BPS juga telah menyertakan angka produksi IUP.[47] Potensi PNBP batubara melampaui realisasi PNBP batubara pada semua skenario kecuali satu dari 27 estimasi untuk periode tahun 2010-12.
- Pada tahun 2010, realisasi PNBP batubara mencapai 55 hingga 103 persen dari potensi PNBP batubara. Menggunakan data perdagangan (yang diperkirakan memiliki kemungkinan bias yang paling kecil), realisasi PNBP batubara diperkirakan mencapai 55 hingga 79 persen dari potensi PNBP batubara, yang berarti penerimaan yang 'hilang' mencapai 21 hingga 45 persen dari potensi PNBP batubara. Secara absolut, penerimaan yang 'hilang' mencapai Rp 4 triliun (pada skenario rendah), Rp 9 triliun (pada skenario menengah) dan Rp 14 triliun (pada skenario

47 Pengecualian adalah analisis skenario dengan menggunakan data BPS untuk tahun 2012 karena sesuai catatan datanya masih bersifat sementara.

tinggi). Jumlah ini masing-masing setara dengan 0,4, 0,9, dan 1,4 persen dari jumlah penerimaan negara tahun 2010, dan 0,1 persen dari PDB tahun 2010 bila menggunakan skenario menengah.

- Pada tahun 2011, realisasi PNBP batubara mencapai 49 hingga 81 persen dari potensi PNBP batubara. Menggunakan data perdagangan (yang diperkirakan memiliki kemungkinan bias yang paling kecil), realisasi PNBP batubara diperkirakan mencapai 49 hingga 72 persen dari potensi PNBP batubara, yang berarti penerimaan yang 'hilang' mencapai 28 hingga 51 persen dari potensi PNBP batubara. Secara absolut, penerimaan yang 'hilang' mencapai Rp 8 triliun (pada skenario rendah), Rp 14 triliun (pada skenario menengah), dan Rp 21 triliun (pada skenario tinggi). Jumlah ini masing-masing setara dengan 0,7, 1,2, dan 1,8 persen dari jumlah penerimaan negara tahun 2011, dan 0,2 persen dari PDB tahun 2011 bila menggunakan skenario menengah .
- Pada tahun 2012, realisasi PNBP batubara mencapai 57-88 persen dari potensi PNBP batubara. Menggunakan data perdagangan (yang diperkirakan memiliki kemungkinan bias yang paling kecil), realisasi PNBP batubara diperkirakan mencapai 57 hingga 83 persen dari potensi PNBP batubara, yang berarti penerimaan yang 'hilang' mencapai 17 hingga 43 persen dari potensi PNBP batubara. Secara absolut, penerimaan yang 'hilang' mencapai Rp 4 triliun (pada skenario rendah), Rp 10 triliun (pada skenario menengah), dan Rp 16 triliun (pada skenario tinggi). Jumlah ini masing-masing setara dengan 0,3, 0,7, and 1,2 persen dari jumlah penerimaan negara tahun 2012, dan 0,1 persen dari PDB tahun 2012 bila menggunakan skenario menengah.

Gambar 3.2. Perkiraan potensi dan realisasi PNBP batubara (tahunan), 2010-12



Sumber: Perkiraan oleh staf Bank Dunia menggunakan data dari ESDM, BPS, Kemenkeu. Data volume BPS untuk tahun 2012 masih bersifat sementara.

Mengacu pada Laporan EITI Indonesia 2009, perbedaan yang cukup signifikan antara potensi dan realisasi PNBP batubara tampaknya bukan disebabkan oleh 'kebocoran' di dalam sistem (jika kebocoran didefinisikan sebagai hilangnya dana setelah pembayaran PNBP ditransfer oleh produsen ke rekening negara). Laporan tersebut menunjukkan perbedaan yang kecil antara jumlah pajak dan bukan pajak yang dilaporkan dibayarkan oleh perusahaan pertambangan kepada negara dan jumlah yang dilaporkan telah diterima oleh Pemerintah. **Sehingga tampaknya penerimaan 'menghilang' *sebelum* pembayaran dilakukan ke rekening negara yang disebabkan oleh ketidakpatuhan yang cukup tinggi, yaitu dengan lalai/tidak membayar maupun pembayaran PNBP yang lebih rendah** oleh perusahaan, baik disengaja maupun tidak[48].

Tantangan data dalam memperkirakan potensi PNBP batubara serta tidak adanya peraturan perundangan tentang jenis dan tingkat biaya pengurang tidak hanya menyulitkan analisis namun juga berkontribusi terhadap lemahnya kepatuhan atas kewajiban penerimaan bukan pajak batubara dan pertambangan. Data utama yang tidak tersedia termasuk harga historis menurut jenis batubara, angka produksi yang diuraikan menurut nilai kalori dan jenis pemegang perizinan, dan realisasi PNBP pertambangan menurut jenis mineral. Data-data tersebut sangat penting bagi Pemerintah untuk dapat mengawasi dan mengevaluasi tingkat ketaatan dan kepatuhan. Analisis ini juga menyoroti permasalahan yang dihadapi oleh pengelola PNBP dalam menentukan kasus-kasus ketidakpatuhan yang disebabkan oleh tidak jelasnya peraturan perundangan mengenai jenis dan tingkat biaya pengurang yang diperkenankan dalam perhitungan PNBP batubara.

Sebagai kesimpulan, analisis ini menunjukkan bahwa jumlah penerimaan yang signifikan—mencapai 22 sampai 46 persen dari jumlah potensi PNBP batubara pada periode tahun 2010-12—tidak terpungut karena lemahnya pengelolaan PNBP, atau, dengan kata lain, terdapat potensi untuk meningkatkan penerimaan PNBP pertambangan hingga hampir dua kali dengan meningkatkan kepatuhan dalam pengelolaan PNBP batubara. Dengan asumsi bahwa masalah yang serupa juga dijumpai pada sektor mineral selain batubara, dengan menggunakan perkiraan PNBP batubara dan mineral untuk periode RPJMN berikutnya tahun 2015-19, dapat dikatakan peningkatan kepatuhan dari 50 ke 100 persen dapat meningkatkan penerimaan sebesar 0,4 persen dari PDB per tahun pada tahun 2019.

Perkiraan penerimaan yang hilang yang terkait dengan lemahnya pengelolaan PNBP tampaknya tidak akan berkurang dengan perubahan apapun dalam kerangka kebijakan PNBP, seperti kenaikan tarif royalti. Sebaliknya, peningkatan tarif royalti dapat meningkatkan kehilangan penerimaan (sebagai bagian dari potensi PNBP) jika sistem pengelolaan PNBP masih tetap lemah, karena akan menciptakan insentif yang lebih besar bagi ketidakpatuhan.

48 Analisis mendalam pada sistem pengelolaan PNBP menunjukkan bahwa selain ketidakpatuhan juga terdapat masalah-masalah ketidakpatuhan yang tidak disengaja, misalnya karena ketidaktahuan tentang penggunaan harga patokan dan aturan biaya pengurang. Laporan ini tidak mencoba memperkirakan proporsi kasus yang sengaja dibanding yang tidak disengaja.

BAB 4
Temuan-temuan dari Diagnostik Sistem Pengelolaan PNBP Batubara: Bagaimana Sistem yang Ada Berjalan? Apa Saja Masalah Utamanya?

4.1. Tujuan

Komponen analisis kedua adalah pemeriksaan tentang bagaimana sistem pengelolaan PNBP batubara yang ada berjalan pada tingkat pusat dan daerah. Tujuan dari komponen ini adalah untuk memahami bagaimana cara kerja sistem pengelolaan PNBP yang ada dan mengidentifikasi permasalahan yang harus diatasi untuk meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP yang ada. Sementara analisis potensi PNBP batubara (Bab 3) memperkirakan besarnya penerimaan yang hilang karena ketidakpatuhan dalam pengelolaan PNBP, analisis di sini bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai masalah dan kelemahan di dalam sistem pengelolaan PNBP yang mendorong kesempatan untuk ketidakpatuhan dan/atau mencegah upaya identifikasi dan perbaikan.

Bab ini dimulai dengan penjelasan tentang pertanyaan utama dari penelitian dan pendekatan metodologis, yang diikuti dengan temuan-temuan utama tentang bagaimana sistem yang ada berjalan. Temuan-temuan tersebut mencakup pembagian peran dan tanggung jawab kelembagaan, proses serta masalah pada setiap bagian dari proses administrasi penerimaan, dan analisis aliran

data PNBP di dalam sistem. Bagian berikut adalah ringkasan penilaian akan kemampuan sistem untuk memenuhi fungsi dasar suatu sistem pengelolaan PNBP. Bab ini ditutup dengan analisis tentang insentif dan kapasitas kelembagaan, yang merupakan faktor-faktor yang menjadi dasar dari pengamatan kinerja pengelolaan PNBP.

4.2. Pertanyaan Utama Penelitian Dan Pendekatan Metodologis

Pertanyaan Utama Penelitian

Secara keseluruhan pertanyaan penelitian yang hendak dijawab oleh analisis ini adalah:

- Bagaimana sistem berfungsi? Siapa melakukan apa?
- Data terkait PNBP apa yang dikumpulkan dan disimpan di dalam sistem? Bagaimana kualitas data tersebut? Siapa yang memiliki akses kepada data tersebut? Untuk apa data itu digunakan? Hipotesis yang mendasari adalah bahwa tidak adanya informasi pembayaran PNBP yang akurat dan mudah diperoleh menghambat proses pemantauan, pengendalian dan kepatuhan untuk meminimalkan tidak terlaksananya pungutan dan menurunkan efisiensi.
- Apa yang menjadi masalah utama dalam proses?
- Apa yang menjadi kapasitas atau insentif yang mendasari berbagai personil dan lembaga yang berbeda dalam keterlibatannya pada sistem pengelolaan PNBP batubara?
- Seberapa besar kemungkinan sistem yang ada dapat mencapai lima tujuan dasar dari suatu sistem pengelolaan PNBP batubara yang berjalan dengan baik: (i) mendukung perencanaan dan proyeksi PNBP; (ii) mendukung penyusunan kebijakan dan peraturan PNBP; (iii) meminimalkan jumlah yang tidak dibayar atau kurang bayar; (iv) mengelola pungutan PNBP secara efisien; dan (v) memfasilitasi penentuan bagi hasil yang efisien dan akurat.

Kerangka analisis untuk menganalisis sistem PNBP dan menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas adalah rantai pengelolaan PNBP batubara, yang dalam analisis ini dibagi ke dalam 10 tahapan:

1. Penetapan dasar royalti
2. Memperkirakan potensi royalti
3. Penagihan: Perhitungan dan penetapan kewajiban royalti
4. Pembayaran
5. Pelaporan pembayar PNBP
6. Pengelolaan data pembayar PNBP
7. Pengendalian dan kepatuhan
8. Pemeriksaan dan rekonsiliasi
9. Penentuan dana bagi hasil
10. Audit

Untuk setiap tahapan, analisis diagnostik yang dilakukan bertujuan untuk memahami peran dan tanggung jawab kelembagaan (kapasitas dan insentif dari lembaga-lembaga yang terlibat), proses bisnis serta permasalahan dan tantangannya (Gambar 4.1).

Gambar 4.1. Rantai pengelolaan PNBP batubara dan pertanyaan penelitian tentang proses utamanya

Pendekatan Metodologis

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, dilakukan wawancara terstruktur, mendalam dan empat mata dengan seluruh lembaga pusat utama yang terlibat di dalam sistem pengelolaan PNBP batubara, sampel lembaga-lembaga daerah yang terlibat di dalam pengelolaan PNBP, dan produsen batubara/pembayar PNBP. Untuk setiap lembaga yang diwawancara, disusun suatu pedoman wawancara terstruktur berdasarkan pemahaman awal akan peran mereka dalam proses administrasi PNBP menurut peraturan perundangan yang relevan.[49]

Provinsi dalam penelitian diagnostik daerah dipilih dengan menggunakan sejumlah kriteria. Pertama, mengidentifikasi provinsi yang memiliki kegiatan operasi yang signifikan dalam batubara, timah dan nikel[50]. Jumlah pemegang IUP batubara, timah dan nikel pada setiap provinsi tersebut digunakan sebagai dasar untuk menentukan lima provinsi produsen terbesar. Kalimantan Timur dipilih sebagai provinsi uji coba pertama karena memiliki daerah produksi batubara yang paling besar. Berdasarkan uji coba itu, kuesioner wawancara terstruktur dan strategi pengumpulan data dimatangkan untuk empat provinsi lainnya. Kedua, pada masing-masing dari lima provinsi tersebut, dipilih dua daerah (kabupaten/kota) dengan jumlah pemegang IUP paling banyak dan setidaknya satu pemegang KK atau PKP2B. Setelah daerah-daerah terpilih, Article 33, suatu organisasi mitra penelitian lokal, dan Bank Dunia, mencatat seluruh perusahaan IUP, PKP2B dan KK yang beroperasi pada daerah-daerah terpilih. Article 33 berupaya untuk menghubungi semua perusahaan. Sejumlah perusahaan tidak dapat dihubungi, sementara yang lain yang dapat dihubungi sebagian menolak undangan wawancara. Sehingga, analisis diagnostik untuk sampel perusahaan diambil dari hasil wawancara yang dilakukan dengan perusahaan-perusahaan yang dapat dihubungi dan bersedia melakukan wawancara.

49 Peraturan umum mengenai PNBP diatur dengan UU No. 20/1997. Selain itu terdapat serangkaian PP dan Permen yang diterbitkan untuk mengatur pengelolaan PNBP mineral dan batubara (lihat rincian pada Lampiran I).

50 Fokus dari penelitian diagnostik ini adalah menganalisa pengelolaan PNBP batubara. Namun pertanyaan-pertanyaan tentang pengelolaan nikel dan timah juga ditanyakan pada wawancara di daerah, sebagai penilaian awal tentang pengelolaan mineral lainnya dan mengukur sejauh mana temuan-temuan pada bidang batubara dapat diterapkan secara lebih luas. Nikel dan timah dipilih karena mereka termasuk di dalam tiga besar ekspor mineral (selain batubara).

Tabel 4.1. Provinsi dan kabupaten yang dipilih untuk penelitian diagnostik daerah

Provinsi	Kabupaten	Jenis mineral
1. Kalimantan Timur	1. Kutai Kartanegara	Batubara
	2. Kutai Barat	
2. Kalimantan Selatan	3. Tanah Bumbu	Batubara
	4. Kotabaru	
3. Sumatera Selatan	5. Muara Enim	Batubara
	6. Lahat	
4. Bangka-Belitung	7. Bangka	Timah
	8. Bangka Tengah	
5. Sulawesi Tenggara	9. Konawe Utara	Nikel
	10. Kolaka Utara	

Jawaban wawancara kualitatif dilengkapi dengan analisis non-lapangan (*desk-based*) tentang peraturan perundangan terkait dengan pengelolaan PNBP, informasi kuantitatif seperti *spreadsheet* program Excel tentang data pembayaran PNBP, dan dokumen-dokumen lain yang dikumpulkan dari lembaga-lembaga yang diwawancarai—yaitu, sub-direktorat PNBP, Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM dan dinas-dinas pertambangan dan pendapatan daerah. Analisis data tersebut membantu pemahaman tentang aliran data pada sistem pengelolaan PNBP dan melengkapi hasil wawancara dalam menentukan apakah sistem pengelolaan PNBP yang ada mampu menjalankan fungsi-fungsi intinya dengan baik, antara lain: (i) mendukung perencanaan dan proyeksi PNBP; (ii) mendukung penyusunan kebijakan PNBP; (iii) membatasi jumlah yang tidak dibayar atau kurang bayar; (iv) mengelola pengelolaan dan pungutan PNBP secara hemat biaya; dan (v) memfasilitasi bagi hasil dan transfer ke pemerintah daerah yang efisien dan akurat.

Selama berlangsungnya penelitian, wawancara dengan ESDM tidak dapat dilakukan secara lengkap karena keterbatasan waktu dari Kementerian tersebut. Walaupun sejumlah data dan dokumen telah diterima dari ESDM, tidak semua data dan dokumen dalam daftar yang diminta telah diterima dari ESDM.[51] Di tengah keterbatasan tersebut, penelitian diagnostik ini masih mampu memahami dan menguraikan peran ESDM secara memadai di dalam proses sistem pengelolaan PNBP dengan menggunakan hasil wawancara, data dan dokumentasi yang diselesaikan/dikumpulkan, dan juga informasi yang diterima dari lembaga-lembaga lain (Kemenkeu, Dinas Pertambangan) tentang peranan ESDM. Wawancara dan sumber data yang berbeda memberikan gambaran yang konsisten dengan peran ESDM yang sekarang berjalan di dalam sistem pengelolaan PNBP.

51 Surat permohonan dikirimkan dari Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, BKF, Kemenkeu, ke ESDM untuk meminta satu set data dan dokumentasi untuk memahami dan mengetahui proses pengelolaan PNBP batubara dan mineral. Data dan dokumen yang diminta antara lain: 1. Data/dokumen yang dapat digunakan untuk menetapkan dasar pembayar royalti/penerimaan bukan pajak; 2. Data/dokumen yang digunakan untuk memperkirakan potensi royalti/penerimaan bukan pajak bagi anggaran tahunan; 3. Data/dokumen yang digunakan untuk mencatat pembayaran royalti/penerimaan bukan pajak; 4. Data/dokumen yang digunakan untuk memeriksa pembayaran royalti/penerimaan bukan pajak dan menemukan ketidakpatuhan; 5. Data/dokumen yang digunakan untuk pemeriksaan dan rekonsiliasi pembayaran PNBP dengan Ditjen Perbendaharaan pusat, KPPN dan dinas pertambangan dan pendapatan daerah provinsi dan kabupaten; 6. Data/dokumen yang digunakan untuk menentukan dana bagi hasil; 7. Data/dokumen untuk memeriksa kegiatan dan sistem pengelolaan penerimaan bukan pajak; 8. Data/dokumen tentang sumber daya dalam negeri untuk pengelolaan PNBP batubara dan mineral.

Menanggapi permohonan tersebut, data dan dokumen berikut telah diterima dari ESDM: pungutan PNBP batubara dan mineral tahun 2007-13, ringkasan informasi tentang pemegang Kontrak Karya (hingga bulan Desember 2012), pemegang Kontrak Karya Batubara (hingga bulan Desember 2011), dan pemegang IUP (hingga bulan April 2013). Kami juga menerima berkas-berkas rekonsiliasi pembayaran PNBP ESDM untuk tahun 2011. Selain itu, Ditjen Anggaran, Kemenkeu menerima dan memberikan data rencana PNBP batubara dan mineral untuk RAPBN 2012, yang disusun oleh ESDM.

Tabel 4.2. Wawancara terstruktur dan pengumpulan dan analisis data (lihat Lampiran IIIa dan IIIb untuk rincian lebih lanjut)

Tingkat	Wawancara terstruktur yang dilakukan	Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis
Pemerintah Pusat	• **Kementerian Keuangan** - Direktorat Jenderal (Ditjen) Bea Cukai - Direktorat Jenderal (Ditjen) Perbendaharaan - Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak, Kantor Pajak Besar – untuk Pertambangan - Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Penerimaan Bukan Pajak • **ESDM** - Sub-direktorat Penerimaan Bukan Pajak, Direktorat Jenderal Batubara dan Mineral. Dilakukan tiga rapat, namun tim tidak berhasil mendapatkan hasil wawancara yang lengkap • **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)** • **Badan Pusat Statistik (BPS)** Wawancara dilakukan oleh Bank Dunia dan Badan Kebijakan Fiskal.	• Proyeksi PNBP ESDM untuk RAPBN 2012 dianalisis untuk memastikan kontribusi batubara dan mineral lainnya • Penerimaan PNBP batubara dan mineral tahun 2007-13 • Ringkasan perizinan Kontrak Karya (hingga Desember 2011 dan Desember 2012) dan ringkasan perizinan IUP (hingga April 2013) dianalisis untuk mengevaluasi pengelolaan data • Berkas rekonsiliasi PNBP ESDM tahun 2011 dianalisis untuk mengevaluasi pengendalian dan kepatuhan • Rincian temuan-temuan audit BPK • Statistik produksi yang berkaitan dengan pertambangan
Pemerintah Daerah	• **Dinas/badan pertambangan: 5 tingkat provinsi dan 10 tingkat kabupaten** • **Dinas/badan penerimaan: 5 tingkat provinsi dan 10 tingkat kabupaten** • **Perwakilan Kementerian Keuangan pada tingkat daerah**: 1 KPPN; 1 Kanwil Perbendaharaan; 1 Kanwil Pajak; 3 kantor bea cukai • **2 *surveyor*:** Sucofindo dan Surveyor Indonesia • **1 Bank Persepsi**:[52] Bank Mandiri Wawancara dilakukan oleh tim gabungan dari staf Bank Dunia, Ditjen Anggaran dan Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal dan Article 33	• Ringkasan bukti penerimaan sewa lahan dan pembayaran royalti • Ringkasan perizinan IUP yang diterbitkan • Sasaran dan realisasi sewa lahan dan royalti pertambangan • Laporan produksi dan penjualan dari perusahaan • Struktur organisasi • Salinan formulir SSBP dari perusahaan-perusahaan
Industri	• **Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia (ICMA)** • **Pemegang IUP: 14 produsen batubara, 7 nikel dan 7 timah dan 2 pemegang PKP2B** pada 10 kabupaten menjadi sampel pada tingkat daerah. Wawancara dilakukan oleh Bank Dunia, Badan Kebijakan Fiskal dan Article 33	• Daftar perusahaan menurut provinsi dan kabupaten • Statistik produksi batubara

52 Bank-bank umum yang ditunjuk oleh Kementerian Keuangan untuk menerima pembayaran penerimaan negara (pembayaran pajak, bukan pajak dan cukai) dari pembayar.

4.3. Temuan-Temuan Utama: Ikhtisar Peran dan Tanggung Jawab Kelembagaan

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Saat ini sub-direktorat PNBP pada Ditjen Batubara dan Mineral, ESDM, adalah pengelola PNBP yang memegang peran utama pada hampir seluruh tahapan dalam sistem pengelolaan PNBP (seperti digambarkan pada Gambar 4.2). Peranan utama tersebut termasuk: penagihan, pembayaran, pengelolaan data pembayar, pengendalian dan kepatuhan, pemeriksaan dan rekonsiliasi, penentuan bagi hasil dan pemeriksaan/audit. Pasal 9 dari UU No. 20/1997 menetapkan tanggung jawab ESDM dalam pengelolaan batubara dan mineral, yaitu "meningkatkan penagihan dan pungutan penerimaan negara bukan pajak; melakukan penuntutan dan pungutan kompensasi dari kehilangan negara; melakukan penuntutan dan pungutan denda yang telah disepakati; dan menetapkan sangsi atas kegagalan pembayaran penerimaan bukan pajak".

Tidak adanya catatan perizinan yang akurat, tidak memadainya sistem pengelolaan data secara manual, dan sedikitnya jumlah staf (untuk pengelolaan royalti batubara, sub-direktorat terkait hanya memiliki dua pegawai untuk mengevaluasi laporan PKP2B dan dua pegawai untuk mengevaluasi ribuan laporan royalti IUP) merupakan sejumlah tantangan yang dihadapi ESDM dalam mengelola pungutan PNBP secara efektif dan efisien, terutama menemukan dan melakukan tindak lanjut atas kasus-kasus ketidakpatuhan. Selain itu, sumber daya sub-direktorat tersebut dialokasikan secara tidak proporsional untuk melakukan pemeriksaan dan rekonsiliasi pembayaran PNBP dengan lembaga-lembaga daerah dan Ditjen Perbendaharaan untuk memastikan bagi hasil ke daerah yang tepat, dibanding meningkatkan kepatuhan untuk meningkatkan penerimaan PNBP secara keseluruhan.

Kementerian Keuangan (Kemenkeu)

Ditjen Anggaran, Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak pada Kemenkeu secara potensial dapat berperan penting pada sejumlah tahapan sistem pengelolaan PNBP, namun saat ini peran mereka hanya terbatas karena tidak adanya mandat, lemahnya data dan koordinasi.

- **Ditjen Perbendaharaan** mengelola sistem penerimaan yang disebut Modul Penerimaan Negara (MPN), serta menerima dan mencatat pembayaran PNBP melalui MPN dan BI.
- **Direktorat PNBP pada Ditjen Anggaran** mendapat mandat untuk mengawasi realisasi PNBP namun tugas pengawasan tersebut terhalang oleh tidak tersedianya data pertambangan terkait dengan PNBP. Peluncuran SIMPONI – suatu sistem penagihan elektronik untuk semua jenis PNBP (termasuk pertambangan) yang dikelola oleh Ditjen Anggaran – akan sangat meningkatkan akses Ditjen Anggaran terhadap data PNBP.
- **Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak** mengumpulkan data operasi, penjualan dan keuangan dari perusahaan-perusahaan pertambangan, yang dapat sangat bermanfaat untuk pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan PNBP. Namun saat ini data tersebut tidak diberikan secara sistematis dengan maupun dimanfaatkan oleh ESDM.

Dinas Pertambangan dan Pendapatan Daerah Provinsi dan Kabupaten

Menurut peraturan ESDM, sejumlah tugas pengelolaan dan pemantauan pertambangan didelegasikan ke pemerintah daerah,[53] namun Dinas provinsi dan kabupaten tidak berperan aktif dalam meningkatkan pungutan maupun kepatuhan yang berkaitan dengan PNBP.

- **Keterlibatan Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten** di dalam pengelolaan PNBP berpusat pada pengelolaan data pembayaran PNBP yang diserahkan oleh pemegang IUP pada daerah yurisdiksi mereka. Data yang diserahkan oleh pemegang IUP digunakan untuk mendukung ESDM dalam melakukan rekonsiliasi triwulanan pembayaran PNBP dengan Ditjen Perbendaharaan. Meskipun memiliki data perizinan, produksi, dan pembayaran PNBP dari IUP, Dinas tidak berperan lebih aktif dalam pengendalian, kepatuhan maupun audit. Dari wawancara diketahui bahwa ketidakterlibatan tersebut datang dari sudut pandang Dinas bahwa mereka tidak memiliki kewenangan maupun kuasa untuk meningkatkan pungutan PNBP, dan menegakkan kepatuhan pembayaran PNBP. Selain itu, pengaturan bagi hasil yang berlaku tidak memberikan insentif khusus bagi para Dinas untuk meningkatkan kepatuhan PNBP.
- **Dinas Pendapatan provinsi dan kabupaten** diberi tugas untuk meningkatkan pungutan PNBP namun tidak memiliki pemahaman tentang sektor pertambangan maupun perangkat untuk melakukannya. Peran mereka saat ini terbatas pada pemantauan realisasi bagi hasil dari pemerintah pusat.

Produsen batubara IUP dan PKP2B

Para produsen, IUP dan PKP2B, melakukan perhitungan sendiri atas kewajiban royalti mereka (*self-assessment*), melakukan pembayaran, dan secara manual melaporkan pembayaran PNBP ke ESDM dan/atau Dinas Pertambangan. Dibandingkan dengan IUP berskala lebih kecil, IUP berskala lebih besar dan PKP2B umumnya menunjukkan pemahaman yang lebih baik akan metode perhitungan royalti, terutama mengenai penerapan harga patokan dan biaya pengurang, dan persyaratan pelaporan pembayaran. Dari wawancara diketahui bahwa IUP berskala kecil seringkali tidak memiliki pemahaman tentang bagaimana menghitung kewajiban royalti secara tepat maupun persyaratan pelaporan pembayaran. Gambar 4.2 merangkum peran dan tanggung jawab lembaga-lembaga utama dalam rantai pengelolaan PNBP: ESDM, direktorat-direktorat di bawah Kemenkeu, Dinas Pertambangan dan Pendapatan Daerah, produsen batubara pemegang IUP dan PKP2B, Bank Indonesia (BI), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

53 Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral No. 03/2012 menetapkan penugasan sejumlah urusan pemerintahan dalam bidang energi dan sumber daya mineral kepada pemerintah daerah. Tugas-tugas yang didesentralisasi termasuk penerbitan perizinan IUP untuk dan pengawasan konsesi batubara dan mineral di provinsi/kabupaten, dan pengawasan produksi dan penjualan pertambangan di dalam provinsi/kabupaten tersebut (tanpa menjelaskan sifat pengawasan tersebut). Tugas yang paling relevan dengan pengelolaan PNBP yang didelegasikan ke pemerintah daerah termasuk pemantauan (namun bukan penegakan) terhadap kewajiban pemegang IUP, yang termasuk pelaporan pembayaran kewajiban keuangan (termasuk penerimaan bukan pajak) dan pengelolaan data dari informasi dasar yang berkaitan dengan IUP batubara dan mineral, yang termasuk jumlah, jenis, dan tahapan operasi dari usaha pertambangan.

Gambar 4.2. Ikhtisar lembaga utama dan perannya dalam pengelolaan PNBP

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
IUP dan PKP2B Batubara			- Tidak ada tagihan - Menghitung sendiri kewajiban	Membayar ke MPN atau BI	Mengirim laporan pembayaran ke ESDM dan Dinas Pertambangan					
Dinas Pertambangan	Menyusun database izin IUP yang terbit tapi tidak selalu dibagi	Mengkaji rencana produksi IUP		Beberapa Dinas mendorong IUP membayar		Mengelola data pembayar PNBP secara manual	Tidak aktif dalam tindak lanjut kepatuhan – bukan peran mereka	Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Dinas Pendapatan							Tugas meningkatkan PNBP tapi non-aktif	Ikut rekonsiliasi namun peran tidak aktif	Memeriksa penerimaan bagi hasil	
Bank Indonesia				Rekening negara di BI						
Ditjen Perbendaharaan Kemenkeu				Mengelola Sistem MPN		Mengelola data pembayaran MPN & BI		Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Ditjen Anggaran (Direktorat PNBP) Kemenkeu		Kurang data untuk evaluasi proyeksi ESDM	Sistem penagihan SIMPONI (akan datang)		Sistem penagihan SIMPONI (akan datang)	Akan datang – Sistem penagihan SIMPONI	Kurang data untuk pengawasan realisasi PNBP			
Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak Kemenkeu	Data tidak digunakan untuk PNBP	Data tidak digunakan untuk PNBP					Data tidak digunakan untuk PNBP			
Ditjen Mineral dan Batubara ESDM	Tidak ada catatan izin tambang terpusat	Menyusun proyeksi PNBP untuk Ditjen Anggaran	Menetapkan harga patokan batubara. Terbitkan aturan pengurangan biaya	Menerbitkan keputusan proses pembayaran	Tidak ada mekanisme kuat untuk menjamin pelaporan pembayar PNBP	Mengelola data pembayar PNBP manual	Mengevaluasi dokumen pembayaran PNBP perusahaan (hanya IUP)	Memeriksa dan rekonsiliasi dengan Ditjen Perbendaharaan dan Dinas	Memimpin proyeksi dana bagi hasil	Bagian tim OPN yang melakukan audit.
BPK										Sampel audit

4.4. Temuan-Temuan Utama: Proses-Proses dan Masalah-Masalah Utama Pada Rantai Penerimaan dan Aliran Data PNBP

4.4.1. Ringkasan

Pada setiap tahapan sistem pengelolaan PNBP, mulai dari penetapan dasar royalti sampai pelaksanaan audit, **serta pada proses bisnis yang ada** telah diidentifikasi **sejumlah masalah dan penyimpangan dari praktik standar**. Sementara perhitungan sendiri oleh pembayar PNBP adalah hal yang umum, namun hal ini harus dibarengi dengan pengendalian dan proses audit yang kuat. Proses-proses tersebut saat ini tidak memadai karena berbagai alasan, termasuk lemahnya pengelolaan dan pengumpulan data, dan penekanan yang terlalu besar pada pemeriksaan, rekonsiliasi, dan bagi hasil. Ringkasan proses dan masalah utama dari setiap tahapan rantai pengelolaan PNBP dapat dilihat pada Tabel 4.3.

Sistem pengelolaan PNBP yang kini berjalan memiliki karakteristik pada aliran data dan informasi yang duplikatif dan manual. Informasi terbatas, yang dapat digunakan untuk melakukan pemeriksaan kepatuhan dikumpulkan pada titik pembayaran melalui formulir transfer BI dan SSBP. Hal ini menyebabkan banyaknya data pembayaran PNBP, keuangan dan operasi yang diserahkan oleh pembayar PNBP dalam bentuk laporan fisik (*hard copy*) secara terpisah ke ESDM dan Dinas Pertambangan, sehingga berpotensi menyebabkan duplikasi pelaporan dan inkonsistensi. Tanpa protokol pembagian informasi dan sistem pengelolaan data yang kuat, data pembayaran PNBP tidak akan mudah diakses atau tersedia bagi pihak yang tepat. Data pertambangan yang dikumpulkan oleh Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak saat ini masih berada di luar sistem pengelolaan PNBP, dan belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk mendukung pemantauan, pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan. Gambar 4.3 memperlihatkan ringkasan grafis dari aliran data serta permasalahan utama pada sistem PNBP yang berjalan saat ini.

Sub-bagian berikut meringkas temuan-temuan penelitian untuk setiap tahapan pada sistem pengelolaan PNBP, yang mencakup:

- Pentingnya tahap ini – bagaimana hubungannya dengan rantai PNBP secara keseluruhan
- Praktik internasional baik apa yang tepat untuk tahap ini
- Apa yang seharusnya terjadi menurut peraturan pada tahap ini
- Apa yang sesungguhnya terjadi pada tingkat pusat dan daerah
- Apa yang menjadi masalah dengan praktik yang berjalan

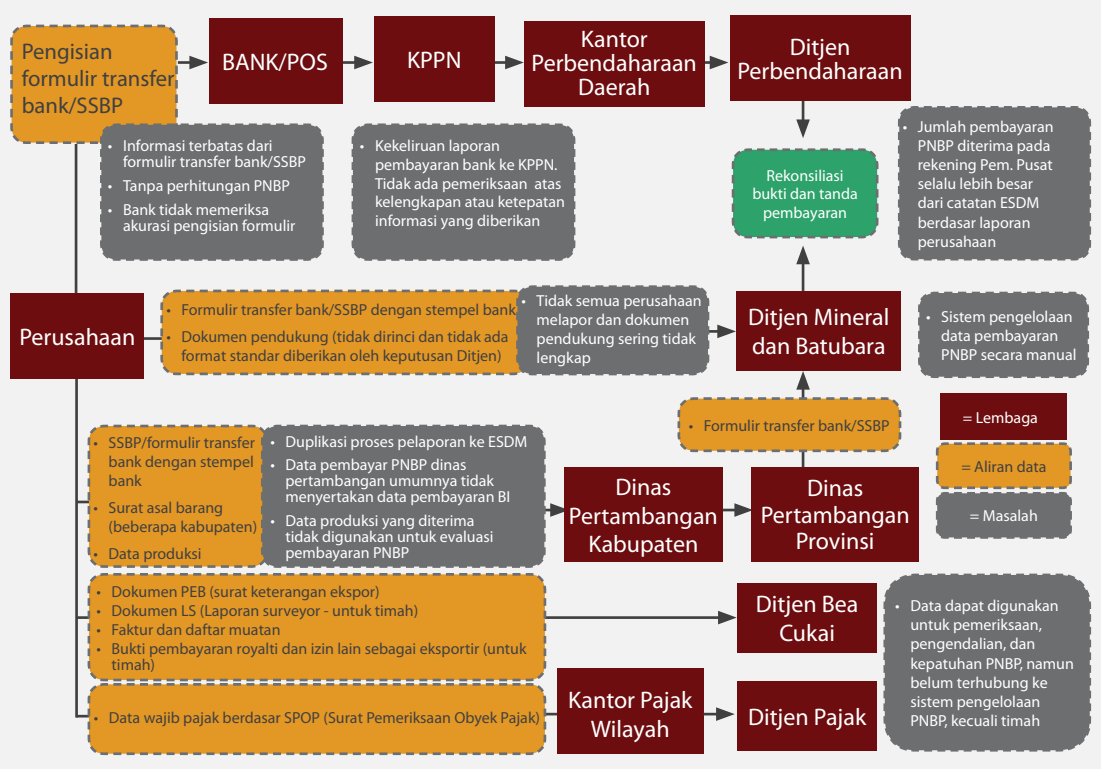
Kutipan terpilih dari analisis data dokumen PNBP untuk mendukung temuan-temuan utama disajikan pada Tabel 4.3; sementara contoh terinci diuraikan pada Lampiran IIIb.

Tabel 4.3. Proses dan permasalahan utama pada rantai pengelolaan PNBP berjalan

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP
Bagaimana sistem berjalan saat ini	• ESDM menggunakan daftar pembayar tahun lalu (dari KPPN) sebagai dasar royalti. • Dinas Pertambangan daerah mengelola daftar IUP namun informasinya tidak otomatis dibagi dengan otoritas provinsi atau ESDM.	• ESDM menyusun proyeksi PNBP pertambangan tahunan untuk Ditjen Anggaran. Proyeksi berdasarkan realisasi PNBP yang lalu serta proyeksi produksi dan penjualan oleh PKP2B, IUP besar dan propinsi/kabupaten untuk tahun depan.	• Tidak ada sistem yang menciptakan peluang penyampaian laporan royalti dari tiap pemegang izin secara otomatis. • Kewajiban royalti ditentukan oleh penghitungan sendiri secara manual oleh perusahaan.	• Pembayaran PNBP dalam rupiah harus melalui sistem MPN Perbendaharaan sedangkan pembayaran dalam valas melalui BI. Namun banyak pembayaran rupiah masih melalui BI. • Pembayar mengisi slip transfer bank (SSBP untuk MPN dan slip transfer bank BI).	• Produsen batubara harus mengirim salinan *hard copy* slip transfer bank dan dokumen pendukung ke ESDM dan juga Dinas untuk IUP.
Masalah	**Tidak lengkapnya dasar royalti untuk mendukung pengendalian dan kepatuhan:** • Daftar pembayar tahun lalu tidak menyertakan produsen batubara baru maupun mereka yang tidak membayar (namun seharusnya membayar tahun lalu). • Catatan terpusat seluruh izin pertambangan (PKP2B, KK dan IUP) diperbaharui secara manual, akurasi mungkin bermasalah karena provinsi/kabupaten sulit mengumpulkan informasi dari perusahaan. • Daftar ini tidak digunakan sebagai alat untuk memeriksa penyerahan laporan royalti oleh pembayar PNBP pertambangan.	• **Proyeksi PNBP 'bawah-ke-atas' (*bottom-up*) tidak menggunakan dan tidak dibandingkan dengan data/proyeksi makro.** • **Tidak ada proses peninjauan proyeksi pada pertengahan tahun** untuk menyesuaikan dengan perubahan kondisi. • **Realisasi PNBP tidak dibandingkan dengan proyeksi awalnya** sehingga tidak ada insentif bagi ketepatan proyeksi.	• **Tidak adanya mekanisme tagihan menunjukkan tidak adanya proses sistematis yang dapat menyatakan hutang** bila pembayar PNBP tidak/ kurang membayar PNBP. • **Penghitungan sendiri yang keliru karena menggunakan harga jual yang lebih rendah dari harga patokan yang berlaku, serta biaya pengurang yang tinggi**.	• **Slip transfer bank** pada titik pembayaran, terutama slip transfer bank BI, **hanya mengandung sedikit sekali data untuk mengevaluasi pembayaran PNBP di kemudian hari**. • Kekeliruan umum pada pengisian formulir SSBP, seperti lokasi produksi.	• **Tidak ada formulir laporan royalti yang digunakan yang menunjukkan dengan jelas bagaimana kewajiban royalti dihitung**. • Jumlah dokumen pendukung yang berbeda– sebagian tidak cukup–yang diserahkan.

Komponen Sistem	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Bagaimana sistem berjalan saat ini	• Data pembayaran NTR yang dikirim oleh perusahaan dimasukkan secara manual ke dalam *spreadsheet* Excel oleh ESDM dan Dinas Pertambangan. • Dinas Pertambangan hanya memiliki sebagian data pembayaran PNBP karena mereka seringkali tidak menerima bukti pembayaran melalui BI.	• Sub-direktorat PNBP ESDM memiliki 4 pegawai untuk mengevaluasi pembayaran royalti PKP2B (2 staf) dan IUP (2 staf) dengan memeriksa dokumen pendukung dan daftar pembayar PNBP yang lalu (dari KPPN). • Prosedur pengelolaan hutang yang ada tidaklah jelas.	• Data pembayaran PNBP yang dikirim oleh perusahaan ke ESDM diperiksa dengan catatan pembayaran Ditjen Perbendaharaan untuk pembayaran MPN dan BI dan direkonsiliasi kuartalan dengan data pembayaran yang dikumpulkan oleh Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten.	• Ditjen Perbendaharaan hanya mencatatkan pembayaran PNBP sebagai royalti untuk dana bagi hasil jika ESDM memberikan bukti pembayaran (SSBP/slip transfer bank). • Dinas Pendapatan memantau jumlah dana bagi hasil yang diterima dari Pemerintah Pusat.	• Ada dua jenis audit perusahaan : 1) BPK, dan 2) tim OPN (ESDM, Ditjen Anggaran dan BPKP). • Audit BPK berdasar sampel. Sebagian besar audit menemukan kekeliruan dalam penghitungan sendiri PNBP.
Masalah	• Tidak ada pemeriksaan sistematis oleh ESDM atau Dinas Pertambangan tentang validitas atau akurasi data pembayaran PNBP. • **Sistem pengelolaan data berbasis Excel manual memudahkan terjadinya keliruan dan menghalangi upaya analisis pembayaran PNBP yang cepat dan berarti**.	• **Pengendalian dan kepatuhan oleh ESDM tidak cukup** karena tidak adanya daftar pembayar PNBP yang akurat, tidak cukupnya data pembayar PNBP yang memadai, tidak adanya penggunaan yang sistematis dari data produsen batubara lainnya yang dikumpulkan oleh Pemerintah Indonesia, tidak jelasnya aturan/pedoman tentang biaya pengurang dan tidak adanya pencatatan debitur yang sistematis. Kepatuhan juga terkendala dengan tidak adanya kewenangan ESDM untuk memberi sangsi. • **Kegiatan kepatuhan pada tingkat daerah terkendala oleh kurangnya informasi, kapasitas (untuk Dinas Pendapatan) serta persepsi tidak adanya mandat untuk meningkatkan kepatuhan**.	• **Verifikasi dan rekonsiliasi tidak mengidentifikasi potensi tidak bayar , kekeliruan dalam pembayaran royalti atau kurang bayar**. Terlalu banyak fokus dihabiskan untuk menentukan bagian hasil PNBP dibanding meningkatkan ukuran keseluruhan PNBP.	• **Kekeliruan penyandian jenis PNBP (royalti vs. bagi hasil penjualan) dapat menyebabkan bagi hasil yang keliru**. • Pembayaran PNBP tidak menjadi bagian dana bagi hasil ke daerah jika perusahaan tidak mengirim bukti pembayaran ke ESDM atau Dinas.	• **Ketergantungan pada audit BPK** untuk menemukan dan menangani ketidakpatuhan tidak realistik karena terbatasnya jumlah perusahaan yang dapat diaudit. • **Kekeliruan umum tidak dikomunikasikan secara luas ke industri untuk mencegah terulangnya.**

Gambar 4.3. Aliran data pengelolaan PNBP berjalan



Catatan untuk Gambar 4.3:

- **Diagram tersebut menunjukkan aliran data dan informasi pra-peluncuran dan operasi penuh SIMPONI**
- **Terdapat dua jalur pembayaran yang tersedia bagi perusahaan-perusahaan: menggunakan sistem MPN (untuk pembayaran rupiah) dan membayar kepada rekening negara di BI (untuk pembayaran dengan valuta asing)**. Alur dokumen untuk setiap jalur diuraikan di bawah ini:
  - **Pembayaran melalui sistem MPN**: Perusahaan membayar ke rekening negara dari bank umum dan transfer tersebut dilakukan melalui sistem MPN. Perusahaan menyerahkan informasi pada formulir SSBP. Isu kritis pada tahap ini adalah terbatasnya jumlah kolom isian (*field*) pada formulir SSBP, yang menyulitkan pengumpulan informasi lebih rinci seperti perhitungan royalti, daerah produksi, kuantitas penjualan yang dilakukan.
  - **Pembayaran melalui rekening negara pada BI**: Pembayaran masih dilakukan pada bank umum, namun dilakukan ke rekening negara pada BI. Informasi diberikan pada formulir transfer bank, yang memiliki lebih sedikit informasi dibanding formulir SSBP.
- **Perusahaan pembayaran PNBP diharuskan menyerahkan dokumen yang berkaitan dengan pembayaran PNBP (termasuk pajak) ke empat lembaga yang berbeda**: Ditjen Batubara dan Mineral, Dinas Pertambangan Provinsi/Kabupaten, Ditjen Bea Cukai dan Kantor Wilayah Pajak (berakhir pada Ditjen Pajak):
  - **Perusahaan ke Ditjen Batubara dan Mineral**: Salinan formulir SSBP/transfer bank yang telah ditentukan dan serangkaian dokumen pendukung (dokumen khusus tidak ditetapkan dan tidak ada format standar yang diharuskan oleh Peraturan Ditjen tersebut). Masalah pada tahap ini adalah tidak semua perusahaan melaporkan serta bervariasinya jenis dokumen pendukung.

- **Perusahaan ke Dinas Pertambangan provinsi/kabupaten**: Salinan formulir SSBP/transfer bank, surat asal usul barang (berlaku pada sejumlah kabupaten), dan data produksi. Tahap ini hanyalah duplikasi proses pelaporan yang dibuat ke ESDM. Masalah pada tahap ini adalah sebagian besar Dinas Pertambangan tidak menerima data pembayaran PNBP yang dilakukan ke Bank Indonesia (biasanya dalam dolar AS dan dibuat oleh PKP2B), karena perusahaan merasa bebas untuk tidak melaporkan hal ini ke provinsi/kabupaten. Namun perlu dicatat bahwa data produksi yang diterima tidak serta merta digunakan untuk mengevaluasi pembayaran PNBP.
- **Perusahaan ke Ditjen Bea Cukai (untuk timah):** Dokumen PEB dan LS, faktur (*invoice*) dan daftar pengepakan (*packing list*), salinan formulir transfer SSBP/bank, dan perizinan lain sebagai eksportir.
- **Perusahaan ke Kanwil Pajak:** Data wajib pajak berdasarkan Formulir Informasi Wajib Pajak. Masalah pada proses ini adalah tidak semua perusahaan menyerahkan formulir tersebut. Selain itu, meskipun data yang diserahkan ke Ditjen Pajak dan juga ke Ditjen Bea Cukai, dapat digunakan untuk pemeriksaan, pengendalian dan kepatuhan PNBP, namun belum ada upaya mengaitkan dengan sistem pengelolaan PNBP (kecuali untuk timah).

4.4.2. Tahap 1: Penetapan Dasar Royalti

Penetapan basis lengkap pembayar PNBP potensial merupakan prasyarat suatu sistem pengelolaan PNBP untuk berfungsi dengan baik. Hingga Pemerintah memiliki pengetahuan yang menyeluruh tentang siapa yang seharusnya membayar berbagai komponen PNBP, atau setidaknya siapa yang seharusnya menyerahkan laporan royalti, akan masih terdapat risiko nyata dan potensi besar bahwa penerimaan yang seharusnya menjadi hak Pemerintah akan dan selalu lebih rendah dari semestinya.[54]

Sesuai praktik internasional dalam pengelolaan PNBP, unsur yang penting dalam pencapaian tujuan ini adalah pembentukan *database* perizinan dan pemegang kontrak yang lengkap dan akurat sehingga seluruh pembayar PNBP potensial dapat dipungut. Di Indonesia, hal ini berarti bahwa *database* seluruh pemegang perizinan pertambangan harus menyertakan seluruh pemegang perizinan pertambangan IUP dan PKP2B (untuk batubara) dan KK (untuk mineral). Selain itu, sesuai dengan praktik internasional, *database* itu harus berisi informasi tentang status operasional dari setiap operasi pertambangan, daerahnya dan lokasinya, dan data historis produksi dan penjualan, sehingga akan memudahkan penentuan apakah perusahaan tersebut akan membayar PNBP, atau setidaknya menyerahkan laporan pajak dan royalti.

Pengumpulan informasi tentang pemegang perizinan IUP diwajibkan oleh UU Pertambangan No. 4/2009 dan peraturan penjelasnya. PP No. 55/2010 dan Peraturan ESDM No. 3/2012 mengatur lebih lanjut tentang tugas dan kewajiban desentralisasi kepada provinsi dan kabupaten untuk membangun dan memantau kegiatan batubara dan mineral. Salah satu tugas yang paling penting yang didelegasikan kepada pemerintah daerah adalah pemantauan pemegang IUP, dan sesuai peraturan tersebut, tanggung jawab utama pengumpulan informasi tentang perizinan IUP diberikan kepada badan yang berwenang dalam menerbitkan perizinan tersebut.

54 Ini tidak berarti bahwa Pemerintah telah menerima jumlah PNBP yang tepat hanya karena semua pihak yang seharusnya membayar telah membayarkan royalti mereka. PNBP yang dibayarkan oleh perusahaan dapat berjumlah lebih rendah karena berbagai alasan, suatu masalah yang dijawab pada bagian lain dari laporan ini.

Menurut peraturan, Dinas Pertambangan, baik tingkat provinsi maupun kabupaten, harus mengelola *database* atas perizinan yang mereka terbitkan dan menyampaikan informasi tersebut kepada ESDM. Hal ini sejalan dengan kewenangan Dinas Pertambangan yang diuraikan pada peraturan perundangan di atas dan kewajiban IUP dan IUPK, tentang kewajiban memberikan laporan tertulis tentang rencana kerja dan implementasinya secara teratur kepada menteri, gubernur atau bupati (dalam hal ini, pemerintah atau kepala daerah diwakili oleh Dinas Pertambangan).[55] Daftar perizinan IUP dan ringkasan informasi (nama perusahaan, tanggal penerbitan izin, masa berlaku, lokasi dll.) diterbitkan oleh Dinas Pertambangan, dan KK dan PKP2B yang beroperasi pada daerahnya, harus dilaporkan oleh Dinas Pertambangan kabupaten kepada Dinas Pertambangan provinsi. Dinas Pertambangan provinsi wajib menggabungkan informasi dari daerah dengan informasi tentang penerbitan izin pada tingkat provinsi, dan melaporkan informasi gabungan itu ke ESDM.

Pada praktiknya, Dinas Pertambangan tingkat provinsi tidak dapat menjamin akurasi dan kelengkapan data perizinan pertambangan yang diberikan oleh kabupaten. Analisis *database* yang dikelola oleh Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten menunjukkan bahwa variabel-variabel berikut umumnya ditemui pada sebagian besar *database*: nomor perizinan IUP, nama perusahaan dan pemilik, alamat, tanggal pemberian izin, surat keputusan, masa berlakunya izin tersebut, luas daerah, lokasi dan jenis mineral. Namun *database* tersebut dikelola dengan menggunakan *spreadsheet* Excel yang sederhana dan bukan dengan *database* elektronik yang dapat saling terhubung (*electronic relational database*), sehingga sebagai akibatnya, informasi yang diperbaharui pada tingkat kabupaten tidak secara otomatis memperbaharui data pada tingkat provinsi. Dari berbagai wawancara, sangat jelas bahwa pada tingkat kabupaten, para Dinas Pertambangan tidak dapat memeriksa kebenaran akan informasi yang diberikan oleh pemegang IUP dan PKP2B yang beroperasi pada yuridiksi mereka.

Dalam praktik, pembagian informasi antara Dinas Pertambangan provinsi dan ESDM dilakukan secara *ad hoc* (khusus untuk tujuan tersebut saja) pada suatu forum rekonsiliasi, tanpa disertai *database* elektronik untuk mendukung pembaruan informasi secara mudah. Analisis data menunjukkan inkonsistensi dalam jumlah perizinan dan informasi pemegang izin antara data yang dikelola oleh ESDM dan pada tingkat daerah. Wawancara-wawancara yang dilakukan dengan ESDM juga menunjukkan bahwa kementerian tersebut tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan pemeriksaan silang (*cross check*) atas informasi tentang operator pertambangan yang diberikan oleh Dinas Pertambangan.

Sebagai akibat dari informasi yang tidak lengkap dan berpotensi tidak akurat pada tingkat provinsi, serta mekanisme penyampaian informasi yang tidak efisien pada ESDM, pengelolaan PNBP saat ini tidak memiliki *database* terpusat yang akurat tentang seluruh operator pertambangan. Dalam hal ini, selain ketidaktepatan informasi pemegang IUP, peraturan tersebut juga tidak menugaskan tanggung jawab pengumpulan informasi tentang pemegang kontrak PKP2B dan juga tidak mengatur tentang bagaimana mengelola informasi yang telah dikumpulkan, misalnya tidak disinggung tentang pembuatan *database* pertambangan menyeluruh yang menyertakan pemegang IUP dan PKP2B.

Dengan tidak adanya *database* terpusat yang akurat tentang seluruh pemegang perizinan pertambangan untuk menetapkan dasar royalti, sub-direktorat PNBP di ESDM menggunakan daftar pembayaran tahun sebelumnya (diperoleh dari KPPN) sebagai dasar dari daftar

55 Lihat Pasal 111, UU No. 4/2009.

pembayaran PNBP untuk tahun berjalan.[56] Namun daftar itu tidak menyertakan produsen-produsen batubara yang baru maupun mereka yang lalai membayar (namun seharusnya membayar) royalti pada tahun yang lalu. Sehingga, pada prinsipnya daftar yang ada saat ini adalah daftar yang tidak lengkap dari seluruh pemegang perizinan pertambangan yang seharusnya membayar PNBP, atau setidaknya menyerahkan laporan royalti, yang pada gilirannya menyebabkan fungsi pengendalian dan kepatuhan menjadi lebih sulit.

4.4.3. Tahap 2: Memperkirakan Potensi Royalti

Untuk mengevaluasi kinerja sistem pengelolaan PNBP dan tingkat kepatuhan pada level agregat, sangat penting untuk memiliki perkiraan potensi royalti yang kredibel dan akurat. Tanpa perkiraan tersebut, maka tidak terdapat kemampuan untuk menilai apakah realisasi PNBP yang terima adalah jumlah yang beralasan. Praktik internasional yang baik dalam memperkirakan potensi royalti bergantung pada gabungan dari pendekatan 'atas-ke-bawah' (*top-down*) berdasarkan asumsi kinerja agregat dari sektor komoditas, dan pendekatan 'bawah-ke-atas' (*bottom-up*) yang bergantung pada proyeksi operasional yang mendetil pada tingkat perusahaan. Model apapun yang digunakan untuk memperkirakan potensi royalti harus dapat: melakukan analisis sensitivitas; melakukan analisis varians mendetil antara proyek penerimaan dan realisasinya; dan mendukung revisi proyeksi penerimaan tahun berjalan secara dinamis.

Ditjen Mineral dan Batubara di ESDM wajib membuat proyeksi PNBP pertambangan untuk tahun yang akan datang dalam bentuk Rencana Kerja dan Anggaran Belanja (RKAB) untuk Ditjen Anggaran pada Kemenkeu, menurut PP No. 1/2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (Pasal 1, Poin 5). Sejalan dengan penyusunan APBN, proses proyeksi PNBP pertambangan dimulai satu tahun sebelumnya. Sebagai contoh, untuk anggaran tahun 2014, proses proyeksi ESDM dilakukan pada akhir tahun 2012; pada bulan Februari 2013 Kementerian Keuangan meminta proyeksi PNBP pertambangan dari ESDM sebagai bahan masukan bagi RAPBN. Proyeksi ESDM digunakan untuk memperkirakan PNBP pertambangan umum di dalam anggaran tersebut, dan juga digunakan untuk memperkirakan PNBP pertambangan umum yang akan dibagikan kepada pemerintah daerah secara kuartalan.[57]

Pada praktiknya, ESDM menyampaikan perkiraan tahunan PNBP pertambangan dengan Ditjen Anggaran sesuai dengan jenis PNBP, menurut jenis mineral dan produsen (IUP, KK dan PKP2B), berdasarkan proyeksi produksi (menggunakan masukan dari pemerintah daerah) dan penerapan tarif yang relevan. Proyeksi ESDM adalah proyeksi bawah-ke-atas (*bottom-up*) berdasarkan pada kajian realisasi penerimaan yang lalu, dan proyeksi produksi dan penjualan untuk tahun yang akan datang, yang diberikan oleh PKP2B secara langsung kepada ESDM dan oleh IUP besar kepada Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten (yang kemudian akan menyampaikan data tersebut kepada ESDM). Proyeksi itu tidak diperbaharui selama tahun berjalan, dan bukti-bukti menunjukkan bahwa proyeksi itu juga tidak dibandingkan dengan realisasi PNBP pada akhir

56 ESDM tidak dapat menggunakan daftar pemegang IUP yang 'bersih dan jelas' (clean and clear) untuk maksud ini, karena upaya untuk menyusun daftar tersebut belum tuntas dan sehingga belum ada daftar yang lengkap dan akurat. Daftar 'clean and clear' adalah upaya untuk menyusun daftar pemegang IUP tanpa konsesi yang tumpang tindih, yang sebagian disebabkan oleh banyaknya penerbitan perizinan pertambangan oleh pemerintah daerah pada awal hingga pertengahan tahun 2000an.

57 Proyeksi PNBP pertambangan digunakan untuk menghasilkan proyeksi PNBP pertambangan yang akan diinformasikan kepada pemerintah daerah. Rincian tentang dana bagi hasil untuk tahun fiskal 2014 yang akan dicairkan kepada pemerintah daerah secara kuartalan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) pada bulan Desember 2013 atau Januari 2014.

tahun. Selain itu, proyeksi itu tidak menyertakan penilaian atas komponen biaya pengurang yang diperkenankan yang dilakukan oleh perusahaan.

Dinas Pertambangan provinsi memberikan proyeksi produksi dan operasional dari IUP di dalam daerah yurisdiksi mereka kepada ESDM. Namun informasi tersebut seringkali tidak lengkap dan tidak disampaikan ESDM dengan cara yang menjamin akurasi data. Wawancara yang dilakukan dengan Dinas menyoroti bahwa walau IUP wajib menyerahkan RKAB mereka yang berisi proyeksi produksi untuk tahun berikutnya kepada pemerintah daerah, namun sejumlah perusahaan tidak melakukan hal itu dan pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk menegakkan kepatuhan. Selain itu, analisis data menyoroti kondisi di mana informasi utama, seperti luas daerah konsesi untuk IUP tertentu, ternyata berbeda dengan informasi pada *database* IUP yang dikelola pada tingkat kabupaten, provinsi, dan pusat.

Terdapat sejumlah kekurangan pada proses proyeksi PNBP pertambangan yang ada yang menyebabkan sulitnya menghasilkan proyeksi PNBP pertambangan yang kredibel dan akurat. Kekurangan dalam proses proyeksi PNBP yang ada—yang diidentifikasi melalui analisis data dan dokumen terkait (lihat Lampiran IIIb)—diringkas sebagai berikut:

- **Informasi yang tidak lengkap dan tidak akurat tentang proyeksi produksi:** Unsur yang penting dalam menyusun proyeksi 'bawah-ke-atas' (*bottom-up*) adalah informasi yang akurat dan lengkap tentang proyeksi produksi oleh setiap perusahaan. Namun, seperti disampaikan sebelumnya, setidaknya untuk para pemegang IUP, informasi yang disediakan oleh pemerintah daerah tidak selalu lengkap dan secara potensial tidak akurat, sehingga menyebabkan keraguan atas ketepatan dari proyeksi tersebut.
- **Tidak adanya variabel-variabel utama dalam penyusunan proyeksi:** Analisis data dari proyeksi PNBP ESDM untuk tahun 2012 menunjukkan bahwa proyeksi tersebut tidak menyertakan biaya pengurang dalam perhitungan royalti. Hal ini dapat menyebabkan perkiraan PNBP yang terlalu tinggi.
- **Proyeksi tahunan PNBP secara '*bottom-up*' tidak dibandingkan terhadap proyeksi '*top down*' yang disusun dengan menggunakan data makro dan proyeksi variabel-variabel utama** seperti harga batubara dan mineral internasional, permintaan dari pasar ekspor utama Indonesia dan proyeksi kurs tukar valuta.
- **Kesulitan Ditjen Anggaran dalam mengevaluasi proyeksi ESDM:** Saat ini Ditjen Anggaran tidak memiliki akses terhadap faktor-faktor yang mendasari proyeksi produksi atau data realisasi PNBP terpilah, sehingga tidak dapat melakukan evaluasi kritis terhadap proyeksi PNBP yang disusun oleh ESDM.
- **Tidak adanya kajian proyeksi selama tahun berjalan dan pada akhir tahun oleh ESDM:** Proyeksi PNBP tidak ditinjau ulang selama tahun berjalan sebagai tanggapan terhadap perubahan pada keadaan pasar.
- **Realisasi PNBP pada akhir tahun tidak dibandingkan dengan proyeksi awal tahun**, yang berakibat menurunkan insentif untuk mencapai estimasi yang akurat dalam proses proyeksi. Dalam hal apapun, perbandingan antara realisasi dan proyeksi PNBP hanya akan terbatas karena saat ini data realisasi PNBP tidak diuraikan menurut jenis mineral (lihat Bab 3 untuk pembahasan tentang masalah ini).

4.4.4. Tahap 3: Penagihan – Perhitungan dan Penetapan Kewajiban Royalti

Pengelolaan PNBP di Indonesia tidak memiliki sistem 'penagihan', dalam pengertian bahwa kewajiban PNBP tidak dicatat sebelum pembayaran dan tidak ada perkiraan akan keberadaan laporan royalti. Pembayaran PNBP hanya dikreditkan ketika diterima dan tidak ada 'tagihan' atau debit dari perkiraan penerimaan yang akan didapat. Tidak adanya mekanisme penagihan tersebut berarti tidak terdapat proses sistematis di mana hutang dapat muncul bila pembayar PNBP tidak atau kurang membayar PNBP. Akuntansi akrual (*accrual accounting*) dan penggunaannya dalam menetapkan suatu 'debit' untuk royalti dibahas secara rinci pada Lampiran IV. Karena tidak adanya sistem 'penagihan' yang tradisional, pembahasan pada bagian ini hanya terpusat pada perhitungan kewajiban PNBP secara akurat oleh perusahaan menurut sistem penghitungan sendiri (*self-assessment*).

Dengan sistem penghitungan sendiri, persyaratan agar perusahaan menyerahkan informasi yang akurat dan memadai sangatlah penting untuk mendorong penghitungan yang akurat dari PNBP yang terhutang. Secara implisit dari persyaratan ini, terutama dengan aturan penghitungan sendiri, adalah hanya terdapat kemungkinan keselahan penafsiran yang kecil dari peraturan yang berlaku tentang penentuan kewajiban penerimaan.

Seperti ditetapkan oleh peraturan,[58] perhitungan jumlah penerimaan bukan pajak, termasuk sewa lahan dan royalti di Indonesia, dipercayakan kepada perusahaan dengan sistem penghitungan sendiri. Variabel utama yang digunakan oleh perusahaan untuk melakukan penghitungan sendiri adalah tarif royalti dan dasar penerimaan royalti, yang dihitung dengan menggunakan jumlah penjualan, harga pokok dan pengurangan yang diperkenankan. Proses yang menetapkan bahwa perusahaan harus merangkum perhitungan royalti diatur oleh PP No. 9/2012 tentang jenis dan tarif royalti batubara dan mineral, Peraturan ESDM No. 17/2010 tentang harga patokan, titik penjualan dan pengurangan yang diperkenankan, dan Peraturan Ditjen Mineral dan Batubara No. 999/2011 tentang tingkat biaya pengurang. Langkah-langkah untuk menghitung jumlah yang akan dibayarkan diuraikan pada Kotak 4.1.

58 Pasal 9 UU No. 20/1997, PP No. 9/2012, Peraturan ESDM No. 17/2010, dan Peraturan Ditjen Mineral dan Batubara No. 999/2011.

Kotak 4.1. Langkah-langkah bagi Perusahaan untuk Menghitung Kewajiban Royalti

1. Pastikan dan gunakan harga patokan yang tepat

Perusahaan harus memastikan harga patokan yang tepat untuk setiap komoditas mineral dengan memeriksa pada situs *web* Dinas Pertambangan/ESDM.[59]

Untuk setiap transaksi, jumlah penjualan harus dikalikan dengan nilai yang paling tinggi antara harga patokan atau harga sesungguhnya untuk menentukan penerimaan penjualan yang berlaku untuk penghitungan royalti. Sejalan dengan itu, harga patokan umumnya merupakan harga minimum yang harus dinyatakan untuk penghitungan royalti. Untuk penjualan batubara jenis *fine coal*, *reject coal,* dan batubara dengan kadar tertentu kepada pembeli dalam negeri, suatu pengecualian telah diberikan untuk menggunakan realisasi harga batubara.

Harga patokan batubara telah berlaku sejak bulan September 2011, untuk memenuhi persyaratan pada UU Pertambangan No. 4/2009. Harga Batubara Acuan (HBA) dan Harga Patokan Batubara (HPB) diterbitkan dengan HBA yang disusun berdasar rata-rata dari empat indeks harga batubara yang umum. Proses penetapan harga patokan bersifat teknis: HPB ditetapkan untuk masing-masing dari delapan jenis batubara, menyesuaikan HBA dengan nilai kalori, kandungan air, belerang dan abu. Kemudian 53 harga batubara ditetapkan dengan merujuk kepada HPB yang paling sesuai berdasarkan kesamaan merek dan sekali lagi menyesuaikan dengan perbedaan nilai kalori dan kandungan air, belerang dan abu.

2. Pastikan dan gunakan komponen (biaya) pengurang yang diperkenankan secara tepat

Perusahaan-perusahaan harus mengidentifikasi jenis penjualan yang mereka lakukan (FOB atau CIF) untuk dapat menerapkan pengurangan yang diperkenankan yang relevan.[60] Aturan mengenai biaya pengurang menetapkan jumlah paling besar menurut dasar per ton, yang dapat dikurangi dengan biaya-biaya tertentu ketika menghitung dasar royalti. Penggunaan biaya pengurang adalah praktik standar pada pengelolaan royalti mineral internasional. Di Indonesia, nilai yang dapat dikurangi ditetapkan secara khusus untuk setiap provinsi dan merupakan jumlah maksimal yang dapat diklaim; jika besar biaya yang terjadi ternyata lebih kecil, maka biaya-biaya yang lebih rendah itu yang harus digunakan.

3. Menghitung dasar penerimaan PNBP

Dasar penerimaan dihitung sebagai penerimaan penjualan, dengan menggunakan harga patokan bila perlu, dikurangi komponen pengurang yang sesuai dan diperkenankan. Seperti dicatat pada Langkah 1, penerimaan penjualan harus dihitung sebagai kuantitas penjualan dikalikan harga patokan, bila harga patokan lebih tinggi dari realisasi harga patokan yang sesungguhnya.

4. Menghitung jumlah PNBP yang terhutang

Langkah terakhir bagi perusahaan adalah mengalikan dasar penerimaan PNBP yang telah dihitung (Langkah 3) dengan tarif royalti. Tarif yang sesuai, yang dipisahkan menurut jenis produsen dan nilai kalori batubara, ditetapkan pada peraturan, atau tercantum pada kontrak untuk pemegang PKP2B (seperti disinggung pada Bab 2). Dalam hal operasi PKP2B, komponen bagi hasil penjualan juga dihitung sehingga jumlah yang terhutang kepada Pemerintah akan sama dengan 13,5 persen dari dasar penerimaan royalti.

59 Harga patokan batubara dan mineral yang ditetapkan oleh ESDM.

60 Peraturan Menteri ESDM No. 17/2010 menetapkan bahwa sejumlah biaya yang dapat dikurangi termasuk biaya tongkang, surveyor, angkutan, pengolahan/pemurnian dan asuransi. Taraf pengurangan yang diperkenankan diatur oleh Peraturan Ditjen Mineral dan Batubara No. 999/2011.

Tanggung jawab ESDM dalam hal penagihan[61] terbatas kepada penerbitan harga patokan bulanan dan pedoman yang berkaitan dengan biaya pengurang.

Tidak ada peraturan perundangan yang berkaitan dengan peran dan kewenangan Dinas Pertambangan atau Dinas Pendapatan provinsi dan kabupaten pada tahap penagihan. Pada praktiknya, selama wawancara, Dinas Pertambangan menekankan bahwa mereka memandang peran mereka sebagai pelaksana sosialisasi peraturan perhitungan royalti dan penagihannya kepada dunia industri. Namun Dinas tersebut seringkali tidak memahami penerapan yang tepat akan harga patokan dan biaya pengurang.

Terdapat sejumlah masalah dengan sistem penagihan PNBP di Indonesia yang pada gilirannya, meningkatkan risiko kurang bayar oleh perusahaan. Masalah-masalah tersebut termasuk:

- **Perhitungan sendiri (*self-assessment*) yang tidak akurat dan risiko kurang bayar oleh perusahaan yang menggunakan sistem harga patokan yang keliru dalam menghitung kewajiban royalti**. Ketika harga penjualan sesungguhnya lebih tinggi dibanding harga patokan, perhitungan royalti yang lebih rendah tidak menjadi masalah karena harga penjualan yang akan digunakan. Namun bila harga penjualan lebih rendah dari harga patokan, banyak perusahaan pertambangan batubara yang diwawancarai mengutarakan ketidaktahuannya akan penggunaan harga patokan di dalam perhitungan penerimaan penjualan. Hal ini didorong oleh ambigu atau ketidakjelasan peraturan, terutama yang berkaitan dengan: keadaan ketika batubara dijual pra-FOB, yaitu yang lebih dekat dengan pintu tambang, namun harga patokan ditetapkan berdasar FOB; apakah harga patokan yang diterbitkan dapat berlaku untuk IUP; kurs tukar valuta mana yang harus digunakan dalam perhitungan; dan harga khusus HPB yang dapat berlaku pada perusahaan berdasarkan kandungan belerang dan abu. Selain itu, penggunaan harga patokan adalah untuk mencegah tindakan transfer harga (*transfer pricing*), namun harga patokan saja tidak cukup untuk mengatasi transfer harga karena harga patokan secara efektif dapat menjadi harga 'minimum' untuk penetapan harga transaksi namun tidak selalu mencerminkan harga pasar yang wajar dan adil. Pembahasan tentang pengambilan tindakan korektif lebih lanjut untuk menjawab masalah transfer harga, untuk melengkapi harga patokan, dijelaskan pada Lampiran 6.1.
- **Perhitungan sendiri yang tidak akurat dan risiko kurang bayar oleh perusahaan akibat penggunaan pengurangan yang terlalu tinggi dan tidak beralasan**. Golongan umum untuk komponen pengurang royalti hanya ditetapkan melalui peraturan kementerian pada tahun 2010 dan peraturan terinci tentang biaya pengurang yang diperkenankan baru diterbitkan pada tahun 2011. Seperti dapat diduga, dunia industri belum berhasil memahami bagaimana melaksanakan pengurangan yang tepat. Temuan-temuan audit BPK atas PNBP dari pertambangan umum menunjukkan kesalahan-kesalahan umum[62] dalam perhitungan kewajiban PNBP pada perusahaan disebabkan karena kekeliruan dalam memahami biaya pengurang, yang kemudian berakibat pada kurang bayar PNBP pertambangan sebesar Rp 488,5 miliar dari sampel perusahaan yang diaudit.
- **Kesalahan dalam menerapkan harga patokan dan biaya pengurang, setelah ditemukan dalam audit, tidak dikomunikasikan dengan perusahaan atau hanya dikenai sangsi yang ringan**. Lemahnya sangsi dan hukuman untuk kurang bayar serta tidak adanya audit

61 Lihat Pasal 9 UU No. 20/1997.

62 Kesalahan umum yang ditemukan pada audit-audit BPK terjadi karena perbedaan penafsiran dari biaya pengurang yang diperkenankan, mis. perusahaan tidak menyadari bahwa terdapat batas pengurangan per ton untuk setiap pengiriman sehingga membuat kesalahan dalam membuat pengurangan yang terlalu besar.

atau pemeriksaan sistematis akan ketepatan pembayaran PNBP, menurunkan insentif bagi perusahaan untuk menghitung dan membayar jumlah PNBP yang tepat.[63] Selain itu, ketika audit telah menemukan kesalahan-kesalahan yang umum terjadi pada perhitungan royalti, hal itu tidak dikomunikasikan kembali ke dunia industri untuk mencegah terjadinya kesalahan yang serupa di kemudian hari.

4.4.5. Pengenalan Sistem Penagihan SIMPONI

SIMPONI (Sistem Informasi PNBP Online) adalah sistem penagihan elektronis otomatis bagi pembayaran PNBP yang dikembangkan di bawah pengawasan Ditjen Anggaran. Sistem itu akan mengumpulkan data yang relevan dengan PNBP secara elektronis pada titik penagihan (sebelum pembayaran dilakukan) dan memiliki kemampuan untuk menghubungkan data penagihan itu kepada pembayaran yang dibuat melalui sistem MPN Ditjen Perbendaharaan (rincian lebih lanjut tentang tampilan-tampilan utama 'SIMPONI' pada tahap perencanaannya pada tahun 2013 diuraikan pada Kotak 4.2 di bawah). SIMPONI akan digunakan untuk semua jenis pembayaran PNBP, termasuk PNBP bukan pertambangan. Peluncuran awal SIMPONI dan sistem MPN2 telah dilakukan pada bulan November 2013[64]. Pedoman rinci tentang penggunaan sistem tersebut ditetapkan oleh Keputusan Ditjen Anggaran No. PER-1/AG/2014.

Kotak 4.2. Fitur Utama Modul Penagihan Penerimaan Bukan Pajak 'SIMPONI'

- SIMPONI adalah modul penagihan untuk pembayaran penerimaan bukan pajak dan merupakan bagian dari sistem MPN2 (Modul Penerimaan Negara Generasi Kedua) yang lebih luas.
- Pada sektor pertambangan, SIMPONI dirancang untuk menggantikan sistem manual dan tidak terhubung (*offline*) yang ada. Dengan atau tanpa SIMPONI, royalti yang dibayarkan oleh perusahaan masih tetap menggunakan prinsip penghitungan sendiri (*self-assessment*). SIMPONI dirancang bagi semua jenis perizinan pertambangan: IUP, KK dan PKP2B.
- SIMPONI terdiri dari dua jenis modul. Modul pertama disebut "modul penagihan". Modul kedua disebut "modul bukan penagihan". Modul penagihan akan mencatat seluruh pembayar bukan pajak yang membayarkan kewajiban royalti mereka secara langsung kepada negara melalui sistem MPN2. Modul bukan penagihan akan mencatat seluruh pembayar bukan pajak yang membayar berbagai kewajiban mereka, termasuk pajak maupun bukan pajak, melalui rekening perantara.
- Proses penagihan badan pertambangan dan kemudian pengaitan penagihan dengan pembayaran PNBP pada SIMPONI dapat diringkas sebagai berikut:

  a. Pertama-tama pembayar PNBP mendaftarkan diri untuk memperoleh kata sandi (*password*) yang akan digunakan pada sistem SIMPONI, yang dapat diakses dari sistem komputer mereka sendiri.

63 Sangsi bagi yang lalai membayar seperti ditetapkan oleh UU No. 20/1997 adalah dua kali kewajiban PNBP yang terhutang, sementara sangsi bagi kurang bayar adalah 2 persen dari jumlah kewajiban PNBP yang terhutang dikali jumlah bulan dari batas waktu pembayaran hingga waktu selesainya audit. Patut dicatat bahwa sangsi tidak menunjukkan bagaimana perusahaan akan menerima kompensasi bila audit menemukan kelebihan pembayaran PNBP.

64 SIMPONI dapat diakses melalui tautan http://www.simponi.kemenkeu.go.id/index.php/welcome/login

b. Pembayar PNBP masuk ke dalam sistem dan membuat penagihan di dalam sistem. Data yang dimasukkan ke dalam SIMPONI dicatat menurut urutan transaksi. Sebagai contoh, bila suatu perusahaan membuat 10 transaksi dalam satu kuartal, maka perusahaan akan membuat penagihan yang berbeda untuk setiap transaksi dan PNBP yang terhutang.

c. Pembayar PNBP memasukkan informasi ke dalam sistem penagihan tersebut, termasuk:

   - Info dasar perusahaan (Pembayar PNBP);
   - Jenis PNBP yang hendak dibayar, misalnya sewa lahan, royalti atau bagi hasil penjualan;
   - Variabel bagian perhitungan PNBP: dasar penerimaan penjualan untuk royalti, tarif royalti, nilai kalori; dan
   - Lokasi badan tersebut

d. Sistem menghitung jumlah PNBP yang terhutang.

e. Pembayar PNBP kemudian menerima nomor rujukan penagihan dari sistem lengkap beserta jumlah PNBP yang terhutang. Nomor rujukan PNBP ini berlaku untuk tiga hari. Nomor ini tidak berlaku setelah lewat tiga hari dan tidak ada transaksi pembayaran, dan Pembayar PNBP harus membuat tagihan baru (dengan nomor rujukan yang baru) untuk transaksi yang sama. Catatan: SIMPONI akan menyimpan catatan rujukan penagihan pertama dan semua informasi yang terkait dengannya.

f. Pembayar PNBP melakukan pembayaran melalui sistem MPN2 dengan menggunakan nomor rujukan penagihan sehingga pembayaran dicatat pada sistem MPN2 sesuai dengan tagihan yang sesuai dan dapat dihubungkan dengan penagihan tersebut. Pembayar PNBP hanya dapat membayar jumlah yang telah ditentukan oleh sistem sesuai jumlah terhutang.[65]

g. Setelah pembayaran dilakukan, bank akan mengirimkan pesan bahwa pembayaran telah diterima dan Nomor Transaksi Penerimaan Negara (NTPN) akan diterbitkan kepada pembayar PNBP.

Sejumlah proses bisnis pelengkap utama (dan pendukung kemampuan teknis) yang harus disiapkan untuk memaksimalkan manfaat sistem SIMPONI, yang disarikan dari pembahasan dengan Ditjen Anggaran dan analisis akan sistem SIMPONI yang ada, termasuk:

- Langkah-langkah kepatuhan untuk menjamin kepatuhan perusahaan dalam melakukan pendaftaran dan membuat penagihan di dalam 'SIMPONI';
- Pemeriksaan validasi otomatis untuk sejumlah variabel utama untuk membantu perusahaan melakukan masukan (*input*) yang tepat bagi perhitungan tersebut;
- Proses-proses untuk menangani perbedaan antara pembayar PNBP dan 'SIMPONI'; dan
- Protokol untuk berbagi dan mengakses data 'SIMPONI' oleh badan-badan pemerintahan yang berlainan untuk menjamin bahwa data yang dikumpulkan dari perusahaan dapat digunakan untuk memperkuat proses kepatuhan, rekonsiliasi dan verifikasi.

65 Tidak jelas bagaimana persyaratan bahwa perusahaan hanya dapat membayar PNBP terhutang yang ditentukan oleh sistem akan ditegakkan.

Uraian mendetil tentang proses bisnis dan kemampuan teknis tersebut terdapat pada Bab 5 dan Lampiran V.

4.4.6. Tahap 4: Pembayaran Penerimaan Bukan Pajak

Pengelolaan PNBP yang baik membutuhkan jalur pembayaran yang efisien. Di Indonesia, di mana penerimaan hanya diakui setelah diterima, suatu jalur pembayaran yang berfungsi baik juga membutuhkan tingkat konsistensi yang memadai untuk membedakan perhitungan pembayaran PNBP dan memungkinkan pencatatan dan alokasi yang akurat. Pada skenario yang ideal, seperti disoroti pada rekomendasi kebijakan (Bab 5), informasi tentang dasar perhitungan pembayaran PNBP harus dikumpulkan pada tahap penagihan, dengan menggunakan laporan royalti standar, dan bukan pada titik pembayaran. Namun sebelum tahap penagihan diperkuat dan laporan royalti standar digunakan, sangat penting untuk perusahaan tetap memberikan informasi secara konsisten pada waktu pembayaran.

Ditjen Perbendaharaan di Kemenkeu dan Ditjen Mineral dan Batubara di ESDM telah menerbitkan peraturan tentang mekanisme pembayaran PNBP pertambangan. Berdasarkan peraturan yang berlaku, prosedur pembayaran termasuk jalur pembayaran, waktu pembayaran dan dokumentasi pendukung (yang tidak dijelaskan) dalam prosedur pembayaran sewa lahan, royalti dan bagi hasil penjualan pertambangan adalah sebagai berikut:[66]

- PNBP, termasuk bagi hasil penjualan, dalam rupiah dibayarkan melalui sistem Perbendaharaan MPN lewat bank umum yang telah ditunjuk sebagai Bank Persepsi[67] dengan nomor rekening sebagai berikut: sewa lahan (421 311), royalti (421 312), dan bagi hasil penjualan (423 113). Patut dicatat bahwa pembayaran bagian hasil penjualan atau, dalam hal batubara, dana bagi hasil penjualan batubara, harus terpisah dari PNBP lainnya, yaitu royalti dan sewa lahan pada saat pembayaran, karena penerimaan penjualan tidak dibagihasilkan dengan pemerintah daerah.
- Pembayaran PNBP harus mengisi slip setoran Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP) pada titik pembayaran.[68]
- Royalti dalam mata uang dolar AS dibayarkan ke Bank Persepsi dengan perintah untuk melakukan transfer ke Rekening Kas Umum Negara (RKUN) dalam mata uang dolar AS, nomor rekening 600.502411 pada BI di Jakarta.[69] Menurut peraturan tersebut, pada titik pembayaran pembayar PNBP harus mengisi slip transfer bank BI dan bukan slip transfer SSBP.
- Royalti IUP jatuh tempo dalam waktu satu bulan dari setiap transaksi penjualan. Royalti PKP2B dibayar per bulan atau per kuartal sesuai dengan generasi kontraknya.

66 Peraturan terkait pembayaran PNBP adalah: Surat Edaran Direktur Pengelolaan Keuangan Negara - Ditjen Perbendaharaan No. S-6360/PB.3/2009 tanggal 20 Oktober 2009 tentang Penyetoran PNBP Pertambangan Umum dan Surat Edaran Dirjen Minerbapabum No. 34.E/30/DJB/2009.

67 Menurut PMK No. 99/2006, Bank Persepsi adalah bank umum yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan untuk menerima setoran penerimaan negara yang meliputi penerimaan pajak, cukai dalam negeri, dan penerimaan bukan pajak.

68 Slip transfer adalah bagian dari peraturan: Surat Edaran Ditjen Mineral dan Batubara No. 34/2009 mengatur penggunaan SSBP untuk pembayaran PNBP pertambangan dalam rupiah.

69 Menurut wawancara dengan Ditjen Perbendaharaan pada bulan Mei 2013, kini seluruh royalti, termasuk yang dibayar dengan valuta asing (dolar AS), dapat dibayar melalui sistem MPN. Namun tidak ada peraturan atau kebijakan yang mengatur bahwa perusahaan harus menggunakan sistem MPN dan tidak lagi menggunakan jalur BI.

Sistem pembayaran PNBP yang berjalan sekarang tidak efisien dan menghasilkan pengumpulan informasi yang tidak tepat dan tidak memadai pada titik pembayaran, yang berakibat sulitnya proses pengendalian dan kepatuhan PNBP dan penentuan bagi hasil. Hal ini disebabkan oleh rancangan peraturan, yang memperkenankan sejumlah jalur pembayaran, lemahnya penegakan batas waktu penyerahan pembayaran PNBP, serta ketidakcukupan dan ketidaktepatan informasi yang dikumpulkan dari slip transfer bank.

- **Jalur pembayaran PNBP yang lebih dari satu:** Jalur pembayaran PNBP saat ini terpecah-pecah, dengan peraturan yang berlaku menyatakan bahwa pembayaran PNBP dalam rupiah harus dibayar melalui sistem MPN Perbendaharaan dan pembayaran PNBP dalam dolar AS harus dibayarkan ke rekening negara pada BI. Selain itu, dalam praktiknya, tidak terdapat pengendalian yang efektif tentang ke mana perusahaan akan membayarkan PNBP mereka, sehingga masih banyak pembayaran dalam rupiah yang masih dilakukan ke rekening negara BI dan bukan melalui sistem MPN. Hal ini menimbulkan tantangan pada kepatuhan dan pengelolaan data pembayaran PNBP, karena slip transfer bank yang digunakan untuk jalur pembayaran BI hanya mencatat informasi yang lebih sedikit dibanding formulir SSBP (slip transfer bank BI hanya berisi nama pembayar, jumlah pembayaran dan nomor rekening).
- **Tidak memadainya informasi pada slip transfer bank:** Slip transfer bank (SSBP untuk MPN dan slip transfer bank BI) hanya mengandung informasi pembayar PNBP yang sangat terbatas. Slip itu tidak memiliki kolom pengisian informasi seperti volume yang terjual dan biaya pengurang yang digunakan untuk menghitung royalti, yang dapat membantu mengevaluasi dasar perhitungan PNBP dan menggolongkan penerimaan untuk penentuan bagi hasil. Walau pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengubah format formulir bank transfer SSBP/BI yang digunakan untuk keseluruhan sistem, sejumlah Dinas Pertambangan yang diwawancarai pada tingkat provinsi dan kabupaten[70] telah memprakarsai kerjasama dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD) setempat dalam menerbitkan dan menggunakan formulir SSBP yang disesuaikan yang berisi lebih banyak informasi tentang pembayaran PNBP, termasuk lokasi produksi dan periode pembayaran.[71]
- **Informasi yang keliru dan tidak adanya pemeriksaan slip transfer bank pada titik pembayaran:** Analisis data slip transfer bank menunjukkan kekeliruan sistematis dalam pengisian slip transfer tersebut, terutama pengisian lokasi pembayaran dan bukan lokasi produksi pertambangan. Kekeliruan ini pada gilirannya meningkatkan kesulitan dalam rekonsiliasi untuk penentuan bagi hasil. Adanya kekeliruan seperti itu menunjukkan bahwa bank-bank umum yang menerima pembayaran tidak melakukan pemeriksaan keakuratan mendasar pada titik pembayaran.
- **Tidak adanya penegakan batas waktu untuk pembayaran PNBP:** Peraturan menetapkan bahwa IUP harus membayarkan PNBP dalam waktu satu bulan setelah transaksi penjualan, sementara pedoman pada PKP2B berbeda menurut generasi kontraknya. Dari wawancara diketahui pada pedoman-pedoman tersebut tidak dilaksanakan secara tegas (dengan sangsi yang ringan untuk keterlambatan pembayaran). Selain itu, meskipun jika pedoman itu dilaksanakan, tetap tidak ada jaminan bahwa badan-badan pemerintahan dapat memperkirakan pembayaran pada waktu-waktu tertentu karena penjualan IUP dapat bersifat tidak teratur.

70 Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Tanah Bumbu menggunakan SSBP yang dimodifikasi. Modifikasi itu dibuat setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Ditjen Mineral dan Batubara.

71 Alasan mengapa dibutuhkan rincian seperti itu dari formulir SSBP adalah karena saat ini rincian tersebut adalah satu-satunya cara yang dapat mencatat royalti. Formulir SSBP seharusnya hanya berguna sebagai bukti pengiriman, sementara informasi mendetil tentang royalti seharusnya berada pada laporan royalti (lihat Bab 5).

4.4.7. Tahap 5: Pelaporan Pembayaran PNBP

Menurut standar praktik internasional, seluruh perusahaan yang telah menerima izin produksi harus melaporkan kewajiban pembayaran PNBP mereka, walau masih nol/nihil atau sesuai jumlah terhutang, pada jangka waktu yang ditetapkan. Pelaporan harus dilakukan sesuai format standar dan menyertakan informasi-informasi utama untuk penentuan keakuratan perhitungan PNBP. Format standar yang digunakan disebut sebagai laporan royalti. Praktik standar juga tidak mengharuskan sistem perhitungan sendiri untuk memberikan dokumentasi pendukung lebih lanjut (selain laporan royalti) untuk pembayaran PNBP.

Peraturan yang berlaku di Indonesia mengharuskan perusahaan untuk segera mengirimkan salinan bukti pembayaran dan dokumen pendukung setelah pembayaran PNBP dilakukan. Pasal 7 dari PP No. 29/2009 menyatakan bahwa pembayar harus menyerahkan salinan pembayaran kepada Kementerian Keuangan (ditujukan kepada Ditjen Anggaran) segera setelah pembayaran PNBP dilakukan. Persyaratan pelaporan pembayaran PNBP diuraikan pada Kotak 4.3 di bawah. Selain itu, peraturan ESDM juga menyatakan bahwa para pembayar (pemegang PKP2B, KK dan IUP) harus menyerahkan bukti pembayaran dan dokumen pendukung dalam bentuk fisik (*hard copy*) kepada Direktur Pembinaan Program Mineral, Batubara dan Panas Bumi di ESDM bersama-sama dengan salinannya kepada sejumlah badan pemerintahan tingkat pusat dan daerah, yakni:[72]

1. Kepala Biro Keuangan di ESDM.
2. Kepala Dinas Pertambangan Provinsi.
3. Kepala Dinas Pertambangan Kabupaten.
4. Kepala Dinas Pendapatan Provinsi.
5. Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten.

Kotak 4.3. Persyaratan Pelaporan Perusahaan untuk Pembayaran PNBP dan Kewajiban Lainnya

1. Persyaratan pelaporan pembayaran PNBP adalah sebagai berikut:

- **Salinan fisik (*hard copy*) bukti pembayaran,** salinan formulir SSBP dengan otorisasi jika pembayaran PNBP dilakukan dalam rupiah melalui MPN atau slip transfer bank jika pembayaran dilakukan dalam dolar AS melalui bank umum.
- Walau peraturan menyatakan bahwa bukti pembayaran harus dilengkapi dengan dokumen pendukung, **tidak ada keterangan jelas tentang daftar dokumen pendukung yang harus disertakan pada peraturan tersebut**.
- **Tidak ada formulir standar laporan royalti untuk pelaporan**. Formulir standar laporan royalti (rincian lebih lanjut pada Bab 5) adalah formulir sederhana yang merinci dasar perhitungan untuk kewajiban royalti, termasuk jumlah penjualan, harga patokan yang digunakan sesuai kualitas batubara, biaya pengurang, dan tarif yang relevan.
- **Waktu:** Laporan pembayaran PNBP seharusnya diserahkan segera setelah pembayaran PNBP dilakukan oleh IUP dan PKP2B.[73]

72 Surat Edaran Ditjen Mineral dan Batubara No. 34/2009.

73 Surat edaran Ditjen Mineral dan Batubara No. 32/2009 menetapkan bahwa pembayaran royalti oleh IUP harus dilakukan paling lambat satu bulan setelah setiap transaksi penjualan. PKP2B generasi I dan II membayar royalti setiap bulan sementara generasi III setiap triwulan.

2. ***Pelaporan produksi dan penjualan bulanan sesuai persyaratan operasi pertambangan (untuk mineral batubara dan logam)***

- Produsen mineral logam dan batubara diharuskan untuk menyampaikan laporan penjualan bulanan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Harus dicatat bahwa persyaratan tersebut terpisah dari pelaporan yang dibuat untuk pembayaran PNBP. Laporan tersebut harus berisi harga penjualan, kualitas, titik penjualan, harga penyesuaian dan pengguna dalam negeri dan/atau negara tujuan, dan dilaporkan beserta dokumen/bukti pendukung.
- Dokumen pendukung setidaknya menyertakan: faktur penjualan, daftar muatan pengiriman (*bill of lading/air way bil*l), surat keterangan berat, laporan analisis kualitas batubara dan mineral, jadwal pengiriman, biaya penyesuaian untuk titik penjualan selain melalui kapal berdasar FOB, tagihan kapal tongkang, surat penjelasan barang untuk ekspor dan laporan surveyor untuk ekspor.
- Laporan dan dokumen harus diserahkan kepada Ditjen Mineral dan Batubara dan kepala-kepala Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten.

Peraturan tersebut tidak menyebutkan standar dokumen pendukung dan pada praktiknya setiap pemerintah daerah dapat menetapkan persyaratan dokumen pendukung tersebut. Sejumlah pemerintah daerah telah mengambil prakarsa untuk menetapkan dokumen standar yang harus diberikan bersama-sama dengan bukti laporan pembayaran dengan menerbitkan surat edaran. Dokumen-dokumen pendukung yang umumnya diminta oleh Dinas Pertambangan adalah data penjualan dan produksi, rincian lebih lanjut tentang perhitungan kewajiban (sewa lahan dan royalti) dan laporan *surveyor*. **Namun persyaratan laporan ini tidak konsisten antar yurisdiksi pemerintah daerah**.

Pada praktiknya, para produsen batubara mengirimkan salinan fisik bukti pembayaran dengan dokumentasi pendukung dalam jumlah yang besar, yang tidak konsisten antar perusahaan. Analisis data yang dilakukan dalam penelitian diagnostik menemukan bahwa dokumen-dokumen berikut seringkali turut dikirimkan sebagai dokumen pendukung bukti pembayaran: analisis laboratorium dan survey oleh pihak ketiga, laporan penjualan dan faktur penjualan, daftar muatan pengiriman, dan surat waktu pengiriman.

Pelaporan pembayaran juga tidak laksanakan dengan tegas, dengan tindak lanjut yang terbatas terhadap penyerahan laporan yang terlambat atau bahkan laporan yang tidak diserahkan. Dengan tidak adanya catatan perizinan terpusat yang akurat, sangat sulit bagi ESDM untuk mengetahui apakah seluruh laporan pembayaran telah diterima. Selain itu, karena pelaporan pembayaran tidak memiliki siklus bulanan atau kuartalan yang teratur, ESDM dan dinas-dinas terkait tidak dapat melakukan pemeriksaan yang sistematis untuk mengetahui apakah perusahaan-perusahaan telah melakukan pembayaran namun belum menyerahkan laporan pembayaran mereka.

Sistem tidak memiliki mekanisme untuk memastikan bahwa seluruh lembaga terkait menerima laporan pembayaran PNBP secara tepat waktu. Tidak adanya mekanisme apapun untuk pembagian informasi di dalam sistem mengakibatkan perbedaan informasi yang diterima oleh masing-masing lembaga pemerintahan dan tidak ada badan pemerintah pusat maupun daerah yang memiliki seluruh data pembayaran PNBP yang telah diserahkan. Sebagai contoh, dari wawancara dengan Dinas Pertambangan, diperoleh penjelasan bahwa mereka seringkali tidak menerima laporan pembayaran dari perusahaan-perusahaan pemegang PKP2B yang beroperasi pada daerah yurisdiksi mereka dan seringkali juga tidak menerima salinan bukti pembayaran dalam valuta asing lewat Bank Indonesia yang umumnya dilakukan oleh pemegang PKP2B. Pada gilirannya

hal ini mengakibatkan jumlah pembayaran PNBP yang diterima oleh pemerintah pusat yang selalu lebih besar dibanding jumlah pembayaran PNBP yang dicatat oleh ESDM berdasarkan laporan pembayaran PNBP yang diserahkan oleh perusahaan-perusahaan.[74]

Volume dokumen pendukung yang diserahkan bersama-sama bukti pembayaran tidak sejalan dengan praktik internasional serta tidak dianalisis secara efektif untuk menghasilkan jumlah royalti yang seharusnya dibayar. Berdasarkan analisis data oleh Bank Dunia, diperkirakan lebih dari 150.000 dokumen pendukung telah dihasilkan pada tahun 2012 pada tingkat pemerintah pusat saja.[75] Jumlah dokumen tersebut tampaknya tidak akan dapat dianalisis oleh jumlah staf yang ada sekarang karena ESDM hanya menugaskan kurang dari 10 staf untuk bagian tersebut. Bank Dunia tidak menemukan bukti-bukti yang sistematis bahwa dokumen pendukung digunakan untuk menghasilkan kewajiban atau "debit" royalti bagi pembayar PNBP atau dalam mengidentifikasi/menganalisis kemungkinan terjadinya kurang bayar sewaktu menganalisis dokumentasi pengelolaan PNBP tersebut.

4.4.8. Tahap 6: Pengelolaan Data Pembayar PNBP

Pada praktik internasional standar, sistem *database* elektronik harus tersedia untuk mencatat seluruh informasi yang terkait dengan PNBP. Sistem ini harus menyertakan seluruh informasi yang relevan di dalam laporan royalti standar dan memiliki kemampuan pemeriksaan untuk mendukung pemberian informasi-informasi utama yang dibutuhkan untuk mengelola PNBP secara efektif.

Saat ini tidak ada peraturan yang berlaku yang secara khusus berkaitan dengan pengelolaan data pembayar PNBP, namun pengelolaan data manajemen PNBP diatur dengan peraturan yang terkait dengan pengelolaan data pembayar penerimaan negara yang lebih luas. Proses pembayaran dan pengelolaan data PNBP diatur dalam PMK No. 9/2006.[76] PMK ini mengatur syarat, cakupan dan pengelolaan seluruh penerimaan negara termasuk PNBP batubara dan pertambangan. Selain PMK tersebut, Peraturan Ditjen Perbendaharaan No. 78/2006 memberikan rincian lebih lanjut tentang prosedur-prosedur administrasi yang dibutuhkan bagi pengelolaan aliran penerimaan negara di dalam sistem MPN.

Berdasarkan peraturan umum yang mengatur pengelolaan data pembayaran dan pembayaran penerimaan negara, seluruh pembayaran penerimaan negara diterima dan informasi pembayar dikelola oleh dua badan: Ditjen Perbendaharaan dengan menggunakan sistem MPN untuk pembayaran dalam rupiah dan BI untuk pembayaran dalam dolar AS. Seluruh informasi penerimaan termasuk pembayaran PNBP melalui MPN disimpan di dalam sistem MPN oleh Ditjen

74 Wawancara dengan ESDM menunjukkan bahwa perbedaan pembayaran PNBP tahun 2012 antara Ditjen Perbendaharaan dan ESDM (berdasarkan penyerahan salinan formulir SSBP) mencapai hampir Rp 2,5 miliar. Angka dari Ditjen Perbendaharaan selalu lebih besar karena perusahaan pertambangan tidak selalu mengirimkan dokumen salinan formulir pembayaran kepada ESDM atau Dinas Pertambangan setelah membayar. provinsi

75 Suatu spreadsheet Excel yang diterima oleh Bank Dunia dari ESDM untuk tahun 2012 berisi lebih dari 22.000 bukti transaksi terpisah. Dari jumlah itu, hampir 15.000 bukti terkait dengan royalti. Diasumsikan bahwa rata-rata terdapat dua transaksi penjualan yang terkait dengan setiap pembayaran royalti (diasumsikan jumlah untuk sebagian besar PKP2B akan jauh lebih besar) dan rata-rata hanya lima dokumentasi yang terkait untuk setiap transaksi. Perkiraan yang konservatif ini menunjukkan bahwa terdapat sekitar 150.000 dokumen yang dapat (atau seharusnya) diterima oleh ESDM pada tahun 2012 sebagai bukti pendukung pembayaran yang dilakukan.

76 PMK tersebut memberikan landasan hukum bagi sistem Modul Penerimaan Negara (MPN).

Perbendaharaan. Informasi pembayar PNBP yang dikelola di dalam sistem tersebut memiliki rincian berikut: nama pembayar, lokasi pembayaran, rekening penerimaan negara (kode 6-dijit), NTPN, dan jumlahnya. Ringkasan informasi dari semua pembayaran penerimaan termasuk pembayaran PNBP kepada rekening negara pada BI dikirimkan oleh BI kepada Ditjen Perbendaharaan.[77] Walau dengan rincian pada informasi yang diterima oleh Ditjen Perbendaharaan melalui sistem MPN, penggunaan informasi tersebut saat ini hanya terbatas sebagai sumber rekonsiliasi dan verifikasi dengan ESDM, dan tidak dibagikan untuk membantu pengawasan dan kepatuhan.

ESDM dan Dinas Pertambangan tidak memiliki prosedur dan format standar untuk mengumpulkan dan mengelola data pembayar PNBP. Tidak ada peraturan khusus yang memandu bagaimana data yang terkandung pada laporan pembayaran PNBP yang diserahkan oleh perusahaan-perusahaan pertambangan seharusnya dikelola dan disimpan oleh ESDM dan Dinas Pertambangan. Saat ini data pembayaran PNBP yang dikirimkan oleh perusahaan (seringkali hanya formulir SSBP/transfer bank)[78] dimasukkan secara manual ke dalam *spreadsheet* Excel oleh ESDM dan Dinas Pertambangan.[79]

Pemeriksaan sistematis yang dilakukan oleh Dinas Pertambangan dan ESDM terhadap validitas dan akurasi data pembayar PNBP sebelum memasukkan data ke *spreadsheet* Excel hanyalah terbatas. Analisis data dan dokumen menunjukkan bahwa data dari formulir SSBP tentang lokasi ternyata langsung dimasukkan ke dalam *spreadsheet* Excel walau jelas terlihat bahwa pembayar memasukkan lokasi pembayaran dan bukan lokasi dari operasi pertambangan. Wawancara dengan pegawai Dinas Pertambangan dan ESDM menunjukkan beban yang dihadapi oleh para pegawai dalam kaitannya dengan pemeriksaan ribuan laporan pembayar PNBP secara manual.

Tidak adanya pemeriksaan dan prosedur standar pengelolaan data pembayar PNBP turut berkontribusi kepada kekeliruan dalam pengelolaan data pembayar PNBP, sehingga mengganggu pengendalian, kepatuhan dan penentuan dana bagi hasil. Analisis data yang dilakukan sebagai bagian dari penelitian diagnostik menemukan sejumlah kesalahan dalam *spreadsheet* Excel yang digunakan untuk menyimpan informasi pembayar PNBP dalam ESDM, termasuk: inkonsistensi dalam nama perusahaan lintas tahunan, kesalahan penyandian antara tiga jenis PNBP pertambangan, dan duplikasi masukan. Hal ini menghalangi analisis pembayaran PNBP untuk mendukung pengendalian, pemeriksaan kepatuhan dan audit, serta mempengaruhi ketepatan perhitungan PNBP yang akan dibagikan ke pemerintah daerah (karena realisasi PNBP yang diuraikan menurut jenis mineral, pembayar dan lokasi dapat tidak akurat).

77 Melalui sistem informasi yang disebut BIGEP (Perbankan Elektronis BI)

78 Laporan pembayaran PNBP seringkali hanya terdiri dari formulir SSBP. Seperti ditunjukkan pada bagian pelaporan pembayar PNBP, peraturan tidak menetapkan jenis dokumen pendukung yang harus dikirimkan.

79 ESDM mengelola spreadsheet Excel yang berisi data pembayar PNBP, yang berisi kolom data berikut: nama pembayar, kode rekening, jumlah pembayaran, nomor transaksi penerimaan negara dan jenis kontrak. Dinas Pertambangan yang mengelola informasi pembayar PNBP umumnya mencatat nama pembayar, kode rekening, jumlah pembayaran, jumlah penjualan, nomor transaksi penerimaan negara, tanggal, jenis mineral, dan nama provinsi dan kabupaten.

4.4.9. Tahap 7: Pengendalian dan Kepatuhan

Ketidakpatuhan pada penelitian ini secara umum didefinisikan sebagai: kurang bayar dan tidak membayar/tidak dipungut. Sistem pengelolaan PNBP yang efektif akan meningkatkan pengendalian utama yang memungkinkan pengelola untuk dengan mudah mengetahui kepatuhan dan ketidakpatuhan sesuai persyaratan yang ditetapkan pada peraturan perundangan. Pada tingkat dasar, hal ini akan memungkinkan pengelola PNBP untuk mengenali kasus-kasus royalti yang tidak dibayarkan dan tidak dilaporkan. Pada tingkat yang lebih tinggi, sistem pengelolaan yang efektif akan membantu identifikasi variasi-variasi yang mungkin dari yang dapat diperkirakan—terutama kasus-kasus kurang bayar—dan dengan demikian menginformasikan kemungkinan kegiatan audit atau penyelidikan lebih lanjut.

Sesuai dengan peraturan, pelaksanaan pemeriksaan kepatuhan pembayaran PNBP adalah bagian dari tugas pengawasan oleh Dinas Pertambangan dan ESDM.[80] Tugas pemantauan yang dipercayakan kepada badan-badan tersebut adalah:

- **ESDM bertugas mengawasi operasi dan pembayaran PNBP bagi perizinan IUP yang diterbitkan pada daerah yurisdiksinya dan untuk PKP2B**. ESDM juga memiliki tanggung jawab pengawasan untuk memastikan seluruh pembangunan sektor pertambangan di provinsi dan kabupaten, namun kementerian tidak memiliki tanggung jawab langsung bagi pengawasan operasi atas perizinan yang diterbitkan oleh Dinas provinsi dan kabupaten.
- **Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten memiliki tanggung jawab untuk mengawasi operasi, termasuk pembayaran PNBP, untuk perizinan yang diterbitkan pada daerah yurisdiksinya**.
- **PP No. 22/2005 menetapkan bahwa sangsi untuk kurang/tidak bayar PNBP hanya dapat ditetapkan oleh lembaga pemeriksaan (BPK atau BPKP) dan tidak dapat ditetapkan oleh ESDM atau Dinas Pertambangan**. Namun Dinas berwenang menetapkan denda bagi IUP di daerah yurisdiksi mereka karena pelanggaran operasi, seperti pelanggaran keamanan lingkungan.

Pada praktiknya, unit sub-direktorat PNBP pada Ditjen Mineral dan Batubara hanya memiliki sejumlah kecil pegawai, yang tidak mampu melaksanakan pemeriksaan kepatuhan secara efektif terhadap ribuan laporan pembayaran PNBP. Di dalam sub-direktorat PNBP, terdapat dua sub-unit, satu bertugas untuk mengevaluasi laporan pembayaran PNBP dari IUP, dan yang lain melakukan hal yang sama bagi PKP2B. Untuk mencapai tingkat kepatuhan yang efektif, para pegawai seharusnya memeriksa laporan pembayaran dari perusahaan untuk menilai perhitungan royalti, kecukupan dokumen pendukung, penggunaan harga patokan dan biaya pengurang yang tepat, dan kepatuhan terhadap tanggal jatuh tempo dan batas waktu untuk pembayaran, dll. Namun wawancara dengan para pegawai sub-direktorat PNBP menunjukkan bahwa karena keterbatasan jumlah pegawai dan tidak adanya proses *database* yang otomatis, pemeriksaan kepatuhan hanya dilakukan secara terbatas dan menghabiskan banyak waktu walaupun hanya sekedar pemeriksaan manual atas informasi utama. Wawancara lebih lanjut dengan para pegawai di sub-direktorat

80 Peraturan yang relevan dalam hal ini adalah PP No. 55/2010 dan PP No. 22/2005 bagi sangsi yang terkait dengan kurang bayar atau kelalaian tidak membayar.

tersebut menunjukkan bahwa mereka bergantung pada audit BPK untuk fungsi pengendalian dan kepatuhan (walau audit tersebut terbatas jumlahnya).

Pada tingkat daerah, Dinas Pertambangan dan Pendapatan tidak melaksanakan pemeriksaan kepatuhan atas para pemegang IUP pada daerah yurisdiksi mereka. Wawancara yang dilakukan dengan Dinas Pertambangan menunjukkan bahwa mereka tidak secara aktif memprakarsai proses pemeriksaan kepatuhan, dan peran mereka terbatas hanya dalam mendukung Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN)/tim optimalisasi PNBP yang terdiri dari tim audit BPKP, ESDM dan Ditjen Anggaran. Sejumlah dinas telah berupaya untuk meningkatkan peran mereka dalam bidang kepatuhan—pada tiga dari sepuluh kabupaten yang dikunjungi, dinas-dinas meminta perusahaan untuk mendapatkan surat keterangan asal barang (SKAB) dari dinas tersebut untuk pengiriman barang,[81] sementara empat dinas kabupaten lainnya telah membentuk titik pemeriksaan di dekat bea cukai/pelabuhan/ tongkang untuk pemeriksaan di tempat. Namun wawancara dan analisis data tidak menemukan bukti bahwa informasi yang dikumpulkan lalu diperiksa silang dengan laporan royalti dari perusahaan untuk memeriksa potensi pelaporan ekspor yang lebih rendah atau kurang bayar.

Tidak adanya kapasitas dan informasi, serta persepsi tidak adanya mandat menimbulkan sejumlah masalah dalam hal penegakan pengendalian dan kepatuhan pengelolaan PNBP, baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Tingkat pusat (ESDM)

Wawancara dengan ESDM dan analisis dokumentasi ESDM (lihat Lampiran IIIb untuk rincian contoh) menunjukkan sejumlah kelemahan dalam hal penegakan kepatuhan oleh ESDM, termasuk:

- **Tidak adanya dasar yang akurat bagi seluruh pembayar PNBP potensial:** Seperti disoroti pada Bagian 4.4.2, ESDM tidak memiliki *database* terpadu yang akurat tentang seluruh pemegang IUP dan PKP2B yang pada gilirannya menunjukkan bahwa lembaga tersebut tidak memiliki dasar yang akurat untuk semua pembayar PNBP potensial. Tidak adanya dasar semua pembayar potensial ini menghalangi pemeriksaan kepatuhan karena mempersulit identifikasi mereka yang lalai membayar.
- **Tidak memadainya informasi pembayar PNBP untuk pengendalian dan kepatuhan:** Seperti disampaikan pada bagian tentang jalur pembayaran dan data pembayar PNBP, formulir SSBP dan dokumen pendukung tidak memiliki informasi yang jelas dan lengkap (seperti harga patokan dan biaya pengurang yang digunakan) untuk mengevaluasi dasar perhitungan royalti yang dilakukan oleh perusahaan. Hal ini menghalangi efektivitas kepatuhan karena ESDM tidak dapat mengetahui apakah perusahaan telah melakukan penafsiran yang tepat dan mematuhi aturan perhitungan sendiri untuk royalti.
- **Tidak digunakannya data pihak ketiga yang dikumpulkan oleh badan-badan pemerintahan lainnya**: Ditjen Bea Cukai, Ditjen Pajak, Kementerian Perdagangan dan Dinas Pertambangan mengumpulkan sejumlah informasi dari perusahaan-perusahaan pertambangan seperti rincian produksi dan penjualan, jumlah ekspor sesungguhnya, informasi

81 Surat resmi yang diterbitkan oleh Dinas Pertambangan bagi suatu perusahaan untuk transportasi barang.

dari laporan *surveyor*, dll. yang dapat digunakan oleh ESDM untuk mengevaluasi perhitungan pembayaran PNBP yang dilakukan oleh perusahaan. Namun tidak adanya proses pembagian data dan keterbatasan kemampuan ESDM untuk mengevaluasi laporan perusahaan menunjukkan bahwa data-data tersebut tidak digunakan secara sistematis untuk mendukung fungsi kepatuhan.

- **Ketidakjelasan dalam peraturan/pedoman tentang biaya pengurang,** sehingga mempersulit evaluasi klaim pengurangan pada laporan royalti oleh pengelola PNBP. Peraturan yang berlaku saat ini terkait dengan biaya pengurang rentan menyebabkan kesalahan penafsiran dan kebingungan, baik bagi para perusahaan maupun badan-badan pemerintahan.
- **Tidak digunakannya data agregat perdagangan dan produksi secara sistematis untuk mengevaluasi jumlah realisasi PNBP:** Pengendalian dan kepatuhan yang efektif juga seharusnya melibatkan pemeriksaan untuk menentukan apakah PNBP yang dipungut sesuai dengan potensi PNBP, bila menggunakan data agregat tentang produksi dan ekspor (sejalan dengan potensi PNBP dibandingkan perbandingan sesungguhnya pada Bab 3). Varians pada potensi dibanding pungutan sesungguhnya dapat, dan pada gilirannya, semakin mendorong pemeriksaan kepatuhan pembayaran PNBP pada tingkat perusahaan. Studi diagnostik tidak menemukan bukti bahwa pemeriksaan demikian pada tingkat agregat pernah terjadi.
- **Tidak ada daftar debitur dan jumlah PNBP yang terhutang**: Pembayaran PNBP oleh perusahaan hanya dicatat ketika diterima, sehingga apabila perusahaan lalai membayar (atau membayar lebih rendah) maka hal ini tidak dibandingkan dengan suatu catatan yang menunjukkan jumlah yang seharusnya dibayarkan oleh perusahaan itu dan bahwa perusahaan itu secara resmi kini 'berhutang' kepada Pemerintah. Perbedaan antara pencatatan pungutan PNBP secara akrual dibanding secara tunai diuraikan lebih lanjut pada Lampiran IV.
- **Tidak ada kewenangan untuk menegakkan sangsi:** Akhirnya, seperti disoroti pada peraturan, ESDM dan Dinas tidak berwenang memberikan sangsi terhadap pemegang IUP bila mereka lalai membayar PNBP. Sangsi hanya dapat dikenakan oleh BPK. Hal ini pada gilirannya merintangi upaya kepatuhan yang dilaksanakan oleh ESDM dan Dinas, karena mereka tidak dapat mengambil tindakan yang menghukum.

Tingkat daerah (Dinas Pertambangan dan Pendapatan)

- **Tidak adanya akses terhadap informasi:** Serupa dengan ESDM, Dinas tidak memiliki akses terhadap informasi yang dikumpulkan oleh badan-badan pemerintahan Indonesia yang lain yang dapat membantu mereka menentukan potensi PNBP yang dapat direalisasikan. Sebagai contoh, Dinas umumnya tidak memiliki akses terhadap data ekspor dari badan bea cukai daerah dan karenanya tidak dapat melakukan pemeriksaan kepatuhan yang efektif tentang jumlah penjualan yang dilaporkan untuk mengetahui apakah perhitungan royalti sesuai dengan jumlah yang diekspor.
- **Tidak adanya keahlian sektoral (untuk Dinas Pendapatan):** Wawancara pada tingkat daerah menyoroti bahwa Dinas Pendapatan tidak memiliki pemahaman sektoral pertambangan yang memadai untuk menilai dasar perhitungan PNBP, misalnya dalam menilai penerapan biaya pengurang yang tepat.
- **Tidak adanya mandat dan kewenangan memberikan sangsi:** Dinas Pertambangan dan Pendapatan tidak melihat identifikasi dan tindak lanjut ketidakpatuhan sebagai tugas mereka, terutama bagi para pemegang PKP2B yang beroperasi pada yurisdiksi mereka. Wawancara

menyoroti bahwa Dinas tersebut melihat bahwa mandat untuk menjamin kepatuhan adalah wewenang ESDM atau badan-badan pemeriksa, dan peran Dinas hanyalah sebagai pendukung badan-badan tersebut jika diminta. Selain itu, para Dinas juga menyatakan bahwa serupa dengan ESDM, mereka juga tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sangsi atas ketidakpatuhan. **Akibat dari tidak adanya mandat dan kewenangan tersebut adalah bahwa informasi pembayar PNBP yang dikumpulkan dan disimpan oleh para Dinas hanya digunakan untuk rekonsiliasi dan penentuan dana bagi hasil saja**.

4.4.10. Tahap 8: Verifikasi dan Rekonsiliasi

Di Indonesia, proses rekonsiliasi dan verifikasi dilakukan untuk memastikan bahwa pembayaran telah dicatat secara akurat menurut jenisnya (misalnya, pembayaran royalti dan bagi hasil penjualan) dan lokasinya untuk mendukung proses bagi hasil dengan pemerintah daerah. Jika pemerintah daerah tidak berhak atas bagian dari PNBP yang berasal dari daerah mereka, maka proses ini tidak dibutuhkan. Sejalan dengan itu, proses ini bukanlah yang umumnya menjadi bagian dari kegiatan pengelolaan PNBP menurut sudut pandang internasional.[82]

Tidak ada peraturan khusus tentang bagaimana melakukan verifikasi dan rekonsiliasi PNBP pertambangan dan batubara. Uraian proses di bawah adalah berdasarkan wawancara dengan ESDM, Dinas Pertambangan, dan Dinas Pendapatan daerah.

Pada praktiknya, terdapat dua proses yang melibatkan penyamaan data antar lembaga-lembaga yang terlibat di dalam pengelolaan PNBP: (a) rekonsiliasi; dan (b) verifikasi. Proses rekonsiliasi melibatkan ESDM dan Dinas Pertambangan untuk memastikan bahwa semua pembayaran PNBP dilengkapi dengan bukti pembayaran yang sesuai. Proses verifikasi selanjutnya melibatkan ESDM dan Ditjen Perbendaharaan, di mana ESDM menggunakan bukti pembayaran sebagai konfirmasi pembayaran PNBP yang dilakukan oleh perusahaan ke Ditjen Perbendaharaan.

Proses rekonsiliasi melibatkan ESDM dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten, dengan tujuan memastikan bahwa semua pembayaran PNBP memiliki bukti pembayaran dalam bentuk formulir SSBP atau slip transfer bank. Proses rekonsiliasi dimulai dengan pengadaan forum rekonsiliasi kuartalan oleh Dinas Pertambangan dan Pendapatan provinsi dengan daerah-daerah (kabupaten) pada yurisdiksi mereka, untuk menyamakan informasi pembayaran PNBP yang telah dilakukan dengan mengumpulkan bukti pembayaran dalam bentuk formulir SSBP atau slip transfer bank. Hal ini diikuti dengan forum rekonsiliasi nasional yang diadakan oleh ESDM dengan Dinas Pertambangan dan Pendapatan provinsi.[83] Wawancara dengan Dinas Pertambangan provinsi menunjukkan bahwa data pembayaran PNBP pada ESDM bersifat lebih menyeluruh karena banyak perusahaan, terutama pemegang PKP2B, tidak mengirimkan bukti pembayaran kepada provinsi/kabupaten.

82 Proses verifikasi dan rekonsiliasi penerimaan yang kini berlangsung antar yurisdiksi memberikan sedikit manfaat komparatif bagi yurisdiksi yang menerima bagian PNBP terkait hak dana bagi hasil mereka. Peningkatan sistem PNBP yang berlaku akan menghilangkan proses manual dan menyulitkan ini secara keseluruhan karena akan terdapat mekanisme untuk menjamin bahwa seluruh penerima akan dicatat dan dialokasikan secara tepat, dan penentuan hasil hak dana bagi hasil akan menjadi fungsi yang terprogram. Pemerintah daerah akan menerima uraian yang menyeluruh tentang hak bagi hasil mereka.

83 Saat ini tidak ada dasar hukum untuk melibatkan Dinas Pendapatan di dalam proses rekonsiliasi pada tingkat provinsi dan nasional. Partisipasi mereka adalah berdasarkan dorongan atau instruksi dari Kementerian Keuangan untuk mengoptimalkan penerimaan bukan pajak pertambangan, dengan rujukan kepada pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tentang hal ini.

Proses rekonsiliasi diikuti dengan proses verifikasi yang melibatkan ESDM dan Ditjen Perbendaharaan, biasanya dilakukan pada kuartal ketiga. Proses verifikasi melibatkan pertanyaan dan konfirmasi ESDM kepada Ditjen Perbendaharaan apakah perusahaan 'X' telah melakukan pembayaran PNBP sebesar 'Y'. Untuk hal ini, ESDM berbagi suatu *spreadsheet* Excel dengan Ditjen Perbendaharaan yang berisikan informasi pembayar PNBP dari formulir SSBP. Ditjen Perbendaharaan mengkonfirmasikan pembayaran tersebut dan memilah pembayaran yang sesuai untuk bagi hasil, **hanya bila** informasi yang diberikan oleh ESDM adalah informasi yang lengkap[84] dan sesuai dengan catatan Ditjen Perbendaharaan. Jika informasi yang diberikan oleh ESDM tidak lengkap atau tidak sesuai, Ditjen Perbendaharaan tidak memberikan konfirmasi pembayaran PNBP tersebut dan pembayaran tersebut tidak disertakan di dalam besaran dana bagi hasil untuk daerah.

Secara singkat, setelah proses verifikasi dan rekonsiliasi, jumlah royalti dan sewa lahan yang akan dibagikan kepada pemerintah daerah sebagai dana bagi hasil (DBH) difinalisasi. Seperti telah disoroti, pembayaran yang diterima oleh Ditjen Perbendaharaan sebagai PNBP pertambangan[85] namun tidak sama dengan informasi yang diberikan oleh ESDM pada proses verifikasi tidak dianggap sebagai PNBP pertambangan dan dianggap sebagai PNBP lain-lain.

Terdapat sejumlah masalah pada proses verifikasi dan rekonsiliasi yang berlaku:

- **Verifikasi dan rekonsiliasi menjadi lebih rumit karena ketidakcukupan dan ketidaktepatan informasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran:**
  - Formulir SSBP (untuk pembayaran melalui sistem MPN) seringkali mengandung kesalahan yang terkait dengan lokasi, misalnya, lokasi tempat pembayaran dan bukan lokasi tempat operasi pertambangan berada.
  - Slip transfer bank, yang digunakan untuk melakukan pembayaran kepada rekening negara di BI, tidak mengandung informasi yang memadai untuk secara tepat membedakan antara royalti dan PNBP lain-lain, seperti bagian hasil penjualan.
  - Bukti pembayaran dan dokumen pendukung seringkali tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Masalah ini dicatat pada wawancara dengan Dinas Pertambangan daerah, yang menyatakan bahwa para pemegang PKP2B pada khususnya cenderung tidak menyerahkan bukti pembayaran kepada mereka.
- **Proses verifikasi juga terkendala masalah pengelolaan data pembayar PNBP**, seperti tercermin pada kesalahan pada *spreadsheet* Excel yang berisi informasi pembayar PNBP yang dikelola oleh ESDM. Analisis data pada *spreadsheet* rekonsiliasi tersebut menunjukkan sejumlah kesalahan yang dapat berpengaruh kepada verifikasi dan ketepatan dana bagi hasil.[86]

84 Sementara studi diagnostik tidak dapat memastikan ketepatan informasi yang dibutuhkan atau bukti pembayaran yang diperlukan oleh Ditjen Perbendaharaan dari ESDM, wawancara dengan Ditjen Perbendaharaan menunjukkan bahwa informasi termasuk tanggal, uraian pembayaran (bila ada), jenis PNBP pertambangan (penerimaan penjualan, royalti dll), jumlah dan maksud.

85 Pembayaran diterima sebagai PNBP pertambangan sewaktu dibayarkan ke nomor rekening PNBP, pada rekening negara di BI atau melalui sistem MPN oleh perusahaan pertambangan.

86 Analisis data menunjukkan kesalahan dan kelalaian pada spreadsheet rekonsiliasi yang termasuk: jumlah bulanan yang menyertakan data dari bulan-bulan sebelumnya, pembayaran dari KK yang tidak disertakan hingga 2012, inkonsistensi nama-nama perusahaan selama bertahun-tahun yang dikonfirmasi dengan pemeriksaan pada PKP2B. Tidak akuratnya informasi dapat menyebabkan kesalahan dalam proses verifikasi, dan juga dalam mengalokasikan PNBP kepada provinsi dan kabupaten tertentu.

- **Upaya yang signifikan ditujukan untuk verifikasi dan rekonsiliasi, namun proses itu hanya terfokus pada 'memperoleh' dan membagi hasil PNBP pertambangan dan bukan pada peningkatan kepatuhan untuk meningkatkan pungutan PNBP**. Hasil akhir dari proses ini adalah identifikasi PNBP pertambangan yang tepat dari seluruh pembayaran yang diterima oleh Ditjen Perbendaharaan, termasuk penerimaan yang memenuhi syarat untuk dibagi. Forum rekonsiliasi antara ESDM dan Dinas daerah, misalnya, tidak terfokus pada identifikasi potensi PNBP dan ketidakpatuhan dari perusahaan-perusahaan dalam kaitannya dengan kurang bayar/lalai membayar PNBP.

4.4.11. Tahap 9: Penentuan Dana Bagi Hasil

Satu ciri pengelolaan PNBP di Indonesia adalah hak dari berbagai pemerintah daerah untuk menerima pembagian penerimaan PNBP dari operasi pertambangan pada daerah yurisdiksi mereka. Sehingga penting untuk mengalokasikan PNBP menurut jenis dan sumbernya untuk mencegah risiko bahwa sejumlah daerah dapat menerima alokasi yang lebih besar dan lebih kecil dari hak mereka.

Dana bagi hasil sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan aturan daerah produsen asal pada UU No. 33/2004 dan realisasi penerimaan. UU menetapkan bahwa bagian PNBP yang signifikan akan dibagi dengan pemerintah daerah, dengan proporsi pembagian menurut jenisnya. Hak dana bagi hasil daerah dari penerimaan pertambangan umum diuraikan pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4. Susunan dana bagi hasil dari penerimaan pertambangan

(%)	Pusat	Provinsi	Kabupaten	Kabupaten produsen lain pada provinsi yang sama
Pajak penghasilan badan	80	4	16	
Royalti	20	16	32	32
Sewa lahan	20	16	64	
Bagi hasil penjualan	100			

Pembagian dana bagi hasil dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan; dana ditransfer ke pemerintah daerah setiap kuartal. Dua puluh persen dari realisasi proyeksi PNBP untuk tahun tersebut ditransfer pada kuartal pertama; 15 persen dari proyeksi PNBP ditransfer pada kuartal kedua; dan Ditjen Perimbangan Keuangan menghitung transfer bagi hasil pada kuartal ketiga dan keempat berdasarkan perbedaan jumlah yang telah ditransfer dan realisasi PNBP sumber daya alam (yang ditentukan berdasarkan proses verifikasi dan rekonsiliasi). Peran Dinas Pendapatan adalah mencatat dan mengawasi jumlah dana bagi hasil sumber daya alam yang diterima dari pemerintah pusat pada setiap kuartal.

Proyeksi penerimaan yang dicatat pada PMK tidak terkait secara erat dengan perkiraan produksi dan penjualan, dan proyeksi harga (lihat pembahasan dalam proyeksi PNBP), sehingga proyeksi tersebut telah terbukti sebagai dasar yang tidak akurat untuk bagi hasil untuk dua kuartal awal. Hal ini pada gilirannya meningkatkan beban pada proses rekonsiliasi dan proses verifikasi yang dilakukan pada kuartal ketiga untuk memastikan ketepatan keseluruhan PNBP yang dibagikan untuk tahun fiskal tersebut.

Untuk perhitungan bagi hasil yang akurat, jumlah keseluruhan dan lokasi dari mana penerimaan PNBP dihasilkan harus ditentukan secara akurat, namun hal itu belum terlaksana pada saat ini. Seperti disoroti pada Bagian 4.4.10, kelemahan dalam proses rekonsiliasi dan verifikasi mendorong Ditjen Perbendaharaan untuk menetapkan sejumlah pembayaran PNBP sebagai tidak memenuhi syarat untuk dana bagi hasil, sehingga menyebabkan dana bagi hasil yang lebih rendah dari jumlah yang sesungguhnya berhak diterima oleh pemerintah daerah.

4.4.12. Tahap 10: Audit

Agar sistem penghitungan sendiri (*self-assessment*) dapat berjalan dengan baik, diperlukan suatu program audit sistematis yang berfungsi dengan baik, untuk memeriksa, bila diperlukan, ketepatan pembayaran PNBP yang dilakukan berdasarkan catatan akuntansi dari badan tersebut dan persyaratan peraturan perundangan. Pemeriksaan/audit tersebut dapat berupa pemeriksaan catatan atau pemeriksaan lapangan, dan terutama pada pemeriksaan lapangan, temuan-temuan auditnya harus disosialisasikan untuk mengurangi risiko terjadinya kesalahan yang sama pada keseluruhan populasi pembayar PNBP.

Tujuan audit PNBP adalah memeriksa ketepatan penghitungan sendiri PNBP yang dilakukan oleh perusahaan. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, terdapat dua jenis audit di Indonesia,:[87] yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan yang dilakukan oleh Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN), yaitu tim audit gabungan dari ESDM, Ditjen Anggaran dan BPKP.

Sementara terbatas kepada sejumlah sampel perusahaan terpilih, audit yang dilakukan oleh BPK memiliki fokus yang lebih luas dari hanya pembayaran penerimaan dan mensyaratkan tanggapan dari perusahaan akan berbagai temuan. Audit BPK pada perusahaan-perusahaan pertambangan dilakukan berdasarkan sampel[88] dan umumnya dilakukan setiap dua tahun sekali. Perusahaan-perusahaan yang diaudit wajib memberi tanggapan kepada temuan-temuan audit. Cakupan audit itu lebih luas dari hanya PNBP dan menyertakan perizinan perusahaan dan kepatuhannya terhadap persyaratan operasi dan lingkungan. Audit yang dilakukan oleh BPK pada tahun-tahun yang lalu menemukan kekeliruan dalam perhitungan PNBP yang dilakukan oleh perusahaan terutama disebabkan oleh penerapan biaya pengurang secara tidak konsisten.

Audit yang dilakukan oleh tim OPN hanya terfokus kepada optimalisasi pungutan PNBP. Berdasarkan peraturan tersebut[89], Kementerian Keuangan meminta audit OPN untuk dilaksanakan berdasarkan salah satu atau gabungan dari hal-hal berikut: rekomendasi dari kementerian teknis

87 Menurut UU No. 20/1997 tentang PNBP dan PP No. 22/2010 tentang Pemeriksaan PNBP.

88 Untuk pemegang PKP2B, prioritas audit diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang lebih besar. BPK melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut untuk memilih perusahaan yang akan diaudit:

(a) Peringkat PKP2B berdasar ukuran kontrak

(b) Pemeriksaan kepatuhan untuk memastikan bahwa perhitungan yang dilakukan perusahaan sesuai PNBP yang harus dibayar

(c) Tindak lanjut dari rekomendasi BPK yang lalu, jika ada

Setelah daftar perusahaan terpilih (kontrak besar, tidak taat, tindak lanjut yang lemah) disusun, BPK lalu memilih sampel dari daftar itu, mis. 30 persen, untuk diaudit.

Untuk pemegang IUP, prioritas audit diberikan kepada kabupaten-kabupaten yang memiliki cadangan batubara yang besar, seperti di Kalimantan Selatan dan Timur. Dari daerah-daerah tersebut, BPK sekali lagi memilih kabupaten-kabupaten dengan jumlah pemegang IUP terbesar. Setelah kabupaten dan pemegang IUP telah diidentifikasi, BPK juga melakukan metode sampling yang serupa dengan yang dilakukan untuk PKP2B.

89 PP 22/2005, PP 29/2009, dan PP 34/2010.

yang mengelola PNBP, permintaan dari pembayar (untuk pencairan pajak/PNBP), atau laporan dan permintaan dari pihak ketiga/CSO. Audit OPN berfokus kepada optimalisasi PNBP yang diterima oleh Pemerintah, dan maksimalisasi penerimaan royalti. Audit ini memprioritaskan kasus-kasus dengan potensi kehilangan PNBP yang lebih besar. Kementerian teknis harus melakukan tindak lanjut kepada perusahaan setelah temuan-temuan audit dan rekomendasi disampaikan. Perusahaan-perusahaan yang diaudit diwajibkan secara hukum untuk menanggapi temuan-temuan audit tersebut. Wawancara dengan badan-badan daerah menunjukkan kasus-kasus IUP yang diaudit oleh tim OPN; namun informasi lebih rinci tentang audit OPN, seperti jumlah perusahaan yang diaudit, tidak berhasil didapatkan dalam analisis ini.

Sesuai peraturan, mekanisme tindak lanjut ketidakpatuhan dalam hal kelalaian membayar PNBP yang ditemukan melalui audit adalah sebagai berikut:

a) Otoritas penerbit perizinan yang relevan (ESDM atau Dinas Pertambangan provinsi/kabupaten) menerbitkan surat peringatan pertama.

b) Jika dalam periode satu bulan dari surat peringatan pertama PNBP masih belum dibayar, surat peringatan kedua diterbitkan.

c) Jika dalam periode satu bulan dari surat peringatan kedua PNBP masih belum dibayar, surat peringatan ketiga diterbitkan.

d) Jika dalam periode satu bulan dari surat peringatan ketiga PNBP masih belum dibayar, Dinas Pertambangan mengabarkan ESDM dan ESDM menerbitkan surat penyerahan klaim kepada lembaga yang berwenang untuk mengurus hak negara.

Terdapat sejumlah kelemahan pada proses audit yang berjalan:

- **Kesalahan-kesalahan audit yang umum tidak ditindaklanjuti atau tidak dikomunikasikan secara luas kepada industri untuk mencegah berulangnya kesalahan**. Wawancara yang dilakukan dengan Dinas Pertambangan pada hampir seluruh kabupaten dan provinsi yang dikunjungi menunjukkan bahwa Dinas tidak memiliki dokumentasi yang mencukupi tentang hasil-hasil audit yang dilakukan pada daerah yurisdiksi mereka. Selain itu, terdapat bukti yang terbatas akan tindak lanjut dari temuan-temuan pada tingkat daerah.[90] Wawancara dengan perusahaan juga menunjukkan bahwa mereka tidak mengetahui adanya temuan-temuan audit yang dapat memiliki relevansi dengan keadaan mereka (seperti yang terkait dengan penafsiran yang tepat tentang peraturan biaya pengurang).
- **Audit BPK dan OPN hanya sedikit jumlahnya dan tidak dilakukan secara berkelanjutan sepanjang tahun, sehingga tidak dapat menggantikan pemeriksaan rutin kepatuhan PNBP**. Pada saat ini, seperti ditunjukan pada bagian tentang pengendalian dan kepatuhan PNBP, ESDM dan Dinas bergantung terhadap audit dan tidak memainkan peran aktif dalam memastikan kepatuhan dengan peraturan. Namun karena jumlah audit hanya terbatas, tidak rutin dan temuan-temuan tidak disosialisasikan secara luas dan tidak ditindaklanjuti, maka kebergantungan tunggal terhadap audit saja tampaknya akan semakin mendorong ketidakpatuhan pada dunia usaha.

90 Dari 10 kabupaten yang dikunjungi, dokumentasi tentang hasil dan tindak lanjut audit hanya ditemukan dari dua daerah. Rincian tentang informasi audit yang dikumpulkan diringkas pada Lampiran IIIa.

4.4.13. Penilaian Awal pada Sistem Pengelolaan PNBP untuk Timah

Walau penelitian berfokus pada pengelolaan PNBP batubara, wawancara pada tingkat daerah juga melibatkan perusahaan-perusahaan timah dan nikel dan Dinas Pertambangan untuk memperoleh penilaian awal tentang pengelolaan PNBP pada jenis mineral tersebut. Tanpa analisis yang menyeluruh, dan kenyataan bahwa wawancara yang dilakukan tidak mencakup jenis mineral lainnya, suatu analisis menyeluruh tentang pengelolaan PNBP tidaklah mungkin dilakukan. Namun penelitian awal untuk timah (yang diringkas pada Kotak 4.4 di bawah) menunjukkan bahwa sejumlah temuan pengelolaan PNBP batubara dapat diterapkan pula pada mineral lainnya.

Kotak 4.4. Penelitian Awal Pengelolaan PNBP untuk Timah

- **Struktur pasar timah lebih terpecah-pecah dibanding batubara, yang pada gilirannya dapat meningkatkan beban pengelolaan PNBP untuk timah dibanding untuk batubara**. Susunan produksi timah dalam negeri memiliki ciri banyak produsen bijih timah tanpa perusahaan yang dominan, tidak seperti batubara yang produksinya didominasi oleh sejumlah kecil produsen PKP2B berukuran besar. Wawancara dengan Dinas Pertambangan daerah menunjukkan bahwa sejumlah produsen bijih timah tidaklah diatur dan bahkan mungkin tidak memiliki IUP. Produsen timah yang lebih kecil menjual hasil mereka untuk diproses lebih lanjut kepada perusahaan pelebur (*smelter*), termasuk PT Timah, suatu BUMN. Perusahaan yang lebih besar kemudian mengekspor timah dan membayar royalti. Menurut keterangan Dinas, produsen-produsen yang lebih kecil tidak membayar royalti.
- **Tidak adanya harga patokan dan terbatasnya penggunaan biaya pengurang untuk timah dapat menyederhanakan pemeriksaan kepatuhan dibanding pada batubara**. Harga timah untuk perhitungan royalti didasarkan pada harga Bursa Logam London (*London Metal Exchange*) dan tidak menggunakan harga patokan seperti pada batubara. Dari semua usaha peleburan (*smelter*) timah yang diwawancarai, hanya PT Timah yang menerapkan biaya pengurang.
- **Royalti timah dihitung sendiri, sama seperti batubara, namun surveyor memiliki peran yang lebih besar**. Wawancara dengan perusahaan menunjukkan bahwa para *surveyor*, selain melakukan audit fisik dari timah yang diekspor untuk menetapkan kualitasnya, juga memberikan penilaian harga yang disarankan untuk digunakan dalam penghitungan royalti. Dari hasil wawancara tidak diketahui dengan jelas tentang apakah masukan *surveyor* tentang harga memiliki kekuatan hukum, namun hal ini menunjukkan bahwa *surveyor* dapat berperan dalam potensi kurang bayar pada royalti timah.
- **Pembayaran PNBP untuk timah dilakukan sebelum pengiriman dan bukti pembayaran (diterbitkan oleh Dinas) harus diserahkan kepada Bea Cukai sebelum pengiriman**. Hal ini berbeda dengan pada batubara. Wawancara menunjukkan bahwa aturan ini ditetapkan untuk mencegah kemungkinan lalai membayar royalti dan juga menunjukkan koordinasi yang lebih baik antara Bea Cukai dan Dinas Pertambangan dibanding pada kasus pengelolaan PNBP batubara.

- **Seperti pada pengelolaan PNBP batubara, Dinas Pertambangan tidak memiliki peran yang penting dalam pengendalian dan kepatuhan melalui pemeriksaan perhitungan royalti**. Wawancara dengan Dinas Pertambangan menunjukkan bahwa mereka memandang tugas mereka sebatas sebagai pengumpul informasi seperti formulir SSBP, mengelola catatan perizinan IUP mereka, dan juga memantau kegiatan operasi dan produksi melalui penyerahan RKAB dan kunjungan lapangan. Dinas Pertambangan cenderung menyatakan bahwa pemeriksaan ketepatan perhitungan royalti merupakan pekerjaan pihak *surveyor*.

4.5. Penilaian Kinerja Sistem Pengelolaan PNBP Yang Ada

Berdasarkan pemeriksaan diagnostik sistem pengelolaan PNBP batubara yang ada seperti dirinci pada awal bab ini, tampaknya sistem yang berjalan tidak mampu menjalankan setiap fungsi utama dari lima fungsi pengelolaan PNBP secara memadai. Kelemahan utama pada setiap tahapan rantai pengelolaan PNBP yang menghalangi sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi utamanya dengan baik diringkas pada Tabel 4.5 (dengan rincian merujuk pada bagian-bagian diagnostik sebelumnya).

Penilaian secara keseluruhan bahwa sistem pengelolaan PNBP batubara tidak dapat melaksanakan fungsi utamanya secara memadai tampaknya akan tetap bertahan walau dengan aturan kebijakan PNBP yang berbeda, terutama bila sistem pungutan yang lebih rumit seperti yang didasarkan pada laba atau pajak sewa sumber daya digunakan sebagai ganti dari royalti produksi mineral yang sederhana; karena proses-proses seperti pemeriksaan kepatuhan dan audit akan menjadi lebih rumit dan lebih membutuhkan sumber daya dalam hal persyaratan data dan keterampilan teknis.

Tabel 4.5. Ringkasan masalah pada fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang ada

Tujuan Pengelolaan PNBP	Bagaimana kegagalan sistem pengelolaan PNBP yang ada dalam mencapai tujuan
Mendukung perencanaan dan proyeksi PNBP	***Menetapkan dasar royalti*** *(bagian 4.4.2)**:*** • Tidak ada *database* pemegang perizinan pertambangan yang akurat dan menyeluruh. ***Memperkirakan potensi royalti*** *(bagian 4.4.3)**:*** • Tidak ada rekonsiliasi proyeksi 'bawah-ke-atas' (*bottom-up*)' berdasarkan proyeksi produksi tingkat perusahaan dengan proyeksi 'atas-ke-bawah' (*top-down*) dengan menggunakan data makro. • Tidak ada pembaruan proyeksi selama tahun berjalan dan tidak ada bukti pemeriksaan proyeksi terhadap realisasi hasil penerimaan.
Mendukung pengembangan kebijakan dan peraturan PNBP	***Manajemen data pembayaran dan pembayar PNBP (****bagian 4.4.6 & 4.4.8****):*** • Informasi terkait kebijakan seperti volume produksi dan penjualan, dan informasi operasional dari RKAB perusahaan, tidak dikumpulkan dan dikelola secara sistematis pada satu *database* elektronik pusat. • Informasi utama tentang harga patokan dan biaya pengurang yang digunakan tidak dikumpulkan pada titik pembayaran, sehingga menghalangi kemampuan penyusun kebijakan untuk mengukur efektivitas peraturan pada bidang tersebut.

Tujuan Pengelolaan PNBP	Bagaimana kegagalan sistem pengelolaan PNBP yang ada dalam mencapai tujuan
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan jumlah kurang/lalai bayar PNBP	***Menetapkan dasar royalti*** *(bagian 4.4.2)**:*** • Tidak ada *database* yang akurat dan menyeluruh tentang pemegang perizinan pertambangan ***Penagihan: perhitungan dan penetapan kewajiban royalti*** *(bagian 4.4.4)**:*** • Tidak ada sistem penagihan dan penetapan debit/perkiraan kewajiban pembayaran royalti. • Penghitungan sendiri yang tidak akurat oleh perusahaan-perusahaan – sebagian disebabkan oleh penerapan harga patokan dan biaya pengurang yang tidak konsisten. ***Pembayaran PNBP, pelaporan pembayaran dan pengelolaan data pembayar PNBP*** *(bagian 4.4.6, 4.4.7, dan 4.4.8)**:*** • Ketidakcukupan dan ketidaktepatan informasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran dan tidak tersedianya formulir pelaporan royalti standar untuk mendukung pemeriksaan kepatuhan. • Data pembayar PNBP tidak dikelola dalam *database* relasional yang mendukung pemeriksaan kepatuhan dan audit. ***Pengendalian dan kepatuhan*** *(bagian 4.4.9)**:*** • Data terkait batubara yang dikumpulkan oleh Ditjen Bea Cukai, Ditjen Pajak, Dinas Pertambangan tidak digunakan secara sistematis untuk mengevaluasi laporan royalti dan mengidentifikasi kasus-kasus dengan potensi ketidakpatuhan. • Tidak ada rangkaian pemeriksaan kepatuhan secara rutin untuk mengidentifikasi dan menyelidiki kasus-kasus berpotensi ketidakpatuhan, karena Dinas Pertambangan tidak melihat fungsi itu sebagai tanggung jawabnya, dan ESDM tidak memiliki komponen pegawai, gabungan keterampilan dan sistem data yang dibutuhkan. ***Audit*** *(bagian 4.4.12)**:*** • Ketergantungan yang berlebihan pada audit lapangan yang berjumlah terbatas untuk menemukan dan menyelesaikan kasus-kasus ketidakpatuhan.
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	***Pelaporan pembayar PNBP*** *(bagian 4.4.7)**:*** • Persyaratan pelaporan yang berat bagi perusahaan, dengan dokumen pendukung yang harus dikirimkan ke berbagai badan pemerintahan untuk setiap pembayaran. Tidak ada penggunaan laporan royalti standar. ***Pengelolaan data pembayar PNBP*** *(bagian 4.4.8)**:*** • Tidak adanya sistem pengelolaan data pembayar PNBP yang efisien. Penggunaan file-file Excel terpisah yang mengandung banyak kesalahan dalam pemasukan (*input*) data. Tidak adanya pembagian informasi yang efisien antar badan pemerintahan. ***Verifikasi dan rekonsiliasi*** *(bagian 4.4.10)**:*** • Fokus yang terlampau tinggi pada rekonsiliasi dan verifikasi untuk menjamin ketepatan dana bagi hasil, namun kurangnya fokus pada pengendalian dan kepatuhan untuk meningkatkan pungutan PNBP.
Mendukung penentuan dana bagi hasil yang efisien dan efektif	***Pembayaran*** *(bagian 4.4.6)**:*** • Pengumpulan informasi tentang jenis dan lokasi PNBP yang tidak akurat pada titik pembayaran menyebabkan penentuan dana bagi hasil yang keliru. ***Verifikasi dan rekonsiliasi*** *(bagian 4.4.10)* • Walaupun pembayaran PNBP telah diterima oleh negara, ia tidak serta merta diperhitungkan ke dalam perhitungan dana bagi hasil jika perusahaan tidak mengirimkan bukti pembayaran kepada ESDM atau Dinas.

4.6. Pembahasan Awal Tentang Insentif dan Kapasitas Kelembagaan

Karena pentingnya PNBP pertambangan bagi penerimaan fiskal, maka pemeriksaan tentang kelemahan-kelemahan teknis/proses yang mendasar patut dilakukan, seperti tidak adanya *database* yang lengkap dan akurat tentang para operator pertambangan dan pembayar PNBP, atau sistem pembayar yang tidak efisien, yang masih belum ditangani. Penelitian diagnostik pada sistem pengelolaan PNBP yang ada terfokus kepada masalah-masalah teknis dan proses. Namun pertanyaan wawancara juga menyertakan hal-hal tentang insentif dan kapasitas kelembagaan. Sehingga **bagian ini hanya berisi pembahasan awal (dan bukan pembahasan mendalam) tentang sejumlah faktor-faktor kelembagaan, seperti kapasitas dan insentif**. Faktor-faktor tersebut dapat menjadi kendala terhadap berbagai upaya untuk mengatasi kelemahan teknis yang kini dijumpai pada sistem pengelolaan PNBP, terutama untuk meningkatkan kinerja sistem tersebut.

Sebelum memeriksa insentif dan kapasitas kelembagaan pada badan-badan pemerintah Indonesia, perlu dipahami kapasitas dan insentif untuk mematuhi peraturan PNBP di dalam industri batubara, terutama pada pemegang kontrak IUP dan PKP2B. Pemegang kontrak PKP2B umumnya memiliki kapasitas yang memadai untuk memahami peraturan PNBP (terutama kompleksitas yang meliputi penerapan harga patokan), memiliki pegawai dengan keterampilan yang memadai dan insentif yang lebih kuat untuk menjunjung kepatuhan dibanding para pemegang IUP, terutama jika dikaitkan dengan keberadaan mereka yang relatif lebih besar dan kemungkinan dilakukannya audit. Bagi pemegang PKP2B, masalah utama terkait dengan kapasitas kelembagaan yang muncul pada wawancara adalah penerapan biaya pengurang yang diperkenankan, dengan peraturan yang disebut-sebut sebagai terlalu rumit. Di sisi lain, banyak IUP yang lebih kecil yang diwawancarai mengutarakan lemahnya kemampuan kelembagaan dalam hal pemahaman dan kepatuhan peraturan PNBP (seperti menunjukkan pemahaman yang lemah terkait pemberian informasi tentang dasar perhitungan kewajiban royalti pada titik pembayaran). Dari serangkaian wawancara, terlihat jelas bahwa terdapat banyak pemegang IUP yang lebih kecil yang juga memiliki sedikit insentif untuk taat, karena terbatasnya pemeriksaan yang sistematis terhadap pemastian potensi kurang bayar atau lalai bayar dan sangsi atas ketidakpatuhan.

Kelemahan dalam kapasitas kelembagaan berjalan serta lemahnya insentif diidentifikasi pada semua badan pemerintah Indonesia yang terlibat, atau mereka yang dapat terlibat secara lebih aktif di dalam pengelolaan PNBP, termasuk: ESDM, Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten, Dinas Pendapatan provinsi dan kabupaten dan Kementerian Keuangan (Ditjen Anggaran, Ditjen Pajak dan Ditjen Perbendaharaan). **Masalah kemampuan dan insentif tersebut secara khusus menjadi salah satu kendala dalam penegakan pengendalian dan kepatuhan yang lebih kuat di dalam sistem**.

Dinas Pertambangan

- ***Kemampuan Kelembagaan:*** Dari wawancara yang dilakukan pada tingkat daerah, sangat jelas bahwa Dinas Pertambangan tidak memiliki pegawai yang cukup terampil dan keahlian teknis spesifik sektor untuk secara efektif mengendalikan dan menangani fungsi kepatuhan bagi para pemegang IUP pada daerah yurisdiksi mereka. Keterampilan yang tampaknya paling kurang adalah dalam bidang akuntansi dan penafsiran peraturan (terutama yang terkait dengan

penerapan harga patokan dan biaya pengurang yang tepat). Selain masalah sumber daya manusia tersebut, wawancara juga menemukan bahwa Dinas Pertambangan tidak memiliki mandat maupun proses dan prosedur standar yang jelas untuk melaksanakan pemeriksaan kepatuhan terhadap para pemegang IUP.

- ***Insentif Kelembagaan**:* Sebagian besar Dinas Pertambangan tidak melihat fungsi peningkatan pungutan PNBP dan memastikan kepatuhan dari perusahaan sebagai tanggung jawab mereka. Pengaturan dana bagi hasil tidak memberikan insentif yang cukup kuat bagi mereka untuk meningkatkan kepatuhan PNBP. Sebagai contoh, tidak ada aturan tentang upah pungut yang memungkinkan korelasi positif antara kinerja Dinas Pertambangan dalam memungut royalti dari perusahaan dengan tambahan anggaran operasional bagi unit tersebut. Insentif yang diberikan kepada Dinas Pertambangan lebih terfokus kepada dukungan kepada ESDM dalam rekonsiliasi pembayaran PNBP demi mendukung ketepatan bagi hasil.

Dinas Pendapatan

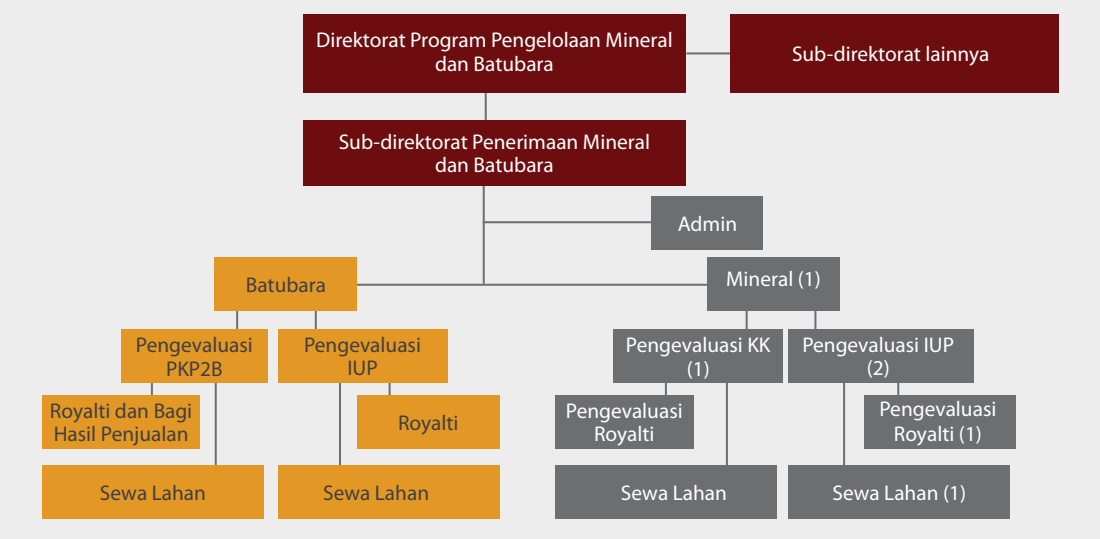
- ***Kemampuan Kelembagaan**:* Wawancara menunjukkan bahwa Dinas Pendapatan memiliki kemampuan yang memadai untuk mengelola informasi pembayar PNBP (formulir SSBP dan dokumentasi pendukung), namun para pegawai mengakui kekurangan kemampuan dan pemahaman sektoral untuk melaksanakan pemeriksaan kepatuhan operasi pertambangan pada daerah yurisdiksi mereka. Suatu masalah yang disoroti oleh sejumlah Dinas Pendapatan adalah rotasi pegawai lintas daerah, yang membatasi kemampuan mereka dalam membangun pemahaman sektoral pada daerah mereka.
- ***Insentif Kelembagaan**:* Tidak seperti kasus pada Dinas Pertambangan, Dinas Pendapatan memiliki insentif kinerja penerimaan PNBP yang terkait dengan aspek anggaran operasional badan tersebut: jika dana bagi hasil sesuai dengan jumlah yang telah direkonsiliasikan dan dinyatakan pada PMK, maka kesesuaian itu akan tercermin pada anggaran yang dialokasikan kepada Dinas Pendapatan.

ESDM

- ***Kemampuan Kelembagaan:*** Pengelolaan PNBP terkendala oleh terbatasnya jumlah pegawai yang ditugaskan pada sub-direktorat PNBP, yang bertanggungjawab untuk seluruh penerimaan PNBP batubara dan mineral. Tanggung jawab direktorat itu termasuk: pengendalian dan kepatuhan, dengan memeriksa pembayaran royalti yang dilakukan oleh para pemegang IUP dan PKP2B; mengelola daftar operator pertambangan dan pembayar PNBP potensial; dan menyusun peraturan yang terkait dengan harga patokan, biaya pengurang dan proses pembayaran. Untuk tugas-tugas tersebut, sub-direktorat tidak memiliki jumlah pegawai yang mencukupi, dengan jumlah 24 pegawai dan hanya 14 yang bekerja penuh waktu (Gambar 4.4). Hanya tiga pegawai yang ditugaskan untuk mengevaluasi seluruh laporan pembayaran PNBP dari PKP2B, dan hanya tiga pegawai yang ditugaskan dengan hal yang sama bagi ribuan pemegang IUP batubara. Wawancara yang dilakukan selama penelitian diagnostik menunjukkan bahwa sebagian karena ketidakcukupan jumlah pegawai, tugas-tugas seperti pemeriksaan mendetil pada laporan pembayaran PNBP termasuk analisis dasar pembayaran royalti, pemeriksaan penggunaan biaya pengurang yang tepat dan pembayaran royalti, dan pembaruan daftar pembayar PNBP potensial (tidak hanya bergantung sepenuhnya kepada daftar yang diberikan oleh KPPN) tidak dilakukan secara rutin.

- ***Insentif Kelembagaan:*** Penelitian diagnostik tidak dapat menyertakan pemeriksaan yang mendetil tentang insentif kelembagaan bagi sub-direktorat PNBP di dalam ESDM untuk meningkatkan kepatuhan PNBP, sebagian karena wawancara dengan ESDM pada tingkat pusat tidak selesai. Dengan hal ini sebagai catatan, keterbatasan sumber daya yang terlihat untuk pengendalian dan kepatuhan PNBP dan lemahnya kinerja yang mengikutinya menunjukkan bahwa insentif bagi sub-direktorat PNBP untuk meningkatkan kepatuhan masih lemah pada saat ini.

Gambar 4.4. Struktur Organisasi Ditjen Mineral dan Batubara



Sumber: Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM.

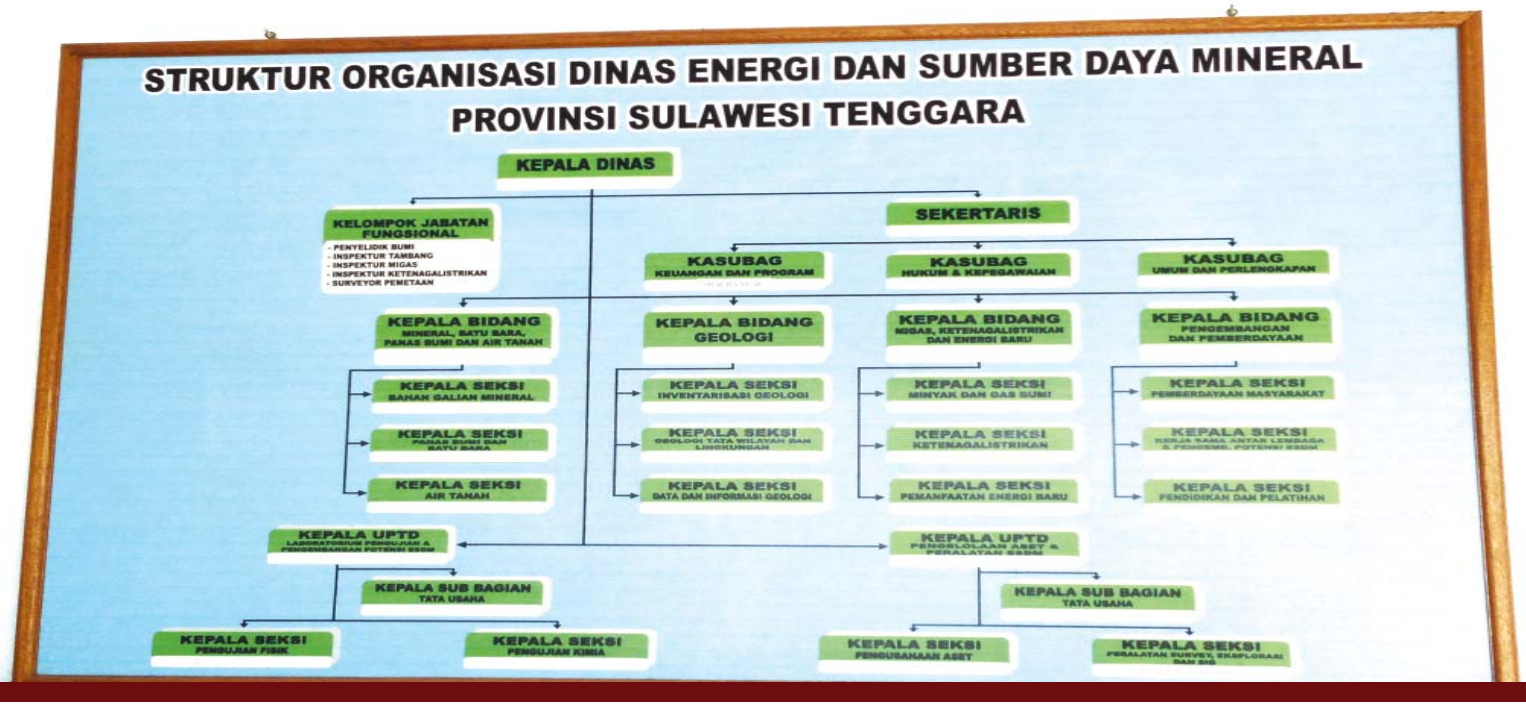
Kementerian Keuangan

Para Ditjen pada Kementerian Keuangan, terutama Ditjen Anggaran dan Ditjen Pajak, hanya memiliki peran yang terbatas dalam pengelolaan PNBP, meskipun memiliki kapasitas kelembagaan untuk peran yang jauh lebih besar.

Ditjen Anggaran kini tidak terlibat secara aktif dalam penyusunan proyeksi PNBP karena terkendala oleh tidak adanya akses terhadap data produksi dan PNBP pertambangan. Namun dengan peluncuran sistem penagihan SIMPONI, Ditjen Anggaran akan mengelola tahap penagihan dalam sistem pengelolaan PNBP dan memperoleh akses terhadap data pembayar PNBP sehingga dapat berperan secara aktif dalam menyusun proyeksi PNBP.

Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak mengumpulkan data operasional, penjualan dan finansial dari perusahaan-perusahaan pertambangan, yang dapat digunakan untuk memastikan berjalannya fungsi kepatuhan PNBP. Namun tidak adanya mandat dan rendahnya taraf koordinasi dengan ESDM menghalangi pembagian dan penggunaan data bagi proses audit dan pemeriksaan kepatuhan.

Ditjen Perbendaharaan berperan aktif dalam pengelolaan data pembayar dan pembayaran PNBP, karena lembaga ini mengelola sistem pembayaran MPN, dan menerima dan mencatat pembayaran PNBP melalui jalur pembayaran BI dan MPN. Walaupun beberapa masalah pada formulir PNBP yang kini digunakan telah teridentifikasi, Ditjen Perbendaharaan belum diminta oleh ESDM untuk mengubah formulir SSBP untuk memberikan dukungan pengelolaan PNBP yang lebih baik.



BAB 5
Pilihan Kebijakan untuk Meningkatkan Kinerja Sistem Pengelolaan PNBP Pertambangan

5.1. Ikhtisar cakupan pilihan kebijakan

Penelitian diagnostik pada sistem pengelolaan PNBP yang berjalan menemukan permasalahan dan kelemahan-kelemahan utama di setiap tahapan rantai penerimaan, hal ini menunjukkan bahwa sistem tidak dapat melaksanakan fungsi-fungsi dasarnya secara efektif dan efisien. Bab ini merinci pilihan-pilihan kebijakan untuk dipertimbangkan oleh Pemerintah untuk menjawab permasalahan tersebut demi meningkatkan kinerja sistem pengelolaan PNBP.

Rekomendasi kebijakan bertujuan untuk menjawab permasalahan dan kelemahan-kelemahan yang ditemukan pada sistem pengelolaan PNBP dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kemampuan sistem (secara relatif efisien) untuk meminimalkan ketidakpatuhan, menentukan dana bagi hasil, mendukung proyeksi yang akurat, dan mendukung pengembangan peraturan dan kebijakan.

Rekomendasi kebijakan diklasifikasikan atas rekomendasi yang berfokus kepada sistem dan proses (Bagian 5.2), dan rekomendasi yang berfokus kepada perubahan kerangka

kelembagaan dan pembagian peran dan tanggung jawab (Bagian 5.3). Reformasi pengaturan kelembagaan pada tingkat pusat dan daerah adalah hal yang kritis yang akan meningkatkan kemudahan implementasi dan dampak dari rekomendasi yang terfokus kepada proses dan sistem. Rekomendasi yang memfokuskan kepada proses dan sistem akan menghasilkan peningkatan yang signifikan dalam kinerja sistem pengelolaan PNBP; namun beberapa rekomendasi juga akan bergantung pada perubahan kelembagaan agar dapat menjadi efektif.

Rekomendasi kebijakan untuk sistem dan proses mencakup keseluruhan rantai pengelolaan PNBP (Gambar 5.1). Sejumlah usulan perubahan, seperti memaksimalkan potensi SIMPONI, akan berdampak terhadap sejumlah bagian rantai pengelolaan PNBP. Sebelas usulan non-kelembagaan termasuk:

1. **Membuat Catatan Perizinan Terpadu (ILR)**;
2. **Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP**;
3. **Melakukan revisi, klarifikasi dan sosialisasi peraturan harga patokan dan biaya pengurang**;
4. **Melembagakan penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang membentuk tagihan**;
5. **Memaksimalkan potensi sistem penagihan 'SIMPONI'**;
6. **Mengubah titik pembayaran PNBP**: Menghentikan pilihan membayar melalui BI, mengubah formulir SSBP, meningkatkan upaya pemeriksaan data oleh bank;
7. **Mengurangi pelaporan pasca pembayaran dari pembayar PNBP**;
8. **Membuat *database* elektronis pembayar PNBP** ;
9. **Meningkatkan penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia untuk pengendalian dan kepatuhan**, termasuk: informasi wajib pajak pertambangan dari Ditjen Pajak; data ekspor dari Ditjen Bea Cukai; dan data operasi pertambangan dari ESDM;
10. **Meningkatkan proses audit dan pemeriksaan kepatuhan** untuk mengidentifikasi kasus-kasus ketidakpatuhan; dan
11. **Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif** dari badan-badan pemerintah dan perusahaan-perusahaan.

Banyak rekomendasi yang bertujuan untuk membawa dampak langsung terhadap kegiatan-kegiatan hulu pada rantai pengelolaan PNBP juga membawa dampak tidak langsung terhadap kegiatan-kegiatan hilir, yang seringkali bergantung kepada kegiatan hulu. Sebagai contoh, ILR akan menetapkan dasar royalti, yang pada gilirannya akan mendukung pengendalian dan kepatuhan.

Gambar 5.1. Ringkasan rekomendasi kebijakan proses dan sistem

Pilihan Kebijakan	Menetapkan Dasar Royalti	Memper-kirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
1. Membuat Catatan Perizinan Terpadu	■	■					■			
2. Meningkatkan proyeksi PNBP		■					■			
3. Melakukan revisi, klarifikasi dan sosialisasi harga patokan dan biaya pengurang			■				■			
4. Menggunakan formulir laporan royalti standar dan membuat sistem penagihan			■		■		■	■		
5. Maksimalisasi potensi SIMPONI			■		■	■	■	■	■	
6. Mengubah titik pembayaran PNBP				■	■		■	■	■	
7. Mengurangi pelaporan pembayar PNBP pasca pembayaran					■					
8. Membuat *database* elektronis pembayar PNBP						■	■	■		
9. Meningkatkan penggunaan data dari badan pemerintah lainnya untuk pengendalian dan kepatuhan							■			
10. Meningkatkan proses audit dan pemeriksaan kepatuhan							■			■
11. Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif							■			

Sumber: Staf Bank Dunia.
Catatan: Kolom kuning menunjukkan bagian rantai pengelolaan PNBP yang terpengaruh oleh pilihan kebijakan.

Rekomendasi kebijakan tentang pengaturan kelembagaan menyarankan perubahan yang signifikan terhadap pembagian tugas dan tanggung jawab pada tingkat pusat dan daerah. Pada tingkat pusat, rekomendasi utama adalah ESDM harus memfokuskan pada operasi, terutama perizinan, sementara tanggung jawab utama bagi pengelolaan PNBP dialihkan ke Ditjen Pajak (terutama LTO1, yang memang telah mengelola pajak pertambangan). Pada tingkat daerah, rekomendasi utama adalah memindahkan fokus Dinas Pertambangan dari pengelolaan dan verifikasi data pembayar PNBP ke bidang di mana lembaga itu memiliki keunggulan komparatif: mengelola *database* pemegang perizinan IUP yang komprehensif, sosialisasi pedoman baru ke perusahaan-perusahaan, dan mendukung audit PNBP yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

5.2. Rincian rekomendasi tentang sistem dan proses (tanpa perubahan kelembagaan)

Rekomendasi kebijakan untuk sistem dan proses, yang tidak mengharuskan perubahan dalam pengaturan kelembagaan dirinci sebagai berikut: (i) **uraian rekomendasi kebijakan**; (ii) **potensi dampak** dalam hal pencapaian lima tujuan utama pengelolaan PNBP; (iii) **lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk implementasi**; (iv) **kemudahan implementasi**; dan (v) **tambahan pelatihan dan pembangunan kapasitas** yang dibutuhkan demi keberhasilan implementasi rekomendasi.

5.2.1. Membuat Catatan Perizinan Terpadu

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Catatan Perizinan Terpadu (*Integrated License Registry*, ILR) harus disusun untuk mengelola informasi utama perizinan, termasuk kepemilikan, lokasi, pembayaran yang dilakukan, dan informasi tentang kepatuhan operasi dan lingkungan. Seperti disampaikan pada penelitian diagnostik pengelolaan PNBP yang berjalan, tidak adanya catatan seperti ini menghambat upaya pengendalian dan kepatuhan yang efektif, dan menimbulkan ketidakefisienan pengelolaan karena duplikasi pengumpulan data.

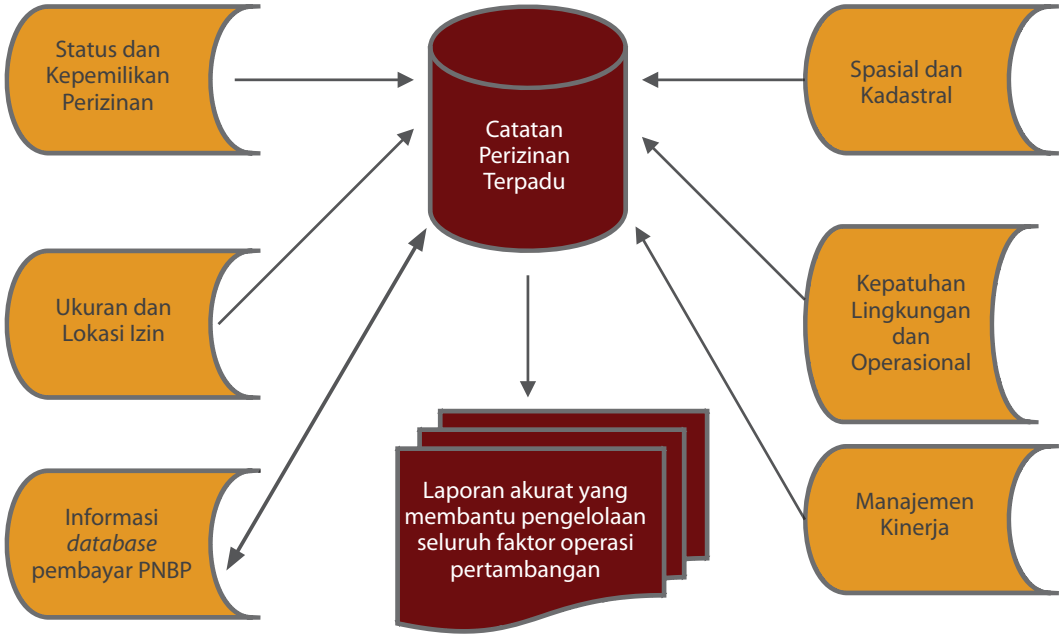
Suatu ILR merupakan sistem pengelolaan perizinan yang lengkap, yang mencakup seluruh pemegang perizinan dan berisi rincian informasi perizinan yang memiliki manfaat yang lebih luas dari hanya pengelolaan PNBP. Penguraian keseluruhan potensi *database* ILR berada di luar cakupan laporan ini, namun penyusunan ILR dapat membawa manfaat yang signifikan terhadap pengelolaan sumber daya alam yang lebih besar di Indonesia, termasuk pengelolaan daerah konsesi yang tumpang tindih, peningkatan transparansi dalam operasi sektoral, dan menjadi landasan untuk prosedur perizinan yang transparan di masa depan. Suatu ILR yang baik memiliki setidaknya hal-hal berikut:

- ***Database* kepemilikan dan status perizinan**: Termasuk informasi tentang perizinan IUP dan tahapannya, apakah pada eksplorasi, studi kelayakan, pembangunan atau produksi, dan tanggal setiap perubahan tahap, berdasarkan pemberitahuan dari pemegang izin dan pengesahan oleh pemerintah. Informasi tentang kepemilikan perizinan, perubahan komposisi kepemilikan, pendaftaran sewa dan catatan-catatan lain juga harus disertakan.

- ***Database* lokasi dan ukuran perizinan**: Rincian ukuran daerah perizinan juga harus disertakan, karena akan terkait dengan jumlah sewa lahan yang terhutang. Rincian akan lokasi setidaknya termasuk informasi provinsi, kabupaten, dan koordinat tata letak, serta dapat juga menyertakan informasi pendaftaran kepemilikan tanah (setelah tersedia) seperti informasi tata letak perbatasan daerah sesuai izin/kadastral, ciri-ciri geografis, latar belakang kepemilikan tanah, dll.
- ***Database* pembayar PNBP**: Serupa dengan *database* pembayar PNBP yang diuraikan pada bagian Rekomendasi Kebijakan 8, dengan penambahan utama bahwa ini terhubung dengan *database* lainnya di dalam ILR. Seperti diuraikan secara rinci pada Rekomendasi Kebijakan 8, sebagian dari data yang disimpan termasuk: nomor pemegang perizinan (untuk mengaitkan informasi pembayar PNBP ke informasi lain dengan pemegang perizinan yang sama di dalam *database* lainnya pada ILR), tarif royalti, sewa per hektar, volume produksi dan penjualan, biaya pengurang yang diperkenankan, tanggal jatuh tempo pembayaran, sejarah pembayaran pemegang perizinan (frekuensi pembayaran), dan rincian dana bagi hasil.
- ***Database-database* lain** seperti kepatuhan lingkungan, pengelolaan kinerja badan-badan pemerintah, dan rincian operasi untuk rencana produksi juga dapat disertakan di dalam ILR.

Diagram berikut memberi contoh skematis sederhana tentang bagaimana wujud suatu ILR.

Gambar 5.2. Skema suatu Catatan Perizinan Terpadu



Potensi Dampak

ILR yang berfungsi dengan baik akan menjadi landasan bagi sistem pengelolaan PNBP yang kuat, yang menjadi dasar melakukan pungutan penerimaan.

Tabel 5.1. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh ILR

Fungsi utama	Dukungan dari Catatan Perizinan Terpadu
1. Menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat	Sampai sejauh mana ILR juga melibatkan *database* pembayar PNBP maka ia akan mendukung proyeksi PNBP. Namun manfaat ini dibahas secara lebih mendalam pada Rekomendasi Kebijakan 8.
2. Mendukung pengembangan kebijakan dan peraturan PNBP	**Menghubungkan seluruh *database* PNBP yang relevan untuk mendukung pendekatan yang lebih terpadu bagi pengembangan kebijakan PNBP**. Sebagai contoh, penyusun kebijakan akan dengan mudah menyatukan informasi tentang kinerja lingkungan pada tingkat perusahaan, daerah dan provinsi. Selain itu, penyusun kebijakan juga mendapat kemudahan akses informasi operasional tentang produksi dan eksplorasi, dan pembangunan sesungguhnya yang dibuat untuk mensimulasikan potensi dampak dari perubahan dalam kebijakan PNBP.
3. Memungut PNBP dalam jumlah yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	***Database* kepemilikan dan status perizinan menetapkan dasar penerimaan bagi penerimaan pajak dan bukan pajak**. Adanya kelalaian pembayaran royalti dapat ditemukan dengan pemeriksaan apakah seluruh pemegang perizinan tahap produksi telah menyerahkan laporan royalti. **Menghubungkan seluruh *database* PNBP yang relevan di dalam ILR juga akan mendorong efektivitas identifikasi perbedaan dalam pelaporan yang dilakukan oleh perusahaan**. Sebagai contoh, informasi penagihan yang diberikan oleh perusahaan, yang disimpan di dalam *database* pembayar PNBP, dapat dihubungkan dengan tahap produksi suatu tambang, yang berada pada *database* kepemilikan dan status perizinan. Hal ini pada gilirannya akan memungkinkan pengelola PNBP untuk menemukan potensi ketidakwajaran seperti tambang pada tahap produksi yang mencatat penurunan tajam pada pembayaran royalti.
4. Mengelola pungutan PNBP secara efisien	**Menghubungkan *database* secara elektronis akan mendorong kegiatan pengendalian dan kepatuhan yang lebih efisien**. Sebagai contoh, penghubungan dengan *database* kepemilikan dan status perizinan dengan *database* pembayar PNBP akan memungkinkan para auditor untuk menemukan sasaran potensial untuk audit secara lebih cepat.
5. Mendorong penentuan dana bagi hasil yang akurat dan efisien	**Mengaitkan *database* pembayar PNBP dengan *database* ukuran dan lokasi daerah perizinan akan mendorong penetapan dana bagi hasil yang lebih akurat bagi provinsi dan kabupaten**. Diharapkan bahwa *database* ukuran dan lokasi daerah perizinan setidaknya akan berisi informasi tentang koordinat provinsi, kabupaten dan tata letak lainnya. Hal ini dapat direkonsiliasikan dengan informasi lokasi yang diberikan oleh pembayar PNBP selama penagihan dan pembayaran, yang menjadi suatu alat pengendalian tambahan untuk meminimalkan ketidaktepatan dana bagi hasil.

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

ESDM memimpin integrasi seluruh *database* ke dalam ILR, dan kemudian menjadi pengelola ILR. ESDM harus membangun *database-database* untuk status kepemilikan dan perizinan, ukuran dan lokasi karena ESDM dapat menggunakan proses yang telah ada dalam menerbitkan status *Clean and Clear* (CnC) kepada IUP. **Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten memiliki tugas yang penting dalam memastikan bahwa *database* untuk pemegang IUP tidak usang (*up-to-date*) dan akurat** karena perizinan diterbitkan pada tingkat daerah.

Pengelola PNBP (saat ini ESDM namun kemungkinan Kemenkeu di masa depan) harus mengkoordinasi pelaksanaan pengembangan *database* pembayar PNBP. Hal ini sesuai karena pengelola PNBP mengelola proses manajemen data penagihan, pembayaran dan pembayar PNBP. Lihat Rekomendasi Kebijakan 8 untuk rincian lebih lanjut tentang pengembangan *database* elektronis pembayar PNBP.

Kemudahan Implementasi

Pengembangan dan pengelolaan ILR akan membutuhkan keterampilan pengembangan teknis TI dan *database* yang memadai. Berdasarkan pada pengalaman internasional, pembangunan ILR akan memerlukan waktu selama 1-2 tahun dari sisi teknis, dan karena keterampilan khusus yang dibutuhkan, tampaknya akan ditugaskan (*outsource*) ke konsultan TI.[91]

Selain keterampilan teknis, pengembangan dan pengelolaan ILR akan membutuhkan keterlibatan yang signifikan dari pemerintah daerah. Karena perizinan IUP umumnya diterbitkan oleh pemerintah daerah, kerjasama Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten akan dibutuhkan untuk memastikan bahwa seluruh pemegang perizinan akan tercakup di dalam ILR dan perubahan apapun dalam kaitannya dengan perizinan akan disertakan secara akurat (data dari ILR akan digunakan oleh *database* pembayar PNBP seperti diuraikan dalam Rekomendasi Kebijakan 8).[92] Untuk mendapatkan kerjasama dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten, harus ditetapkan aturan mengenai frekuensi pembaruan (*update*) informasi, cara mengkomunikasikan *update* and kemungkinan dilakukannya pemeriksaan silang (*cross check*) informasi secara berkala untuk menjamin bahwa informasi di dalam *database* telah mencerminkan informasi yang terkini. Memastikan kerjasama para Dinas dimungkinkan membutuhkan adanya insentif tambahan, yang akan dibahas secara lebih rinci pada bagian tentang peran kelembagaan daerah.

Pengembangan ILR bersifat administratif, dan bukan bersifat peraturan maupun perundangan, sehingga memudahkan implementasinya. ILR hanyalah suatu alat untuk menyimpan dan menghubungkan berbagai informasi penting dalam mengelola sektor pertambangan secara keseluruhan, dan tidak membutuhkan peraturan perundangan baru apapun bagi perusahaan ataupun fungsi peraturan baru apapun bagi badan-badan pemerintahan. Namun bila akses terhadap informasi tertentu yang dibutuhkan untuk memastikan tingkat kelengkapan ILR semaksimal mungkin belum disyaratkan oleh peraturan perundangan, mungkin dibutuhkan sejumlah amandemen kecil. Satu contoh adalah informasi perubahan dalam kepemilikan di dalam suatu jangka waktu tertentu.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Sejalan dengan praktik internasional, pengembangan *database* ILR tampaknya akan ditugaskan ke pihak luar (*outsourced*). Sebagai pengelolaan ILR di masa depan, ESDM akan membutuhkan tambahan keterampilan dalam pengembangan *database* untuk memberikan masukan-masukan teknis pada pengembangan ILR dan mengelola proses *outsource* itu secara efisien. Keterampilan tambahan dalam manajemen *database* akan diperlukan untuk mengelola ILR dan menetapkan protokol bagi akses *database* (penentuan pembatasan akses yang hanya dapat dilihat saja ke bagian-bagian sistem yang berlainan).

91 Secara mendasar ILR dapat dipandang sebagai database induk atau repositori dari seluruh informasi yang dibutuhkan oleh badan-badan pemerintahan (dan sebagian dapat digunakan oleh masyarakat umum) dalam kaitannya dengan pertambangan. ILR akan memadukan berbagai database yang lebih kecil, sebagian yang mungkin belum dikembangkan secara sistematis, seperti misalnya database pembayar PNBP dan database "Clean and Clear". Database yang lebih terspesialisasi tersebut secara terpisah memiliki keunggulan. Namun ketika dihubungkan ke dalam ILR, maka keseluruhan sistem akan menjadi jauh lebih efektif.

92 Perubahan perizinan dapat berupa perubahan status (misalnya, izin eksplorasi menjadi produksi sehingga menimbulkan proyeksi laporan royalti), perubahan kepemilikan, dll.

5.2.2. Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Proses proyeksi PNBP pertambangan yang ada sekarang masih lemah. Seperti disampaikan pada penelitian diagnostik dari pengelolaan PNBP berjalan, proyeksi PNBP mineral kini disusun oleh ESDM, dan disampaikan kepada Ditjen Anggaran, berdasarkan pada rencana produksi dari IUP dan PKP2B. Tinjauan atas proyeksi PNBP yang berlaku menunjukkan sejumlah masalah yang signifikan, termasuk tidak disertakannya biaya pengurang yang diperkenankan dalam penentuan dasar penerimaan bagi batubara (lihat Bab 4). Selain itu, proyeksi tersebut tidak diperiksa silang dengan proyeksi makro maupun proyeksi variabel-variabel utama seperti harga mineral dan batubara.

Proses dan metode proyeksi PNBP yang ditingkatkan akan menyertakan langkah-langkah berikut (dalam urutan kronologis):

- **Menyusun proyeksi PNBP atas-ke-bawah (*top-down*) dengan menggunakan data agregat sektoral;**
- **Menyusun proyeksi penerimaan bawah-ke-atas (*bottom-up*), dengan agregasi data dan analisis tingkat perusahaan;**
- **Membandingkan proyeksi atas-ke-bawah dan bawah-ke-atas untuk menyusun proyeksi PNBP;**
- **Melaksanakan analisis sensitivitas untuk mengkaji dampak dari faktor-faktor utama pendorong PNBP;**
- **Melakukan revisi secara dinamis pada proyeksi PNBP selama tahun berjalan, untuk menanggapi perubahan-perubahan yang terjadi terhadap variabel-variabel utama; dan**
- **Melakukan analisis varians terinci antara proyeksi dan realisasi penerimaan pada akhir tahun**.

Proyek penerimaan bukan pajak secara atas-ke-bawah (top-down) dan bawah-ke-atas (bottom-up)

Untuk proyeksi penerimaan atas-ke-bawah dan bawah-ke-atas, variabel-variabel utama berikut—volume batubara, nilai kalori batubara, kurs tukar valuta, harga dan biaya pengurang—harus selalu dicatat secara sistematis.

- **Volume penjualan batubara**: Proyeksi volume penjualan batubara turut melibatkan penilaian rencana produksi dari tambang-tambang yang ada, penilaian tambang baru yang mungkin hadir, dan rencana penutupan tambang manapun.
- **Nilai kalori (CV) batubara**: Pencatatan dan proyeksi volume penjualan menurut CV batubara adalah hal yang relevan di Indonesia karena tarif royalti bagi pemegang IUP bergantung pada CV batubara tersebut.
- **Asumsi nilai tukar valuta**: Hal ini dapat menjadi sangat penting, dan selisih antara nilai tukar proyeksi dan nilai tukar sesungguhnya dapat menghasilkan perbedaan yang signifikan. Contoh 3 pada Lampiran V 5.1 menunjukkan bagaimana menghitung varians dari proyeksi dan nilai sesungguhnya yang disebabkan oleh variasi nilai tukar.

- **Asumsi harga**: Harga batubara dalam dolar AS memiliki dampak yang signifikan terhadap proyeksi PNBP. Sistem yang kini berlaku di Indonesia menggunakan pengalian dari perhitungan harga patokan, namun untuk proyeksi lebih baik menetapkan hanya sejumlah kecil harga berdasarkan CV batubara.
- **Biaya pengurang**: Proyeksi yang berjalan tidak memperhitungkan biaya pengurang yang diperkenankan dalam penentuan dasar penerimaan untuk royalti. Hal ini mengakibatkan proyeksi PNBP yang terlalu tinggi. Sangat sulit untuk mengetahui dampak dari hal yang tidak diperhitungkan tersebut karena biaya pengurang yang diperkenankan tampaknya akan bersifat kurang variabel dalam jumlah dibanding penerimaan penjualan, yang pada gilirannya adalah hasil dari gabungan antara harga dalam dolar AS dan nilai tukar. Sehingga, dampak yang proporsional dari biaya pengurang PNBP menurun bila penerimaan penjualan unit meningkat. Model Potensi PNBP mengasumsikan biaya pengurang sebesar 10 sampai 20 persen dari penjualan dengan titik tengah pada 15 persen; analisis tambahan pada Lampiran V 5.2 menunjukkan bahwa angka 10 persen akan lebih mendekati angka sebenarnya.

Pendekatan atas-ke-bawah akan menggunakan data agregat sektoral dari variabel utama untuk menyusun proyeksi PNBP. Proyeksi atas-ke-bawah akan menyertakan proyeksi tahun berikutnya dari faktor masukan berikut: proyeksi produksi secara agregat dan historis untuk batubara (menurut perbedaan kualitas batubara sesuai perbedaan tarif royaltinya) dan mineral di Indonesia; harga batubara dan mineral; nilai tukar dan rata-rata tingkat biaya pengurang pada sektor batubara dan mineral. Kemudian proses tersebut dapat menggunakan proses Simulasi Monte Carlo (MCS) untuk menghasilkan proyeksi rata-rata bersama-sama dengan interval keyakinan dengan serangkaian asumsi yang beralasan (optimis dan pesimis, variasi linear atau variasi probabilitas tertimbang) untuk masing-masing variabel utama. Proses MCS termasuk menjalankan simulasi berulang kali (mungkin 1.000 hingga 10.000 perulangan) namun proses itu dapat dilaksanakan secara relatif mudah dengan menggunakan program Excel dan tidak membutuhkan perangkat lunak yang lebih khusus.

Pendekatan bawah-ke-atas akan menggunakan data rinci tingkat perusahaan dari variabel-variabel utama untuk menyusun proyeksi PNBP. Suatu proyeksi bawah-ke-atas akan melibatkan faktor-faktor masukan berikut: proyeksi produksi menurut produsen besar batubara dan mineral (seperti pemegang PKP2B, KK dan IUP skala besar) dan asumsi harga batubara/mineral oleh produsen sesuai dengan kualitas dan perkiraan biaya pengurang oleh para produsen besar. Proyeksi variabel-variabel tersebut harus disusun melalui survei yang sistematis. Namun proyeksi bawah-ke-atas akan tetap membutuhkan sejumlah data agregat seperti asumsi nilai tukar valuta karena mereka akan membawa dampak yang setara kepada semua produsen.

Dibutuhkan suatu survei sistematis pada produsen-produsen besar untuk mendapatkan proyeksi PNBP bawah-ke-atas yang akurat. Survey itu harus memberikan informasi tentang proyeksi penerimaan yang akan dibayarkan dan setiap asumsi utama yang mendasari proyeksi pembayaran dari setiap perusahaan tersebut. Untuk itu, dibutuhkan kewenangan peraturan perundangan untuk mendorong penyerahan proyeksi PNBP dari lingkungan perusahaan. Jika tersedia data menyeluruh tentang penerimaan pajak dan bukan pajak tahun yang lalu dari setiap perusahaan, data itu dapat dibandingkan untuk mengetahui apakah proyeksi yang dibuat oleh para perusahaan tersebut cukup layak.[93]

93 Selain itu penetapan waktu kewajiban PNBP juga harus diperjelas. Sebagai contoh, dari sudut pandang akuntansi akrual, Perusahaan A akan menghitung kewajiban royaltinya pada penjualan kuartal Desember, namun dapat membayarkan royalti pada bulan Januari pada tahun buku berikutnya. Pengelola PNBP harus memberikan panduan yang jelas tentang apakah royalti tersebut akan dilaporkan menurut waktu kewajiban terjadi (akuntansi akrual) atau pada waktu PNBP dibayarkan (akuntansi kas/cash accounting).

Hasil proyeksi dari metode atas-ke-bawah dan bawah-ke-atas harus dibandingkan dan digunakan untuk menyusun proyeksi PNBP gabungan. Secara ideal kedua metode seharusnya memberi hasil yang relatif sama sehingga mempercepat penyusunan proyeksi PNBP. Namun bila terdapat perbedaan yang signifikan dalam kedua proyeksi tersebut, maka penyelidikan, penjelasan dan revisi lebih lanjut harus dilakukan (lihat contoh 1 pada Lampiran V 5.1) untuk memilih proyeksi PNBP yang beralasan.[94]

Analisis Sensitivitas

Analisis sensitivitas umumnya dilakukan setelah proyeksi PNBP difinalisasi dan angka-angka akhir untuk variabel utama telah ditetapkan. Umumnya hal ini akan dilakukan untuk memberikan informasi yang berarti tentang "faktor pendorong" utama proyeksi PNBP, serta umumnya menghasilkan pernyataan seperti berikut: variasi nilai tukar sebesar 1 persen/variasi 1 juta ton dalam volume batubara/peningkatan harga batubara dan mineral sebesar 1 persen, akan menyebabkan variasi dalam proyeksi PNBP pertambangan sebesar Rp xx miliar.

Analisis sensitivitas dapat memberi kontribusi langsung kepada penyusunan kebijakan PNBP. Sejumlah variabel tertentu, seperti tarif royalti, ditetapkan oleh kebijakan, sehingga analisis sensitivitas dapat memberikan penilaian awal tentang dampak potensi penerimaan dari perubahan kebijakan tersebut.[95]

Revisi proyeksi selama tahun berjalan

Proyeksi PNBP pertambangan seharusnya bukan merupakan kegiatan yang statis dan harus menyertakan perubahan selama tahun berjalan bagi setiap variabel utama. Proyeksi penerimaan yang disusun sebelum dimulainya tahun fiskal berjalan merupakan penilaian terbaik dari proyeksi penerimaan pada titik waktu tersebut. Selama berjalannya tahun, dinamika pasar yang menjadi dasar atau penetapan kebijakan dapat mengubah variabel utama pada proyeksi penerimaan PNBP untuk tahun tersebut. Suatu revisi tidak mungkin dilakukan terus-menerus, menurut praktik internasional proyeksi, setidaknya harus direvisi pada pertengahan tahun untuk membantu pengelolaan kas pemerintah untuk tahun tersebut. Contoh 2 pada Lampiran V 5.1 memberikan gambaran tentang revisi proyeksi selama tahun berjalan.

Analisis varians antara proyeksi penerimaan dan penerimaan sesungguhnya

Analisis varians termasuk memisahkan variasi antara proyeksi PNBP dan PNBP sesungguhnya dengan menilai kontribusi variasi antara nilai proyeksi dan nilai sesungguhnya dari setiap variabel utama. Analisis varians berguna untuk menemukan pendorong kinerja yang lebih rendah atau lebih tinggi terhadap APBN (beberapa mungkin dipengaruhi oleh kebijakan), dan juga peningkatan proyeksi untuk periode-periode berikutnya dengan menunjukkan proyeksi

94 Penyusun proyeksi dapat juga menggunakan pemeriksaan "realistis" dengan membandingkan proyeksi PNBP atas-ke-bawah dan bawah-ke-atas dengan PNBP sesungguhnya dari tahun-tahun yang lalu, yang dapat menjadi dasar untuk memberikan bobot pada satu perkiraan dibanding yang lain.

95 Setidaknya pengaruh putaran pertama dari perubahan tarif royalti; penilaian yang lebih akurat akan membutuhkan proyeksi pengaruh putaran kedua dari kemungkinan besar tanggapan produksi terhadap perubahan dalam kerangka kebijakan penerimaan.

variabel-variabel yang kurang akurat pada periode yang lalu. Contoh yang disederhanakan tentang kesimpulan yang keliru yang dapat ditarik karena tidak adanya analisis varians yang mendetil dapat dilihat pada contoh 3 pada Lampiran V 5.1.

Potensi Dampak

Tabel 5.2. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP didukung oleh peningkatan metode dan proses proyeksi PNBP

Fungsi utama	Dukungan dari peningkatan metode dan proses pproyeksi PNBP
Menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat	Perubahan metode dan proses akan meningkatkan akurasi proyeksi penerimaan, dan pada gilirannya, akurasi penerimaan yang lebih baik mendukung proses perencanaan dan penganggaran pemerintah.
Mendukung pengembangan peraturan dan kebijakan PNBP	Pengenalan analisis sensitivitas bagi seluruh variabel yang berdampak kepada proyeksi PNBP dapat memberikan informasi tentang kemungkinan prakarsa kebijakan yang terkait dengan royalti.
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	Analisis varians yang mendetil dapat membantu menunjukkan bidang-bidang di mana kegiatan penegakan kepatuhan sebaiknya dilaksanakan. Sebagai contoh, bila realisasi biaya pengurang berjumlah dua kali lipat dari proyeksi, maka penyelidikan lebih lanjut terhadap biaya pengurang tersebut dapat dilakukan untuk melihat apakah pengurangan tersebut dilaksanakan secara tepat.
Mendukung penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	Jika akurasi proyeksi PNBP semakin meningkat, maka proyeksi dana bagi hasil untuk pemerintah daerah juga akan menjadi semakin akurat.

Lembaga-lembaga yang Bertanggung Jawab untuk implementasi

Keseluruhan tanggung jawab penyusunan proyeksi PNBP untuk APBN berada di bawah Ditjen Anggaran, yang memiliki tanggung jawab menyusun anggaran tahunan. Ditjen Anggaran direkomendasikan untuk memimpin upaya peningkatan proses dan metode proyeksi, dan melakukan proyeksi atas-ke-bawah (*top-down*) dan bawah-ke-atas (*bottom-up*) sesungguhnya dan analisis pendukung lainnya (dibanding hanya meninjau proyeksi yang diberikan oleh ESDM).

ESDM dan Ditjen-Ditjen lainnya pada Kemenkeu memainkan peran yang sangat penting dalam memberikan data dan asumsi yang diperlukan untuk menyusun proyeksi atas-ke-bawah (*top-down*) dan bawah-ke-atas (*bottom-up*) bagi Ditjen Anggaran. Pada awalnya, dan sampai sejauh mana ESDM akan membutuhkan data-data tersebut untuk kepentingan lainnya, ESDM mungkin menjadi tempat terbaik untuk melaksanakan survei produsen pertambangan bagi proyeksi produksi bawah-ke-atas. Namun setelah terbentuknya *database* pembayar PNBP seperti dibahas pada Rekomendasi Kebijakan 8, survei tersebut, yang seharusnya tidak terbatas hanya kepada kuantitas produksi, sebaiknya dilaksanakan oleh pengelola PNBP dan informasinya kemudian dikirimkan ke Ditjen Anggaran.

Data dan asumsi mengenai variabel makro utama seperti nilai tukar dan harga komoditas internasional dari Ditjen lain pada Kemenkeu juga akan sangat penting dalam penyusunan proyeksi yang akurat.

Kemudahan Implementasi

Kompilasi proyeksi penerimaan akan membutuhkan kerjasama dari berbagai lembaga pemerintah Indonesia untuk mengakses seluruh data makro dan mikro yang relevan. Memastikan adanya kerjasama merupakan tantangan implementasi, terutama terkait dengan kekhawatiran akan asas kerahasiaan atas data-data potensial seperti dinyatakan oleh Ditjen Pajak dan Ditjen Bea Cukai. Namun dengan menempatkan fungsi proyeksi pada Ditjen Anggaran dapat menghapus kekhawatiran Ditjen-Ditjen lain pada Kemenkeu.

Mengakses catatan historis data penerimaan yang akurat dan menyeluruh untuk dibandingkan dengan proyek penerimaan yang akan datang akan menjadi tantangan, terutama tanpa dibarengi dengan upaya paralel dalam meningkatkan pemungutan dan pengelolaan data pembayaran PNBP (Rekomendasi Kebijakan 4 hingga 7).

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Proyeksi penerimaan bawah-ke-atas (*bottom-up*), analisis sensitivitas, dan analisis varians mendetil akan membutuhkan modeling *spreadsheet*, keterampilan akuntansi, dan investigasi yang kuat, serta penerapan dan penafsiran hasil Simulasi Monte Carlo pada pendekatan atas-ke-bawah (*top-down*). Tidak adanya ketelitian dalam proyeksi penerimaan yang ada menunjukkan bahwa keterampilan tersebut perlu dikembangkan pada tim proyeksi PNBP yang sesuai di Ditjen Anggaran.

5.2.3. Melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi peraturan tentang harga patokan dan biaya pengurang

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Seperti disoroti sebelumnya pada Bab 4, aturan yang berlaku tentang harga patokan dan biaya pengurang pada umumnya tidak diterapkan secara konsisten oleh perusahaan. Kewajiban royalti ditentukan dengan penghitungan sendiri (*seff-assessment*) oleh pembayar PNBP. Namun terdapat ketidakpastian yang signifikan, terutama di antara pemegang IUP, tentang penerapan harga patokan dan biaya pengurang tersebut. Berdasarkan wawancara dengan perusahaan-perusahaan pertambangan batubara, kebingungan yang terkait dengan harga patokan bersumber dari beberapa hal: ketika batubara dijual pra-FOB, (yaitu lebih dekat dengan tambang), namun harga patokannya ditentukan berdasar FOB; apakah harga patokan juga berlaku untuk IUP; nilai tukar yang digunakan dalam perhitungan; serta harga patokan batubara (HPB) khusus berdasarkan kandungan abu dan belerang yang berlaku bagi perusahaan. Dalam hal penerapan biaya pengurang, wawancara perusahaan dan analisis data dari formulir SSBP menunjukkan bahwa dasar untuk perhitungan biaya pengurang seringkali tidak disertakan, dan pengurangan yang sangat besar, tanpa alasan yang kuat serta umumnya tanpa rujukan ke peraturan yang berlaku, kerap diklaim oleh perusahaan.

Perubahan berikut direkomendasikan kepada sistem harga patokan dan biaya pengurang untuk mendapatkan kejelasan yang lebih baik dalam penerapan harga patokan dan biaya pengurang yang diperkenankan dalam perhitungan royalti.

Amendemen Peraturan Harga Patokan

Rekomendasi modifikasi peraturan termasuk hal-hal berikut:

- Klarifikasi tentang harga patokan yang berlaku bagi IUP;
- Spesifikasi nilai tukar valuta yang akan digunakan untuk perhitungan royalti;
- Klarifikasi sifat 'penyesuaian' untuk kandungan abu dan belerang;
- Peraturan pedoman tentang bagaimana penetapan harga untuk pengiriman campuran, jika ada; dan
- Peraturan pedoman tentang harga patokan batubara (HPB) yang digunakan untuk beberapa transaksi dalam suatu periode tertentu.

Dengan memberikan contoh-contoh kerja kepada perusahaan dan pedoman pelengkap terhadap peraturan yang ada, modifikasi peraturan yang diuraikan secara mendetil pada Lampiran V 5.2 dapat menjelaskan ambiguitas pada harga patokan dan akan meningkatkan kepatuhan.

Amendemen Peraturan Biaya Pengurang

Penyederhanaan biaya pengurang dapat dilakukan dengan mengganti sistem yang ada dengan biaya pengurang tetap per ton yang berlaku kepada semua produsen di dalam suatu provinsi. Hal ini mengasumsikan bahwa tambang-tambang pada provinsi yang sama akan mengeluarkan biaya transportasi yang relatif setara yang biayanya akan dikurangkan untuk perhitungan royalti. Biaya atas kesalahan pemahaman dan penerapan yang keliru pada sistem yang ada lebih besar dibanding manfaat yang didapat jika membiarkan tambang-tambang pada provinsi yang sama untuk menghitung pengurangan yang berbeda-beda.

Rincian metodologi untuk potensi perpindahan ke penggunaan biaya pengurang tetap dan beberapa tantangan dalam penerapan pendekatan ini dibahas secara mendetil pada Lampiran V 5.2.

Sosialisasi Peraturan Harga Patokan dan Biaya pengurang

Peraturan perundangan tentang harga patokan dan biaya pengurang harus disosialisasikan secara luas ke perusahaan-perusahaan pertambangan untuk memastikan pemahaman dan penggunaan yang baik. Pendekatan yang berhasil dalam sosialisasi panduan di negara-negara lain adalah memberikan contoh-contoh riil (seperti tercantum pada Lampiran V 5.2) tentang bagaimana menerapkan harga dan biaya pengurang untuk perhitungan royalti dengan dokumen pendukung untuk peraturan.

Potensi Dampak

Tabel 5.3. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP didukung dengan revisi, klarifikasi dan sosialisasi peraturan tentang harga patokan dan biaya pengurang

Fungsi utama	Dukungan dengan melakukan revisi, klarifikasi, dan sosialisasi peraturan tentang harga patokan dan biaya pengurang
Membuat proyeksi PNBP yang akurat	Dalam kaitannya dengan pendekatan bawah-ke-atas untuk proyeksi penerimaan, peningkatan kejelasan tentang penentuan penerimaan dan biaya pengurang yang diperkenankan akan menghasilkan proyeksi PNBP yang lebih akurat dari perusahaan-perusahaan.
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan mengurangi ketidakpatuhan	Penyederhanaan dan klarifikasi pelaksanaan harga patokan dan biaya pengurang akan menurunkan kekeliruan, yang akan meningkatkan pungutan PNBP, karena saat ini kekeliruan penerapan harga patokan dan biaya pengurang menjadi sumber kurang bayar PNBP.
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	Penyederhanaan dan klarifikasi pelaksanaan harga patokan dan biaya pengurang akan menurunkan beban perusahaan dalam menghitung kewajiban royalti mereka, dan juga beban pengelola PNBP dalam memeriksa pembayaran PNBP.
Mendorong penentuan dana bagi hasil yang akurat dan efisien	Peningkatan kejelasan tentang penentuan penerimaan dan biaya pengurang yang diperkenankan akan meningkatkan ketepatan penghitungan sendiri PNBP, dan hal ini pada gilirannya akan meningkatkan akurasi penghitungan sendiri PNBP, yang kemudian dapat menurunkan penyesuaian terhadap perhitungan dana bagi hasil yang dilakukan setelah audit dan pemeriksaan kepatuhan.

Lembaga yang bertanggung jawab untuk implementasi

ESDM—melalui Ditjen Mineral dan Batubara—harus memegang tanggung jawab utama dalam membuat amandemen peraturan yang diperlukan, karena amandemen tersebut membutuhkan pemahaman teknis sektor pertambangan yang menyeluruh, sementara harga patokan secara khusus memiliki kegunaan yang lebih luas selain untuk penghitungan royalti. Peraturan yang ada tentang harga patokan dan biaya pengurang diterbitkan oleh Ditjen Mineral dan Batubara dalam keputusan bulanan. Pada konteks Indonesia, harga patokan juga digunakan oleh produsen untuk menentukan harga batubara yang dijual ke pasar dalam negeri sesuai kewajiban penjualan batubara di dalam negeri (*Domestic Market Obligations*, DMO), sehingga proses tersebut tidak dapat dipandang sebagai pelaksanaan pengelolaan PNBP semata.

Sementara Kemenkeu tidak memainkan peran langsung dalam revisi peraturan, perannya dalam penegakan dan kemudian penentuan harga patokan dapat menjadi sangat penting. Jika rekomendasi kebijakan kelembagaan ditetapkan, dan Ditjen Pajak menjadi pengelola PNBP, maka Ditjen Pajak akan memegang peranan penting dalam menjamin kepatuhan terhadap peraturan perundangan tentang harga patokan dan biaya pengurang. Hal ini akan membutuhkan kerjasama yang luas antara ESDM dan Ditjen Pajak, serta kemungkinan keterlibatan Ditjen Pajak dalam perumusan berbagai pedoman dan panduan baru.

Pemerintah daerah memainkan peran yang penting dalam melakukan sosialisasi perubahan peraturan. Karena pemerintah daerah melakukan interaksi yang paling tinggi dengan para

pemegang IUP, maka mereka harus dilibatkan di dalam upaya sosialisasi perubahan dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan baru.

Kemudahan Implementasi

Reaksi negatif dari perusahaan yang diharuskan membayar lebih tinggi karena rekomendasi perubahan dalam harga patokan dan biaya pengurang dapat terjadi. Secara khusus, perusahaan yang memiliki tambang yang terletak pada jarak yang cukup jauh dari fasilitas pelabuhan akan menemukan bahwa jumlah biaya pengurang yang diperkenankan akan berkurang dibanding sebelumnya. Untuk memastikan kepatuhan, perlu untuk menunjukkan manfaat dari penyederhanaan dan berkurangnya kemungkinan terjadinya kekeliruan (yang akan menyebabkan potensi sangsi), dan menekankan bahwa perubahan tersebut adalah satu dari sejumlah perubahan yang berkaitan dengan reformasi keseluruhan aturan pengelolaan PNBP.

Peraturan perundangan manapun dapat mengalami hambatan. Perubahan kebijakan mungkin membutuhkan penerbitan keputusan baru yang menetapkan pedoman dan panduan bagi diberlakukannya harga patokan dan biaya pengurang. Proses penyusunan kebijakan tersebut dapat menyebabkan penundaan kepada keseluruhan proses.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Pelatihan tambahan akan dibutuhkan untuk meningkatkan penegakan penggunaan harga patokan dan biaya pengurang. Analisis data yang dilaksanakan sebagai bagian dari penelitian diagnostik sistem pengelolaan PNBP berjalan menunjukkan bahwa pemeriksaan dasar pada rasionalitas dari harga-harga yang digunakan pada perhitungan PNBP, dan apakah rata-rata penjualan yang dinyatakan setidaknya setara dengan harga patokan yang relevan, seringkali tidak dilakukan. Penggunaan *database* elektronis pembayar PNBP (Rekomendasi Kebijakan 6) dapat membantu pemeriksaan harga secara elektronis, namun mungkin membutuhkan pelatihan tambahan.

5.2.4. Melembagakan penggunaan laporan royalti terstandardisasi yang menciptakan tagihan

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Saat ini perusahaan menghitung kewajiban PNBP mereka dengan sistem penghitungan sendiri dan diminta untuk menyerahkan dokumen pendukung pasca pembayaran sebagai landasan perhitungan mereka. Namun, tidak ada format standar yang ditetapkan untuk dokumen pendukung tersebut dan hanya terdapat sedikit bukti bahwa pemerintah menggunakan informasi yang terkandung di dalam dokumen pendukung untuk memeriksa dasar perhitungan royalti yang dibayarkan oleh perusahaan. Selain itu, saat ini tidak terdapat sistem 'penagihan', dalam pengertian bahwa kewajiban PNBP tidak dihitung terlebih dahulu sebelum pembayaran, dan tidak ada proyeksi jumlah pembayaran royalti. Pembayaran PNBP hanya dikreditkan sewaktu diterima dan tidak ada proyeksi jumlah 'tagihan' atau debit yang akan diterima. Hal ini berarti bahwa tidak ada proses yang sistematis untuk memungut hutang bila pembayar PNBP lalai atau kurang membayar jumlah PNBP.

Rekomendasi yang diberikan ialah menggunakan standar praktik pengelolaan PNBP yang baik: perusahaan menggunakan formulir pelaporan royalti terstandardisasi dalam pelaporan yang diserahkan kepada pengelola PNBP di luar pembayaran, dan dalam kewajiban royalti yang dinyatakan pada laporan royalti terstandardisasi untuk menciptakan suatu 'tagihan', atau perkiraan pembayaran, di mana pengelola PNBP dapat menunggu pembayaran yang setara dengan kewajiban yang dinyatakan. Secara efektif, laporan royalti menjadi dokumen sumber untuk pemrosesan suatu debit pada database pembayar PNBP (merujuk pada Rekomendasi Kebijakan No. 8) untuk disamakan dengan pembayaran atau tercermin sebagai hutang yang telah jatuh tempo bila masih belum dibayarkan.

Apa itu laporan royalti terstandardisasi? Bagaimana penggunaannya?

- **Laporan royalti merupakan dokumen legal dengan kekuatan hukum yang sama seperti laporan/ surat pemberitahuan pajak**. Penyampaian informasi yang keliru atau menyesatkan dapat menjadi dasar untuk penegakan sangsi atau penuntutan. Jika perusahaan tidak menyerahkan laporan royalti, atau menyerahkan laporan yang tidak lengkap (seperti laporan tanpa rincian yang memadai dalam perhitungan royalti), maka pihak yang berwenang dapat menetapkan sangsi untuk ketidakpatuhan dan dapat meneruskan pembayar PNBP untuk diaudit.
- **Suatu laporan royalti akan menyertakan kewajiban royalti yang dihitung sendiri oleh perusahaan beserta dasar perhitungannya**, termasuk jumlah yang dijual, harga yang digunakan, biaya pengurang, dan tarif royalti. Hal ini akan memastikan bahwa informasi yang diberikan oleh perusahaan tersedia dalam format yang konsisten.
- Setelah laporan royalti terstandardisasi diterapkan dan digunakan secara universal, penggunaan formulir SSBP yang rinci dan telah direvisi tidak lagi dibutuhkan (Rekomendasi Kebijakan 6) pada titik pembayaran karena informasinya telah terkandung pada laporan tersebut.
- **Laporan royalti akan digunakan untuk menimbulkan perkiraan pembayaran** pada *database* pembayar PNBP (Rekomendasi Kebijakan 8) setelah data yang terkandung di dalamnya dimasukan oleh pengelola PNBP ke dalam *database*.
- Pada beberapa tahap, kewajiban royalti yang dihitung pada laporan royalti harus disamakan dengan pembayaran royalti yang tercantum pada formulir SSBP. Hal ini akan menjadi masalah yang sederhana seiring dengan pengembangan *database* pembayar PNBP; namun sebelum tiba di tahap tersebut, terlebih dahulu akan dibutuhkan sistem manual yang lebih sulit , yang tentunya akan rawan dengan kesalahan.

Kapan seharusnya laporan royalti terstandardisasi diserahkan? Kepada siapa?

- Penyerahan laporan royalti dan pembayaran royalti terkait harus dilakukan sebelum batas waktu yang ditentukan oleh peraturan. Sebagai contoh, mungkin terdapat kasus di mana laporan royalti diserahkan pada pertengahan bulan namun pembayaran dilakukan sebelum akhir bulan, sehingga masih memenuhi syarat ketaatan. Untuk mendukung pengendalian dan kepatuhan PNBP, disarankan agar ditetapkan peraturan untuk memastikan bahwa laporan royalti diserahkan *sebelum* pembayaran dan penyerahan formulir SSBP, sehingga 'debit' yang timbul akan dapat diimbangi dengan 'kredit'.
- Laporan royalti harus diserahkan hanya kepada pengelola PNBP dan tidak ke badan-badan lainnya, seperti Dinas Pertambangan, untuk menghindari duplikasi aliran informasi. Dinas

Pertambangan harus diberi akses terhadap *database* pembayar PNBP karena informasi yang terkandung pada laporan royalti akan menjadi masukan (*input*) bagi pengelola PNBP.

Kolom data apa saja yang harus tersedia pada laporan royalti?

Laporan royalti harus berisi detil pemegang royalti untuk mendukung identifikasi yang unik, perhitungan royalti, dan penyataan legal tentang akurasi.

Gambar 5.3 di bawah adalah format yang memungkinkan untuk formulir laporan royalti standar. Lampiran V 5.3 memberikan informasi mendetil tentang kolom-kolom pada formulir tersebut dan alasan mengapa informasi tersebut dibutuhkan.

Rekomendasi yang diberikan ialah bahwa laporan royalti tersedia secara elektronis dalam bentuk formulir PDF yang dilengkapi dengan dengan pemeriksaan validitas otomatis dan pilihan menu (*drop-down menu*) untuk kolom data (seperti terlihat pada Gambar 5.3 di bawah). Menu pilihan dapat digunakan untuk kolom-kolom data utama seperti nomor perizinan, nama pembayar PNBP, provinsi, kabupaten, dan jenis pembayaran untuk menjamin konsistensi nama data. Masukan di dalam pilihan menu tersebut harus diperbaharui oleh pengelola PNBP dan disosialisasikan kepada para pembayar PNBP secara teratur. **Perusahaan dapat mengunduh (*download*) formulir laporan royalti, dengan fasilitas pemeriksaan dan menu pilihan, kemudian mengisinya secara *offline* sebelum penyerahan**. Pada akhirnya, dengan penggunaan SIMPONI, kebutuhan untuk laporan royalti terpisah secara *offline* akan tidak lagi berlaku dan semua pembayar akan menggunakan sistem penagihan elektronis (*online*).

Gambar 5.3. Contoh format untuk laporan royalti terstandardisasi

KEMENTERIAN . . .
PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
LAPORAN ROYALTI MINERAL

Laporan Royalti Mineral ini adalah formulir yang ditentukan sesuai dengan bagian . . . . dari . . . . *Undang-Undang 20* . .
Royalti adalah nilai yang terhutang untuk seluruh mineral yang terjual, terbuang atau digunakan. Seluruh pemegang perizinan sektor mineral wajib melaporkan royalti pada jangka waktu setiap . . . .
Bagian . . . . *dari UU 20* . . menetapkan berbagai sangsi bagi penyerahan laporan royalti yang tidak tepat, baik sengaja maupun tidak sengaja. Keterlambatan pembayaran royalti akan terhutang bunga.
Sesuai dengan ketetapan peraturan perundangan, pembayaran royalti yang dihitung pada bagian . . . . harus disertakan dengan laporan royalti.

Laporan royalti harus dikirimkan kepada . . . . (alamat dll.) Silakan menghubungi nomor berikut untuk pertanyaan apapun dalam kaitannya dengan pengisian laporan ini . . . . (berikan nomor/alamat kontak dll.)

	Laporan royalti untuk periode		Hari/Bulan/Thn ke Hari/Bulan/Thn		
Izin No.	Masukkan ref. IUP dll.	Provinsi	Masukkan provinsi	Kabupaten	Masukkan kabupaten
Pemegang izin	Masukan detil	Alamat	Alamat baris 1 Alamat baris 2 Alamat baris 3	Nama kontak Telepon Email	Nama ######### . . . . . @ . .
Apakah jumlah laporan sebesar NIHIL	Catat YA atau TIDAK	Jika YA harap bubuhkan tanda tangan dan tanggal pada bagian Pernyataan pada halaman . . . formulir ini. Jika TIDAK silakan melanjutkan ke bagian berikut dan isi seluruh detil tentang mineral yang terjual, terbuang atau digunakan.			

Perhitungan Royalti					
Bagian 1 – Batubara					
		Kuantitas – ton	### ###	Penerimaan – IDR/USD	### ### ###
Kewajiban royalti batubara dihitung menurut nilai kalorinya sebagai berikut: • <= 5.100 Kcal/kg. – 3% • > 5.100 – 6.100 Kcal/kg. – 5% • > 6.100 Kcal/kg. – 7% Selain itu, pemegang PKP2B harus membayar jumlah yang setara dengan 13,5% nilai royalti. Selisihnya disebut sebagai "dana bagi hasil penjualan".				Pengurangan 1 (jelaskan)	### ###
				Pengurangan 2 (jelaskan)	## ###
				Pengurangan 3 (jelaskan)	# ###
				Jumlah royalti	### ### ###
		Tarif royalti	Masukkan 3%/5%/7%	Royalti yang terhutang	# ### ###
				Bagi hasil penjualan	# ### ###
				Jumlah	## ### ###
Bagian 2 – Mineral-mineral lain yang mana kewajiban royalti dihitung menurut nilai mineral yang terjual, terbuang atau digunakan					
Mineral 1	Uraian mineral	Kuantitas – ton	### ###	Penerimaan – IDR/USD	### ### ###
		Tarif royalti	Masukkan %	Royalti yang terhutang	# ### ###
Mineral 2	Uraian mineral	Kuantitas – ton	### ###	Penerimaan – IDR/USD	### ### ###
		Tarif royalti	Masukkan %	Royalti yang terhutang	# ### ###
Jelaskan penyesuaian apapun yang berlaku, misalnya kelebihan pembayaran yang lalu, bunga denda, penyesuaian menurut audit dll.			Penyesuaian	Jenis	# ###
				Jumlah harus dibayar	**## ### ###**
Pernyataan Saya menyatakan bahwa informasi yang terkandung di dalam laporan royalti ini, termasuk seluruh lampiran, adalah benar dan tepat dan saya berwenang untuk membuat pernyataan ini atas nama pemegang izin.					
Tertanda	*Tanda tangan*	Nama dan jabatan	Bapak Budi Direktur keuangan	Tanggal	Hari/Bulan/Tahun

Bagaimana dampak penggunaan SIMPONI terhadap laporan royalti?

Implementasi SIMPONI (Rekomendasi Kebijakan 5) akan mengeliminasi kebutuhan laporan royalti yang terpisah bagi seluruh pengguna sistem tersebut. Namun laporan royalti akan tetap dibutuhkan bagi badan atau perusahaan yang tidak menggunakan SIMPONI.[96] Penagihan

96 Sejauh mana penggunaan SIMPONI secara sepenuhnya melalui sistem pendaftaran dapat dilaksanakan pada seluruh entitas PNBP pertambangan merupakan faktor yang belum diketahui saat laporan ini ditulis. Kita dapat membayangkan kesulitan dengan pertambangan skala kecil yang mungkin belum memiliki fasilitas online dll. Dalam hal ini mungkin terdapat kebutuhan untuk mengelola keberlanjutan laporan royalti yang memberikan peningkatan yang signifikan terhadap sistem berjalan—yang meminta informasi dalam jumlah besar namun tidak konsisten.

elektronis dalam jaringan (*online*) pada SIMPONI harus menyertakan tingkat rincian yang serupa dengan yang diuraikan pada contoh di atas sehingga sejumlah peningkatan kemampuan pada sistem SIMPONI yang ada sekarang harus dilakukan (seperti dibahas secara rinci pada Rekomendasi Kebijakan 5).

Potensi Dampak

Tabel 5.4. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP didukung oleh penyusunan formulir laporan royalti terstandardisasi dan pengurangan dokumen pendukung

Fungsi utama	Dukungan dari pelembagaan penggunaan formulir royalti terstandardisasi dan pembentukan suatu sistem penagihan
Menyusun proyeksi PNBP yang akurat	**Formulir laporan royalti akan mengumpulkan informasi volume dan harga penjualan, serta biaya pengurang dari semua pembayar PNBP dalam format yang konsisten dan terstandardisasi**. Bila dikelola secara efektif di dalam *database* pembayar PNBP, data historis ini akan menjadi dasar bagi proyeksi PNBP yang lebih akurat.
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	**Laporan royalti merupakan langkah kritis dalam memperkuat pengendalian dan kepatuhan PNBP**. Suatu formulir laporan royalti terstandardisasi, yang menjadi bagian dari *database* pembayar PNBP dengan catatan informasi secara elektronis, akan mendorong proses *data mining* dan pemeriksaan kepatuhan bukan lapangan (*desktop*). Formulir laporan royalti akan membantu memastikan bahwa semua variabel utama yang digunakan untuk menghitung kewajiban royalti: volume penjualan, harga, dan biaya pengurang dari pembayar PNBP akan tersedia. Hal ini akan mendorong badan-badan Pemerintah Indonesia untuk dapat melakukan pemeriksaan silang data dan pemeriksaan bukan lapangan yang lebih efektif. **Penetapan sistem penagihan resmi dengan menggunakan laporan royalti terstandardisasi sebagai dasar pencatatan debit,** yaitu pentingnya jumlah jatuh tempo guna secara sistematis melacak ketidakpatuhan dan menetapkan hutang bila kewajiban royalti tidak atau kurang dibayarkan.
Mendorong penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	**Karena laporan royalti akan mendorong peningkatan akurasi perhitungan royalti, dan juga pengindikasian lokasi tambang, maka laporan itu akan mendorong berkurangnya kekeliruan perhitungan dana bagi hasil**.

Lembaga yang bertanggung jawab untuk implementasi

Pengelola PNBP (sekarang ESDM) sebaiknya memimpin proses perancangan dan penerapan formulir laporan royalti standar. Hal ini sesuai karena pengelola PNBP juga akan mengelola *database* pembayar PNBP di mana informasi yang dikumpulkan dari formulir laporan royalti akan disimpan. Pengelola PNBP juga akan memimpin penetapan berbagai perubahan peraturan perundangan yang membuat penggunaan laporan royalti sebagai suatu kewajiban hukum.

Pengelola PNBP harus memimpin, dengan dukungan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten, upaya sosialisasi formulir laporan royalti ke perusahaan untuk mendorong kepatuhan. Pemerintah daerah akan menjalankan peran yang penting dalam sosialisasi formulir baru kepada para pemegang IUP pada daerah yurisdiksi mereka.

Kemudahan Implementasi

Perubahan peraturan akan dibutuhkan untuk menjadikan penyerahan laporan royalti sebagai kewajiban hukum. Proses amandemen peraturan dapat memakan cukup banyak waktu dengan adanya masukan dan pendapat hukum yang harus diterima dari badan-badan pemerintah lainnya. Namun dengan potensi manfaat yang terkait dengan upaya-upaya tersebut, akan bermanfaat jika berfokus pada percepatan proses untuk membuat rekomendasi kebijakan ini sebagai 'hasil cepat' (*quick win*).

Merancang formulir laporan royalti terstandardisasi tidaklah sulit namun upaya sosialisasinya dengan dunia usaha akan membutuhkan waktu dan dapat mendorong kekeliruan penagihan pada jangka pendek. Proses sosialisasi dapat menjadi lebih rumit karena terdapat persyaratan bagi perusahaan untuk menyerahkan laporan walau tanpa pembayaran (laporan NIHIL), karena hal ini menyimpang dari praktik yang umum berlaku. Selain itu, formulir tersebut melibatkan proses yang lebih sederhana namun berbeda untuk mencatat informasi penagihan. Perubahan-perubahan tersebut dapat meningkatkan tingkat kekeliruan penagihan pada jangka pendek, yang harus diidentifikasi dan diperbaiki secara sistematis melalui langkah-langkah dari pengelola PNBP.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Perubahan yang disoroti bersifat administratif sehingga tidak dibutuhkan tambahan keterampilan maupun pelatihan yang signifikan.

5.2.5. Memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI

Uraian Rekomendasi Kebijakan

'SIMPONI' adalah sistem penagihan elektronik untuk pembayaran PNBP yang sedang dikembangkan di bawah pengawasan Ditjen Anggaran. Sistem itu akan mengumpulkan data PNBP yang relevan pada pra-pembayaran untuk membentuk suatu tagihan dan akan mampu mengaitkan tagihan itu kepada pembayaran yang kemudian akan dilakukan melalui sistem MPN. SIMPONI akan digunakan untuk seluruh jenis pembayaran PNBP, termasuk PNBP bukan pertambangan. Peluncuran awal (*soft launch*) SIMPONI dan sistem MPN 2 dilakukan pada bulan November 2013. Rincian lebih lanjut tentang tampilan utama SIMPONI saat ini diuraikan pada Bagian 4.4.5 di Bab 4.

Kotak 5.1. Berpindah ke Pengelolaan PNBP berdasar Akrual

Saat ini seluruh pembayaran PNBP pertambangan, baik dalam bentuk sewa lahan, royalti maupun bagi hasil penjualan, hanya diakui dengan bukti transaksi tunai. Sebaliknya, akuntansi akrual menggunakan prinsip pencatatan transaksi pada periode terkait, terlepas dari apakah transaksi tunai terjadi pada periode yang sama. Penggunaan akuntansi akrual akan dapat meningkatkan pengendalian dan kepatuhan PNBP, jika dilaksanakan bersama-sama dengan penetapan rekomendasi kebijakan, termasuk penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi, memaksimalkan potensi SIMPONI, dan pembentukan *database* pembayar PNBP elektronik.

Laporan royalti terstandardisasi yang diwajibkan harus diserahkan terlepas dari pembayaran *atau* penggunaan SIMPONI untuk membentuk tagihan elektronik, tidak hanya memberikan informasi yang standar dan konsisten tentang perhitungan kewajiban royalti, namun juga membentuk dasar pencatatan akan jumlah yang akan/telah jatuh tempo. Secara efektif, laporan itu menjadi dokumen sumber untuk proses debit dalam *database* pembayar PNBP (Rekomendasi Kebijakan No. 8) yang akan disamakan dengan suatu pembayaran atau menjadi kewajiban yang telah jatuh tempo jika belum dibayar. Mereka menjadi bentuk dasar akuntabilitas akrual dengan memberikan informasi tentang kewajiban royalti untuk periode sebelum pembayaran yang sesungguhnya dilakukan.

Penggunaan istilah "bentuk dasar akuntansi akrual" disebabkan oleh laporan royalti atau penagihan elektronis, sejauh mana masih belum dibayar, akan memberikan informasi tentang hutang yang diketahui yang dapat dicatat sebagai "Royalti – Piutang". Masalah apakah sistem akuntansi akrual sepenuhnya akan digunakan, yang akan membutuhkan penetapan perkiraan royalti yang mungkin akan dibayarkan selama tahun berjalan, bahkan jika pelaporan atau penagihan elektronik belum diserahkan, merupakan masalah pemerintahan secara keseluruhan. Bentuk dasar akuntansi akrual dapat menjadi langkah pertama dalam penggunaan sistem akuntansi berbasis akrual sepenuhnya dalam pengelolaan PNBP. Bagaimana sejumlah rekomendasi kebijakan mendukung langkah menuju sistem pengelolaan PNBP berbasis akrual dijelaskan secara lebih rinci pada Lampiran IV.

Maksimalisasi potensi SIMPONI bergantung pada tujuan dan ambisi Kemenkeu untuk SIMPONI. Tujuan pertama SIMPONI adalah mempermudah perusahaan untuk membuat tagihan dan pembayaran, yang memiliki nilai tersendiri. Namun, dari sudut pandang pengelolaan PNBP, SIMPONI memiliki potensi untuk memperkuat beberapa bagian sistem pengelolaan PNBP secara signifikan: penagihan PNBP, pelaporan dan manajemen data pembayaran, pengendalian dan kepatuhan, verifikasi dan rekonsiliasi, dan penentuan dana bagi hasil. Potensi itu dapat direalisasikan jika proses-proses bisnis dan tambahan kemampuan teknis yang diuraikan di bawah dapat diimplementasikan (langkah-langkahnya dibahas secara rinci pada Lampiran V 5.4):

- **Langkah-langkah untuk memastikan bahwa perusahaan mendaftarkan diri dan membuat tagihan pada 'SIMPONI'**: Pengenalan SIMPONI harus diikuti dengan proses resmi yang menjamin bahwa setelah sistem beroperasi sepenuhnya, seluruh perusahaan akan mendaftar ke SIMPONI dan membuat tagihan untuk pembayaran PNBP dengan menggunakan sistem SIMPONI. Langkah tersebut dapat dilakukan dengan menyertakan peraturan/keputusan resmi yang mewajibkan pendaftaran dan penggunaan SIMPONI, juga proses-proses

peningkatan kepatuhan termasuk pemeriksaan silang dari perusahaan yang terdaftar pada SIMPONI dan daftar pembayar PNBP tahun-tahun yang lalu.

- **Meninjau dan mengamandemen persyaratan bahwa pembayaran harus dilakukan dalam tiga hari setelah pembuatan tagihan di 'SIMPONI':** Persyaratan ini berpotensi mendorong perusahaan untuk membuat tagihan ketika mereka hendak atau ingin membayar PNBP. Hal ini akan menurunkan manfaat penggunaan sistem penagihan yang memungkinkan pemerintah untuk menyusun 'perkiraan' pembayaran lanjutan untuk suatu periode waktu tertentu. Oleh karena itu, persyaratan ini harus ditinjau ulang dan batas waktu yang lebih panjang (mungkin satu bulan) antara waktu penagihan dan pembayaran patut dipertimbangkan.
- **Pemeriksaan validasi otomatis atas masukan (*input*) pembayar PNBP untuk mengurangi kekeliruan:** Harus terdapat serangkaian pemeriksaan integritas dan batasan pada nilai-nilai yang dimasukkan oleh pengguna ke dalam modul penagihan sebelum penentuan nilai yang terhutang. Sebagai contoh, sementara operasi tambang terbuka PKPB2 seharusnya hanya membayar tarif royalti sebesar 3, 5 atau 7 persen, saat ini tarif royalti itu dapat dimasukkan secara manual ke dalam sistem sehingga terdapat kemungkinan kekeliruan.
- **Proses untuk menangani ketidaksesuaian antara perhitungan royalti oleh pembayar PNBP dan yang dihitung oleh SIMPONI** akan membantu proses kepatuhan pembayaran di dalam sistem, di mana pembayar PNBP hanya membayar jumlah yang sesuai tagihan. Jika pembayar PNBP tidak dapat membayar jumlah yang menurut mereka merupakan kewajiban (terutama jika jumlahnya jauh lebih rendah dari perhitungan kewajiban royalti) mereka akan semakin enggan membuat penagihan dan melakukan pembayaran.
- **Protokol untuk berbagi dan mengakses data SIMPONI dari badan-badan pemerintahan:** Informasi tagihan yang dimasukkan ke SIMPONI akan secara otomatis terhubung dengan *database* elektronis pembayar PNBP (Rekomendasi Kebijakan 8), untuk memfasilitasi perbandingan dengan pembayaran PNBP. Selain itu, SIMPONI akan mengumpulkan dan menghasilkan informasi penting lainnya yang akan sangat berguna bagi banyak, atau bahkan seluruh lembaga dan entitas yang terlibat di dalam proses pengelolaan PNBP. Protokol tentang siapa yang memiliki akses kepada data yang mana harus ditetapkan sejak awal untuk memfasilitasi akses terhadap informasi yang tepat pada waktu yang tepat.

Pengembangan peningkatan kemampuan pada SIMPONI dapat menjadi sangat penting bagi pengelolaan PNBP, karena secara signifikan terkait dengan sejumlah proses pengelolaan PNBP lainnya, termasuk:

- Pengembangan SIMPONI yang ditingkatkan akan menghapuskan kebutuhan formulir laporan royalti terstandardisasi karena informasi yang sama akan dimiliki saat pembuatan tagihan di dalam sistem SIMPONI. Hal ini juga akan menghilangkan kebutuhan untuk memasukkan informasi secara manual dari formulir laporan royalti ke dalam *database* pembayar PNBP;
- Formulir SSBP rinci yang telah direvisi (Rekomendasi Kebijakan 4) tidak akan dibutuhkan karena informasinya telah diterima pada tahap penagihan pada SIMPONI; dan
- Informasi tagihan dari SIMPONI akan secara otomatis dihubungkan (menggunakan nomor perizinan) dengan *database* elektronis pembayar PNBP sehingga mendukung pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan yang lebih efektif dan efisien dengan menggunakan data pembayar PNBP (Rekomendasi Kebijakan 10).

Potensi Dampak

Dampak dari versi SIMPONI yang ditingkatkan terhadap fungsi-fungsi utama sistem pengelolaan PNBP diuraikan di bawah ini.

Tabel 5.5. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung dengan memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI

Fungsi utama	Dukungan dengan memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	**Dengan memindahkan perhitungan kewajiban royalti ke sistem yang otomatis, kesalahan pengguna dalam perhitungan kewajiban royalti dapat diturunkan**. Pemeriksaan validasi otomatis pada nama perusahaan, provinsi, dan potensi nilai yang dapat dimasukkan juga akan membantu meningkatkan akurasi dan integritas input data ke dalam sistem oleh pengguna. Manfaat peningkatan pemeriksaan kewajaran dan integritas pada tahap penagihan adalah menurunkan beban pendeteksian kekeliruan pada pemeriksaan kepatuhan dan audit yang dilakukan akan dilakukan oleh pengelola PNBP di masa depan, sesuai dengan prinsip bahwa "pencegahan lebih baik dibanding deteksi". **Tagihan elektronis yang dibuat dengan SIMPONI akan menjadi dasar pencatatan debit**, yang merupakan hal penting dalam mengidentifikasi ketidakpatuhan dan menetapkan hutang secara sistematis bila suatu kewajiban royalti tidak atau kurang dibayarkan. Bila, sesuai tujuan, perusahaan-perusahaan pertambangan memasukkan rincian dari seluruh transaksi dan membuat tagihan untuk setiap transaksi tersebut di dalam sistem penagihan SIMPONI, maka PNBP dapat diakui sebelum pembayaran dan debitor dapat dikabari atau dikenali bila tidak ada pembayaran atau kekurangan pembayaran. Hal ini akan menjadi peningkatan yang jelas dalam proses-proses pengendalian dan kepatuhan. **SIMPONI akan mendukung pengumpulan dan penyimpanan data yang relevan dengan perhitungan kewajiban royalti secara lebih sistematis, menyeluruh dan dalam bentuk elektronis sehingga data tersebut menjadi lebih akurat dan siap tersedia untuk pemeriksaan kepatuhan secara administratif (*desktop-based*)**, dibanding proses-proses yang ada, yang bergantung kepada penyampaian laporan PNBP secara manual oleh pembayar PNBP bersama-sama dengan dokumen pendukung setelah pembayaran dilakukan, dan ESDM memproses data yang tertera secara manual pada laporan pembayaran PNBP tersebut.
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	**SIMPONI akan meniadakan keharusan penyerahan laporan pembayaran PNBP dengan dokumen pendukung (dan kemudian formulir laporan royalti standar) dan proses data pembayaran PNBP secara manual, sehingga menurunkan beban administratif baik bagi perusahaan maupun pengelola PNBP**.
Mendorong penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	**Pemeriksaan validasi di dalam SIMPONI akan meningkatkan data lokasi yang dikumpulkan pada titik penagihan yang akan menurunkan kebutuhan verifikasi dan rekonsiliasi untuk dana bagi hasil**. Seperti dicatat pada penelitian diagnostik dari sistem yang ada, informasi lokasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran seringkali tidak akurat dan meningkatkan kebutuhan untuk proses verifikasi dan rekonsiliasi yang tidak efisien. Penggunaan pemeriksaan validasi yang tersedia di dalam SIMPONI akan menghapus kemungkinan kekeliruan pada data lokasi untuk pembayar PNBP.

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

Tanggung jawab utama bagi pengembangan dan peningkatan sistem SIMPONI berada di bawah Ditjen Anggaran. Aspek TI dan teknis yang terkait dengan pengembangan sistem sedang diterapkan oleh Divisi TI Kementerian Keuangan (PUNSINTEK) di bawah arahan Ditjen Anggaran. Karena peran Ditjen Anggaran yang menjadi pusat pengembangan sistem tersebut, dan kenyataan bahwa SIMPONI akan digunakan untuk semua penerimaan bukan pajak, Ditjen Anggaran harus mengkoordinasi pengenalan proses bisnis penagihan PNBP yang baru beserta kemampuan teknis tambahannya.

Sementara Ditjen Anggaran memimpin pengembangan dan penyempurnaan SIMPONI, pengelola PNBP harus memberikan masukan yang signifikan kepada proses validasi dan pemeriksaan integritas. Pemeriksaan tersebut akan menurunkan beban pengelola PNBP dalam menemukan ketidakpatuhan dalam proses audit—pencegahan lebih baik dibanding deteksi. Selain itu, dalam memperkenalkan sejumlah kemampuan teknis seperti peningkatan pemeriksaan validasi, masukan teknis Ditjen Pajak dapat sangat membantu karena keahliannya dalam menggunakan sistem TI untuk membantu proses pengendalian dan kepatuhan bagi wajib pajak.

Dalam memastikan akses penggunaan SIMPONI oleh badan pemerintah Indonesia lainnya, para pengguna harus diperiksa untuk menjamin bahwa mereka memiliki kemampuan untuk menghasilkan laporan-laporan yang bermanfaat dari data yang tersedia. Pengelola PNBP yang bertanggung jawab atas *database* elektronis pembayar PNBP, yang akan memasukan data tagihan SIMPONI, harus bekerja dengan Ditjen Anggaran dalam menyusun protokol/aturan untuk melakukan akses terhadap data SIMPONI.

Kemudahan Implementasi

Penggunaan SIMPONI secara keseluruhan diperkirakan akan menghadapi sejumlah tantangan, terutama dari usaha tambang kecil dan terpencil. Namun tantangan dalam hal ini kemungkinan besar tidak berbeda dari kesulitan yang dihadapi saat ini dalam menegakkan kepatuhan dengan sistem yang manual bagi usaha pertambangan terpencil tersebut. Peraturan perundangan pasti akan dibutuhkan untuk penerapan SIMPONI bagi penagihan PNBP.

Lebih mudah untuk menambah proses bisnis pelengkap dan kemampuan teknis tambahan selama masa pengembangan dan implementasi dibanding pada masa pasca implementasi[97]. Tantangan implementasi lebih lanjut sejalan dengan penerapan praktik bisnis pelengkap untuk SIMPONI diuraikan secara rinci pada Lampiran V 5.4.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Pengembangan teknis SIMPONI dipercayakan kepada PUSINTEK. Keahlian teknis dalam pengembangan *database*, melalui pelatihan eksternal, sedianya diberikan kepada PUSINTEK untuk penerapan SIMPONI yang efektif dan untuk memperkenalkan tambahan kemampuan yang terkait dengan penagihan PNBP.

97 Peluncuran awal, sosialisasi dan uji coba SIMPONI dan sistem MPN-2 dilakukan pada bulan November 2013. Prakarsa MPN 2 dan SIMPONI dimulai pada bulan Februari 2014 melalui penerbitan Keputusan Kementerian Keuangan No. 32/2014. Pedoman mendetil tentang penggunaan sistem itu ditetapkan dengan Keputusan Ditjen Anggaran No. PER-1/AG/2014. SIMPONI dapat diakses pada tautan http://www.simponi.kemenkeu.go.id/index.php/welcome/login

Pengelolaan sistem TI dan protokol/aturan bagi pembagian data akan membutuhkan pengembangan sejumlah pengetahuan tentang aspek-aspek teknis SIMPONI di dalam Ditjen Anggaran.

Akhirnya, sejumlah keahlian teknis bidang pertambangan mungkin dibutuhkan untuk menentukan kebutuhan pengguna untuk kemampuan teknis tambahan seperti pemeriksaan validasi otomatis, nomor rujukan yang unik, dan kemampuan untuk membentuk saldo rekening konsolidasi menurut pembayar PNBP, seperti disebutkan di atas.

5.2.6. Mengubah titik pembayaran PNBP

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Seperti disoroti pada Bab 4, saat ini terdapat fragmentasi pada jalur titik pembayaran PNBP, dan informasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran seringkali tidak lengkap dan tidak akurat. Pembayaran PNBP dilakukan di bank-bank umum melalui sistem MPN atau pada Bank Indonesia (BI) untuk pembayaran dalam dolar AS. Sementara seluruh perusahaan diharuskan untuk menyerahkan formulir transfer bank (SSBP untuk MPN) ketika membayar, informasi yang terkandung di dalam slip transfer bank/formulir SSBP seringkali tidak lengkap dan tidak akurat. Sebagai contoh, pencatatan nama perusahaan yang tidak akurat dan kekeliruan pencatatan lokasi dengan lokasi pembayaran yang dicatat dan bukan lokasi operasi pertambangan. Selain itu, hanya dilakukan pemeriksaan yang terbatas atas informasi yang dicantumkan pada formulir SSBP pada titik pembayaran oleh petugas bank umum, yang seringkali juga menerima formulir yang tidak diisi dengan lengkap.

Rekomendasinya adalah jalur pembayaran PNBP tunggal dengan penyempurnaan pengumpulan informasi pada waktu pembayaran. Perubahan-perubahan berikut direkomendasikan bagi jalur pembayaran PNBP dan proses-proses pada titik pembayaran:

Perampingan jalur pembayaran PNBP melalui sistem MPN:

Melalui peraturan, perusahaan diwajibkan untuk melakukan seluruh pembayaran PNBP melalui sistem MPN, dan tidak melanjutkan pembayaran melalui Bank Indonesia (BI). Adanya jalur pembayaran ganda, walau jalur MPN kini memproses pembayaran bukan rupiah, mendorong inkonsistensi dalam informasi pendukung yang terkait dengan transaksi. Pembayaran melalui sistem MPN dengan menggunakan bank umum dan formulir SSBP memberikan informasi produksi dan harga yang lebih mendukung untuk memfasilitasi pengendalian dan kepatuhan PNBP dibanding pembayaran melalui BI.

Revisi pada formulir SSBP:

Formulir SSBP harus direvisi untuk menyertakan kolom data tambahan berikut untuk mendukung pengecekan yang unik dan akurat dari transaksi dengan pemegang perizinan, serta untuk menetapkan periode waktu untuk royalti yang diperhitungkan:

- Nomor identifikasi perizinan (dengan asumsi tidak ada dua pemegang perizinan yang memiliki nomor yang sama);
- Jenis perizinan; dan
- Periode perhitungan royalti tersebut.

Suatu contoh formulir SSBP yang telah direvisi sesuai dengan rekomendasi kebijakan dapat dilihat di bawah. Setelah laporan royalti standar ditetapkan dan digunakan secara luas (Rekomendasi Kebijakan 4) maka formulir SSBP yang mendetil dan telah direvisi tersebut tidak akan diperlukan pada titik pembayaran, karena informasinya telah dikumpulkan pada laporan tersebut.

Gambar 5.4. Contoh formulir SSBP yang telah direvisi

FORMULIR SSBP			
Tanggal Pembayaran		16 Agustus 2013	
Akhir period untuk pembayaran yang dilakukan (sebutkan bulan/ kuartal, dll)		30 Juni 2013	
Jenis izin (kolom validasi)		PKP2B	
No. izin (kolom validasi)		`00008	
Nama pemegang izin (kolom validasi)	PQR		
Provinsi (kolom validasi)	Kalimantan Timur	(Provinsi lokasi operasi tambang, bukan lokasi pembayaran)	
Kota/kabupaten (kolom validasi)	Kutai Kertanegara	(Kota/kab. lokasi operasi tambang, bukan lokasi pembayaran)	
Lokasi	Petugas bank memvalidasi provinsi dan kabupaten		
		Rp	Dolar AS
Jumlah dibayarkan			13500
Nomor rekening tujuan:			
A/C 421311			
A/C 241312			5000
A/C 423113			8500
Validasi	Pastikan jumlah yang dibayarkan menurut rekening tujuan sama dengan jumlah yang dibayarkan		
Penjelasan pembayaran	Pembayaran royalti dan DHPB periode Juni 2013		
Kolom lainnya akan berisi sama dengan formulir SSBP yang ada saat ini, dan bagian yang membutuhkan protokol bank: a) Nomor rekening pembayar untuk didebit b) Nama dan cabang bank c) No rekeninng untuk dikredit (No Rek. Negara, dll) d) Nama pembayar e) Tanda tangan, dsb.			

Peningkatan pemeriksaan bank pada titik pembayaran:

Bank persepsi harus memeriksa bahwa perusahaan telah mengisi semua kolom yang relevan pada formulir SSBP pada titik pembayaran, dan sedapat mungkin memeriksa bahwa informasi tentang lokasi telah diisi dengan tepat. Analisis pada data menemukan bahwa saat ini pembayar PNBP menyerahkan formulir SSBP yang tidak lengkap dan seringkali mengisi data lokasi sebagai provinsi atau kabupaten tempat pembayaran dilakukan dibanding lokasi operasi pertambangan, hal ini nantinya menimbulkan masalah dalam memastikan alokasi dana bagi hasil yang tepat. Petugas bank yang memproses formulir tersebut harus memeriksa seluruh kolom yang relevan telah terisi dan juga mengingatkan perwakilan perusahaan, pada titik pembayaran, bahwa yang harus diisi pada formulir SSBP adalah lokasi operasi pertambangan dan bukan lokasi pembayaran.

Memperkenalkan pemeriksaan validasi elektronis pada formulir SSBP:

Analisis data dari dokumen rekonsiliasi ESDM menunjukkan potensi kekeliruan data yang signifikan dalam pengisian formulir SSBP. Sebagai contoh, pada tahun lalu sejumlah 55 pembayar PNBP memiliki beberapa nama yang berbeda-beda, sementara terdapat tujuh provinsi dengan nama yang berbeda-beda dan beberapa mineral yang sama namun dengan berbagai nama. Kekeliruan ini dapat berasal dari masukan yang tidak tepat dari pengelola PNBP pada informasi yang tertera pada formulir SSBP, namun dokumen menunjukkan bahwa sebagian besar kekeliruan itu berasal dari penulisan informasi yang keliru pada formulir SSBP itu sendiri.

Kami merekomendasikan bahwa serupa seperti formulir laporan royalti standar (Rekomendasi Kebijakan 4), formulir SSBP mendetil yang direvisi disediakan secara *online* dalam bentuk file PDF yang dapat diisi, dilengkapi dengan pemeriksaan validasi otomatis dan menu pilihan (*drop down*) untuk kolom pengisian data. Menu pilihan (*drop-down*) dapat digunakan untuk kolom data utama seperti nomor perizinan, nama pembayar PNBP, provinsi, kabupaten dan jenis pembayaran untuk memastikan konsistensi data. Masukan-masukan pada menu pilihan ini perlu diperbaharui oleh pengelola PNBP dan disosialisasikan kepada pembayar PNBP secara berkala.

Perusahaan dapat mengunduh (*download*) formulir SSBP, dengan pemeriksaan dan menu pilihan, dan mengisi formulir itu tanpa terhubung ke jaringan (*offline*) sebelum diserahkan pada titik pembayaran. Rekomendasi ini tidak mengubah proses titik pembayaran di mana formulir SSBP masih tetap harus diserahkan oleh perusahaan secara manual bersama dengan pembayaran. Rekomendasi ini hanya memastikan bahwa bentuk dasar (*template*) dari formulir tersedia secara elektronis dan dalam format yang mengurangi kemungkinan terjadinya kekeliruan masukan pada formulir SSBP oleh perusahaan.

Potensi Dampak

Tabel 5.6. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh perubahan titik pembayaran PNBP

Fungsi utama	Dukungan oleh perubahan titik pembayaran PNBP
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	Mengatur agar semua pembayaran harus dilakukan melalui sistem MPN akan menurunkan inkonsistensi pada informasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran, serta menurunkan beban administratif dengan mengelola informasi yang berasal dari dua sistem pembayaran yang berbeda. Revisi formulir SSBP untuk memungkinkan penyamaan transaksi pembayaran yang akurat dengan pemegang perizinan akan menurunkan beban administratif yang terkait dengan rekonsiliasi dan verifikasi pembayaran PNBP.
Memungkinkan penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	Peningkatan verifikasi bank untuk menjamin bahwa pembayar melaporkan lokasi perizinan tambang dan bukan lokasi pembayaran, dan pemeriksaan validasi pada formulir SSBP *online* akan membatasi kekeliruan data. Hal ini kemudian akan menurunkan kebutuhan untuk proses rekonsiliasi dan verifikasi yang panjang dan tidak efisien seperti yang sekarang terjadi, yang dibutuhkan untuk memastikan alokasi dana bagi hasil yang akurat secara beralasan pada tingkat kabupaten dan provinsi.

Lembaga yang bertanggung jawab atas implementasi

Meringkas jalur pembayaran PNBP: Ditjen Perbendaharaan akan bertanggung jawab untuk menerbitkan keputusan untuk menghentikan pilihan pembayaran melalui BI dan mewajibkan seluruh pembayaran PNBP melalui sistem MPN.

Revisi formulir SSBP: Ditjen Perbendaharaan memiliki otoritas untuk merevisi formulir SSBP, dengan masukan dari pengelola PNBP (saat ini ESDM), dan menyertakan kolom data yang relevan yang dibutuhkan untuk menyamakan transaksi dengan pemegang perizinan.

Meningkatkan pemeriksaan oleh bank pada titik pembayaran: Bank akan melakukan hal ini, dengan pelatihan yang dibutuhkan dari Ditjen Perbendaharaan tentang pemeriksaan yang dibutuhkan untuk memastikan ketepatan informasi pada formulir SSBP.

Pengenalan pemeriksaan validasi elektronis ke formulir SSBP: Tanggung jawab untuk menyusun versi formulir SSBP yang tersedia untuk diunduh (*download*) lewat jaringan (*online*), lengkap dengan pemeriksaan validasi yang sesuai, berada pada tangan pengelola PNBP (saat ini ESDM) setelah menerima formulir SSBP yang telah direvisi dari Ditjen Perbendaharaan. Proses pengembangan formulir tersebut akan membutuhkan masukan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten untuk memastikan ketepatan masukan pada menu pilihan (*drop down*).

Kemudahan Implementasi

Ditjen Perbendaharaan mungkin perlu mengamandemen peraturan sehingga menetapkan bahwa seluruh pembayaran harus dilakukan melalui sistem MPN dan tidak diperkenankan melalui BI. Amandemen peraturan tersebut dapat ditentang oleh perusahaan-perusahaan yang masih hendak tetap menggunakan BI untuk membayar kewajiban PNBP mereka.

Pembaruan tabel validasi akan membutuhkan masukan berkelanjutan dari Dinas Pertambangan provinsi/kabupaten. Karena perizinan IUP diterbitkan pada tingkat kabupaten dan provinsi, pembaruan nomor perizinan dan nama pembayar PNBP membutuhkan masukan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten, untuk menjamin ketepatan dan kelengkapan. Koordinasi antar pengelola PNBP dan pemerintah daerah mungkin menantang namun dibutuhkan untuk menjamin ketepatan data.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Perubahan yang diuraikan merupakan perampingan prosedur-prosedur administratif yang ada, sehingga tidak dibutuhkan tambahan keterampilan maupun pelatihan yang signifikan.

5.2.7. Mengurangi pelaporan pasca pembayaran PNBP

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Walaupun saat ini para perusahaan telah menyampaikan dokumen pendukung pasca pembayaran PNBP dalam jumlah yang cukup besar ke berbagai badan pemerintah Indonesia, namun hanya sedikit informasi yang relevan yang dapat dikumpulkan terkait dengan dasar perhitungan royalti. Selain itu, terdapat bukti yang minimal bahwa informasi yang terkandung pada dokumen pendukung tersebut bermanfaat untuk fungsi pengendalian dan kepatuhan. Para perusahaan menyerahkan dokumen pendukung, seperti laporan penjualan bulanan, faktur penjualan, dan jadwal pengiriman bersama-sama dengan salinan formulir SSBP kepada badan dan lembaga pemerintah di pusat dan daerah. Tidak tersedianya format standar untuk dokumen pendukung ini membatasi manfaatnya untuk fungsi pengendalian dan kepatuhan. Penggunaan informasi yang tertera pada dokumen pendukung tersebut oleh pemerintah Indonesia untuk memeriksa dasar pembayaran royalti juga terbatas. Selain itu, walaupun dokumen pendukung

tersebut sangat banyak, mereka seringkali tidak mengandung informasi penting yang berkaitan dengan perhitungan royalti, seperti volume penjualan, harga patokan atau penjualan yang digunakan, biaya pengurang yang dilakukan oleh perusahaan, dan tarif royalti yang berlaku untuk penjualan yang dilakukan oleh perusahaan.

Amandemen dibutuhkan bagi Keputusan ESDM No. 17/2010 sehingga menyatakan bahwa dokumen pendukung tidak perlu diserahkan bersama-sama dengan bukti pembayaran PNBP. Dengan amandemen tersebut, pembayar PNBP hanya diwajibkan untuk menyerahkan laporan royalti standar (pra-pembayaran), diikuti dengan formulir SSBP pada titik pembayaran. Peraturan itu juga harus menjelaskan bahwa laporan royalti dan SSBP hanya diserahkan kepada pengelola PNBP, dan tidak kepada badan-badan lain seperti Dinas Pertambangan, untuk mencegah duplikasi aliran informasi. Dinas Pertambangan harus diberikan akses kepada *database* pembayar PNBP yang menyimpan informasi yang tertera pada laporan royalti.

Perusahaan-perusahaan pertambangan masih harus menyimpan dan mengelola dokumen pendukung (laporan penjualan bulanan, faktur penjualan, daftar muatan pengiriman, dan jadwal pengapalan) dengan peraturan yang terpisah tentang penyimpanan catatan/dokumen untuk mendukung perhitungan untuk fungsi pemeriksaan/audit. Sehubungan dengan biaya yang terkait dengan pemenuhan peraturan ini, rekomendasi ini akan dipandang sebagai aturan yang "saling menguntungkan" untuk kedua belah pihak, yaitu industri dan pemerintah.

Potensi Dampak

Tabel 5.7. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP yang didukung dengan pengurangan dokumen pendukung

Fungsi utama	Dukungan dengan pengurangan dokumen pendukung
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	**Pengurangan dokumen pendukung akan menambah waktu dan sumber daya bagi pengelolaan PNBP yang dapat digunakan secara efektif untuk fungsi-fungsi penting lainnya**. Saat ini pemrosesan dokumen pendukung merupakan beban yang signifikan bagi mereka yang terlibat di dalam pengelolaan PNBP. Beban yang ditanggung tidak menghasilkan manfaat yang signifikan, karena dokumen-dokumen tersebut tidak dengan mudah menentukan ketepatan jumlah royalti yang dibayarkan.

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

Pengelola PNBP (saat ini ESDM) harus memimpin langkah-langkah perubahan peraturan yang sebelumnya mengharuskan penyerahan berbagai dokumen pendukung bersama-sama dengan formulir SSBP. Dengan dukungan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten, pengelola PNBP juga harus mengkoordinasi upaya sosialisasi syarat pelaporan formulir pembayaran PNBP yang baru ke perusahaan untuk menjamin kepatuhan.

Kemudahan Implementasi

Perubahan peraturan yang mewajibkan penyerahan laporan royalti secara hukum dan menghapus persyaratan dokumen pendukung lainnya dapat membutuhkan waktu implementasi yang cukup panjang. Proses amandemen peraturan dapat membutuhkan waktu, karena masukan dan opini legal harus diminta terlebih dahulu dari badan-badan Pemerintah Indonesia lainnya.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Perubahan yang dimaksud bersifat administratif sehingga tidak dibutuhkan tambahan keterampilan maupun pelatihan yang signifikan. Selain itu, perampingan jumlah dokumen pendukung yang dibutuhkan dan hanya membutuhkan penyerahan formulir laporan royalti bersama-sama formulir SSBP akan secara signifikan mengurangi beban administratif yang kini dihadapi oleh para pegawai yang terlibat di dalam pengelolaan PNBP.

5.2.8. Membuat database elektronis pembayar PNBP untuk memfasilitasi pengendalian bukan lapangan (*desktop*) dan pemeriksaan kepatuhan secara sistematis

Uraian Rekomendasi Kebijakan

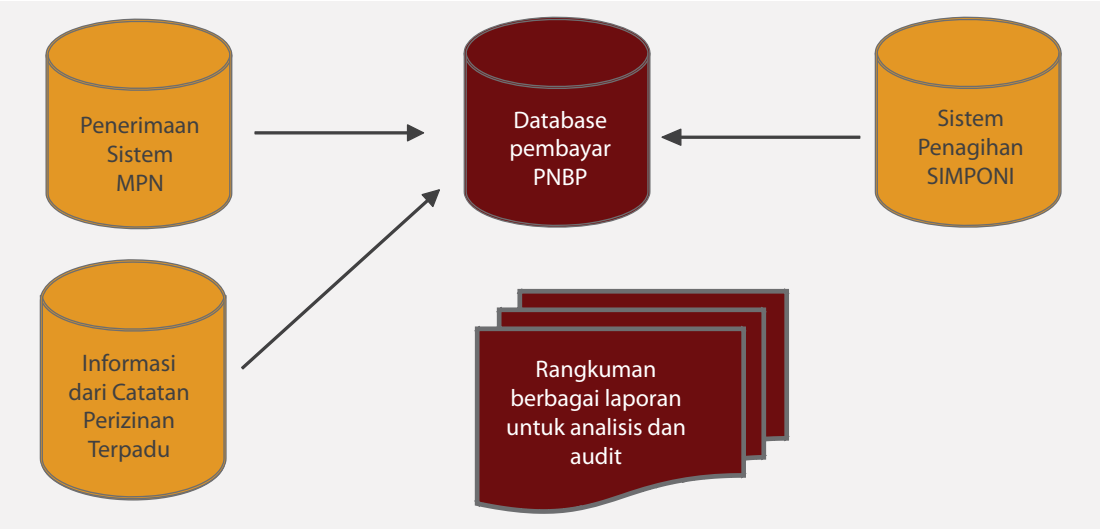
Pengelolaan data pembayar PNBP berjalan memiliki karakteristik menginput informasi pembayaran PNBP secara manual ke dalam file MS Excel berukuran besar. Pada sistem yang ada, jika perusahaan membayar royalti, maka pembayaran royalti itu dimasukkan secara manual ke *spreadsheet* Excel. Masukan secara manual ini memiliki potensi kekeliruan masukan data seperti nama perusahaan dan provinsi produksi. Selain itu, tidak ada pemeriksaan sistematis yang ditetapkan setelah data pembayaran PNBP dimasukkan, untuk menjamin bahwa pembayaran royalti yang dilakukan oleh perusahaan bersifat konsisten dan sesuai dengan penjualan yang dinyatakan oleh perusahaan tersebut, harga patokan yang relevan dan biaya pengurang yang diperkenankan. Hal ini karena informasi penagihan saat ini tidak dikumpulkan dan dikelola secara terpadu dengan informasi pembayaran.

***Database* elektronis pembayar PNBP adalah *database* relasional (*relational database*) yang akan berisi informasi identifikasi perizinan dari catatan perizinan, informasi penagihan dari SIMPONI dan/atau formulir laporan royalti terstandardisasi,[98] dan informasi pembayaran dari sistem MPN2 Perbendaharaan**. *Database* tersebut akan meningkatkan ketepatan catatan royalti dan memungkinkan klasifikasi royalti berdasarkan kriteria yang berbeda (mineral, provinsi, jenis perizinan, pemegang perizinan) dan mendukung pemeriksaan kepatuhan bukan lapangan (*desktop-based*).

98 Seperti dinyatakan sebelumnya, setelah penerapan SIMPONI sepenuhnya, pengelolaan formulir laporan royalti masih diperlukan untuk mengakomodasi perusahaan pertambangan/wajib bayar yang tidak memiliki akses terhadap fasilitas jaringan (online).

Gambar 5.5 menunjukkan rancangan awal tampilan *database* pembayar PNBP, dengan informasi dari sistem yang mendasari yang terhubung dengan *database* tersebut. Sejumlah kriteria utama yang harus disertakan ke dalam *database* pembayar PNBP adalah nomor perizinan, detil pemegang perizinan, tanggal jatuh tempo laporan royalti, dan rincian pembayaran royalti. Rincian lebih lanjut tentang kolom-kolom data yang dapat disertakan di dalam database pembayar PNBP disertakan pada Lampiran V 5.5. Beberapa informasi inti ini, seperti informasi pemegang perizinan, akan diambil dari database lain, dengan nomor unik perizinan yang menjadi informasi pengait. Namun informasi dari forum laporan royalti dan informasi pembayaran dari formulir SSBP masih harus dimasukkan secara manual.

Gambar 5.5. Ikhtisar data yang disatukan pada *database* pembayar PNBP



Potensi Dampak

Database *pembayar* PNBP dapat digunakan untuk melakukan analisis dan menghasilkan laporan secara langsung yang dapat membantu meningkatkan seluruh fungsi utama sistem pengelolaan PNBP. Tabel 5.8 di bawah menyoroti sejumlah laporan yang TIDAK dapat dihasilkan secara mudah pada sistem pengelolaan PNBP yang ada, namun dapat dihasilkan secara sistematis dengan menggunakan *database* pembayar PNBP dan fungsi utama PNBP yang akan didukung oleh laporan-laporan tersebut.

Tabel 5.8. Contoh laporan yang dapat dihasilkan dari *database* elektronis pembayar PNBP (dengan asumsi rekomendasi laporan royalti terstandardisasi dan sistem penagihan SIMPONI juga diterapkan)

Fungsi utama	Contoh laporan *database* pembayar PNBP untuk mendukung fungsi utama	Apakah laporan sekarang tersedia?
Menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat	**PNBP dibayar oleh produsen batubara menurut golongan nilai kalori yang luas**, termasuk pemeriksaan bagian bagi hasil penjualan terhadap komponen royalti. Hal ini penting untuk menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat karena tarif royalti berbeda secara signifikan menurut nilai kalorinya.	Tidak. Penelitian diagnostik menunjukkan bahwa hanya terdapat analisis yang terbatas terhadap rasio bagi hasil penjualan terhadap royalti; karenanya penguraian yang luas menurut nilai kalori tidak mungkin dilakukan.
Menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat	**Realisasi harga penjualan rata-rata oleh masing-masing pembayar PNBP**. Hal ini penting bagi proyeksi yang akurat karena dapat menjadi dasar untuk memproyeksikan penerimaan yang akan datang, yang kemudian menjadi dasar penerimaan bagi PNBP.	Tidak. Tidak ada bukti bahwa data yang terkait dengan perhitungan kewajiban royalti disimpan dan dikelola secara sistematis.
Mendukung pengembangan kebijakan dan peraturan PNBP	**Sepuluh pembayar royalti terbesar dari tiga mineral utama**	Tampaknya tidak akurat, terutama karena penyimpanan data pembayaran PNBP yang ada mengandung sejumlah kekeliruan nama perusahaan selama bertahun-tahun.
Mendukung pengembangan kebijakan dan peraturan PNBP	**Royalti yang dibayar oleh mineral (termasuk per wilayah dan per pembayar bila diperlukan)**.	Dapat diperoleh namun dengan waktu cukup lama, dan tampaknya tidak akurat karena banyaknya kekeliruan pada file Excel pembayaran PNBP yang ada.
Mendukung pengembangan kebijakan dan peraturan PNBP	**Permintaan informasi *ad hoc* dari menteri, kementerian atau masyarakat umum, seperti:** • Jika kurs tukar valuta turun 10% dan harga batubara turun 10% apa dampaknya terhadap PNBP, bila semua hal lain tetap sama? • Jika rumus distribusi PNBP antar pemerintah daerah diubah, bagaimana dampak finansial untuk setiap wilayah dan provinsi? • Bagaimana dampak finansial dari berbagai frekuensi pembayaran PNBP untuk produsen mineral logam?	Tidak dapat diperoleh dalam waktu singkat, terutama karena bergantung pada tingkat rincian pemisahan yang dibutuhkan. File Excel pembayaran yang ada tidak mendukung proses pencarian dan pengelolaan data tidaklah mudah.
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	**Laporan royalti jatuh tempo namun tidak diserahkan, termasuk oleh daerah**. Karena *database* akan berisi informasi tentang frekuensi penyerahan yang diwajibkan dan realisasi penyerahan oleh produsen, maka perbedaan dalam penyerahan laporan dapat diketahui dengan mudah.	Tidak. Saat ini royalti hanya dicatat ketika uang tunai diterima. Tidak ada catatan berapa banyak laporan yang masih belum diterima karena tidak ada informasi tentang jumlah laporan yang seharusnya diserahkan.

Fungsi utama	Contoh laporan *database* pembayar PNBP untuk mendukung fungsi utama	Apakah laporan sekarang tersedia?
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	**Royalti jatuh tempo namun tidak dibayarkan, menurut pembayar PNBP dan menurut wilayah**. Hal ini akan berjalan baik bila laporan royalti standar atau tagihan SIMPONI membentuk debit dalam *database* pembayar PNBP yang bila tidak dikreditkan dengan pembayaran, akan menjadi suatu piutang. Database pembayar PNBP harus dapat menghasilkan saldo rekening konsolidasi untuk masing-masing pembayar PNBP dan menghubungkan rekening tersebut ke sistem pengelolaan dan penagihan hutang.	Tidak. Saat ini royalti dicatat ketika diterima. Piutang, yang merupakan selisih antara royalti yang jatuh tempo (berdasar laporan yang diserahkan atau tagihan SIMPONI) dan royalti yang dibayarkan, belum diakui.
Memungkinkan penentuan dana bagi hasil yang akurat dan efisien	Laporan: Royalti yang dibayar oleh provinsi atau kabupaten.	Bisa didapatkan namun tidak dalam waktu singkat, yang terlihat dari proses rekonsiliasi dan verifikasi yang panjang. Tampaknya tidak akan 100% akurat.

Pada jangka panjang, bila pengelolaan PNBP (dan sesungguhnya seluruh akuntansi pemerintahan) berubah dari sistem berbasis tunai (*cash*) menjadi sistem akuntansi berbasis akrual sepenuhnya, *database* pembayar PNBP akan menjadi informatif dalam hal berikut:

- Royalti dibayarkan pada satu tahun buku namun berkaitan dengan penjualan yang terjadi pada tahun buku yang lalu dapat diakui sebagai piutang pada tahun yang lalu untuk mendukung ketepatan pelaporan keuangan pemerintah secara keseluruhan; dan
- Melalui mekanisme penciptaan proyeksi pelaporan dan pengidentifikasian badan-badan yang belum menyerahkan laporan/membuat tagihan, suatu akrual yang beralasan dapat dibuat untuk badan-badan utama berdasarkan informasi pada proyeksi PNBP yang dilakukan pada tahun yang lalu, atau rata-rata pembayaran yang dilakukan pada tahun berjalan.

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

Pengelola PNBP (saat ini ESDM namun secara potensi Kemenkeu di masa depan) harus mengkoordinasi perancangan dan pengelolaan *database* tersebut. *Database* pembayar PNBP sangat penting untuk memfasilitasi pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan yang efektif, sehingga sangat penting bahwa pengelola PNBP memegang tanggung jawab atas *database* tersebut. Dengan potensi tantangan teknis, penyusunan *database* teknis mungkin harus di-*outsource* (sesuai dengan praktik internasional) dengan persyaratan penggunaan yang didefinisikan oleh pengelola PNBP.

Kemenkeu harus memberikan sudut pandang pengguna dalam penyusunan *database* pembayar PNBP, meskipun jika ESDM tetap menjadi pengelola PNBP. Laporan-laporan yang dihasilkan dari *database* tersebut akan sangat penting bagi fungsi-fungsi seperti penyusunan proyeksi PNBP dan kebijakan penerimaan PNBP, yang harus dilakukan oleh Kemenkeu. Dalam hal ini, sangat penting bagi Kementerian Keuangan untuk memberikan masukan sehingga laporan akurat dan dalam bentuk yang mudah digunakan oleh pengguna akhirnya.

***Database* tersebut harus menyertakan informasi perizinan yang tercakup di dalam *database* catatan perizinan terpadu (*Integrated License Registry, ILR*), yang akan dikelola oleh ESDM, dan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten**. Masukan data dari kedua sumber tersebut akan membantu menjamin bahwa data pemegang perizinan akurat dan menyeluruh.

Kemudahan Implementasi

Pengembangan *database* pembayar PNBP merupakan masalah administratif dan dapat dilaksanakan tanpa mengubah peraturan perundangan yang ada. Hal ini meningkatkan kemudahan implementasi karena pengubahan peraturan perundangan dapat melibatkan proses yang panjang dan menyita waktu. **Penyusunan *database*, sebagai pelaksanaan teknis, akan membutuhkan keahlian pemberi jasa eksternal (*outsourcing)* yang memiliki spesialisasi dalam rancangan *database***. Hal in sejalan dengan praktik internasional di mana spesifikasi teknis yang berkaitan dengan fungsi *database* ditentukan oleh pengelola PNBP, namun rancangan dan pembangunan *database* itu sendiri di-*outsource*-kan ke perusahaan luar.

Kemudahan implementasi *database* pembayar PNBP akan bergantung pada jadwal waktu peluncuran SIMPONI. Sebagai contoh, jika SIMPONI tidak diluncurkan dalam waktu dekat, maka pencatatan data tagihan PNBP di dalam *database* harus dilakukan secara manual dengan formulir laporan royalti, sehingga meningkatkan beban implementasi. Namun bila SIMPONI dikembangkan bersama-sama, informasi penagihan dapat secara otomatis dihubungkan dengan *database* pembayar PNBP.

Efektivitas *database* pembayar PNBP dalam mendukung pengelolaan PNBP akan bergantung pada tingkat kerjasama dengan Dinas Pertambangan provinsi/kabupaten. Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten harus terlibat dalam memastikan bahwa seluruh pemegang perizinan disertakan di dalam catatan perizinan terpadu (ILR) dan perubahan apapun yang berkaitan dengan perizinan tercatat secara akurat, seperti dibahas pada Rekomendasi Kebijakan 1.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Pengelola PNBP tampaknya akan membutuhkan tambahan keterampilan dalam pengelolaan *database*. Seperti telah disoroti sebelumnya, pengembangan *database* tampaknya akan menggunakan proses *outsourcing*. Namun setelah implementasi, akan terdapat kebutuhan untuk menyusun panduan dan pedoman prosedur dan menentukan akses bagian-bagian yang dibatasi, hanya dapat dilihat, dan akses pemeliharaan ke bagian-bagian sistem yang berbeda oleh pengelola PNBP dan badan-badan pemerintah lainnya (termasuk pemerintah daerah). Hal itu akan membutuhkan pengetahuan akan aspek teknis dari *database* serta kemungkinan pelatihan dan sertifikasi kursus pengelolaan *database*.

5.2.9. Meningkatkan Penggunaan Data dari Badan-badan Pemerintah Indonesia untuk Pengendalian dan Kepatuhan

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Sejumlah badan-badan Pemerintah Indonesia, seperti Ditjen Bea Cukai, Ditjen Pajak, Kementerian Perdagangan, Kementerian Transportasi, dan BPS, telah mengumpulkan data tentang produksi, penjualan dan ekspor pertambangan, yang belum namun dapat digunakan untuk meningkatkan pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan PNBP. Sesuai dengan praktik internasional, informasi tersebut dapat disamakan dengan data pada *database* pembayar PNBP dan teknik "*data mining*" dapat digunakan untuk mengidentifikasi potensi perbedaan dan memberi rekomendasi para pembayar PNBP yang dapat dipilih untuk pemeriksaan dokumen (*desk-based*) yang lebih mendalam atau audit lapangan.[99] Tabel 5.9 meringkas data yang telah dikumpulkan yang dapat digunakan untuk pengendalian dan kepatuhan PNBP dan potensi manfaatnya (rincian lebih lanjut dari masing-masing sumber dan penggunaan data diuraikan pada Lampiran V 5.6).

Tabel 5.9. Ikhtisar Pemerintah Indonesia dan data serta manfaat potensial lainnya untuk pengelolaan PNBP

Badan yang menghasilkan data	Data yang telah dikumpulkan dan dapat digunakan untuk pengelolaan PNBP	Potensi manfaat
Ditjen Pajak	• Restitusi PPN • Informasi pajak pertambangan	• Klaim restitusi PPN yang besar dapat mengindikasikan peningkatan pembayaran PNBP yang akan datang, dan bila tidak terjadi, mengindikasikan ketidakpatuhan. • Bagian Pajak Pertambangan dapat mengumpulkan data produksi, penerimaan dan biaya dari wajib pajak pertambangan. Data tersebut dapat digunakan sebagai sumber perbandingan dan pemeriksaan kelayakan terhadap data PNBP yang diserahkan dalam laporan/tagihan SIMPONI mereka.
Ditjen Bea Cukai	Volume ekspor dan penjualan	Data bea cukai tentang volume ekspor dapat digunakan untuk pengujian silang volume yang dilaporkan oleh perusahaan-perusahaan pada laporan royalti/tagihan SIMPONI mereka.
Kementerian Perdagangan	Laporan *surveyor*	Laporan *surveyor* tentang pengiriman batubara dapat digunakan untuk memeriksa ketepatan volume dan kualitas penjualan. *Surveyor* mengirimkan salinan ke penjualan, pembeli dan Kementerian Perdagangan
Kementerian Transportasi	Data tongkang	Data tongkang dan transportasi lainnya juga dapat digunakan untuk pengujian silang ketepatan volume penjualan dan biaya pengurang yang dilaporkan oleh perusahaan serta dapat menyoroti potensi perbedaan.

99 Harus dicatat bahwa rekomendasi kebijakan terfokus pada penerapan protokol untuk pembagian dan penggunaan data yang telah terkumpul, dan bukan mengumpulkan data baru. Hal ini karena data yang relevan telah dikumpulkan, namun belum dibagikan dan digunakan untuk pengendalian dan kepatuhan PNBP.

Badan yang menghasilkan data	Data yang telah dikumpulkan dan dapat digunakan untuk pengelolaan PNBP	Potensi manfaat
BPS	Data produksi komoditas	Perbedaan antara data produksi agregat dan tingkat provinsi dari BPS dan yang dilaporkan oleh perusahaan dapat menunjukkan potensi ketidakpatuhan.
ESDM	Rencana produksi dan informasi operasional	Informasi tentang rencana produksi tingkat perusahaan dan operasi yang digunakan dalam produksi proyeksi PNBP bawah-ke-atas dapat diuji silang dengan produksi sesungguhnya yang dilaporkan oleh perusahaan-perusahaan pada laporan/ tagihan SIMPONI mereka.
Pembeli Komoditas Dalam Negeri[100]	Volume dan data tentang jenis komoditas yang terjual	Dengan meningkatnya penjualan komoditas dalam negeri, informasi yang didapat dari pembeli dalam negeri dapat digunakan untuk memeriksa volume dan kualitas komoditas yang dilaporkan terjual oleh perusahaan.

Potensi Dampak

Tabel 5.10. Fungsi utama sistem pengelolaan PNBP didukung oleh peningkatan penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia untuk pengendalian dan kepatuhan

Fungsi utama	Dukungan dengan peningkatan penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia untuk pengendalian dan kepatuhan
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	***Data mining*** **atas data dari berbagai sumber dapat digunakan untuk mengidentifikasi potensi ketidakpatuhan, sesuai dengan praktik internasional**. Data dari Ditjen Pajak, Ditjen Bea Cukai, Kementerian Transportasi dan pembeli dalam negeri dapat digunakan secara efektif untuk mengidentifikasi potensi anomali dan selisih dalam volume penjualan, harga dan pengurangan yang diklaim oleh perusahaan (melalui laporan royalti standar/tagihan SIMPONI). Adanya variasi tidak selalu berarti adanya ketidakpatuhan, namun dapat menjadi dasar bagi penyelidikan lebih lanjut melalui pemeriksaan bukan lapangan dan audit lapangan (lihat Rekomendasi Kebijakan 10 untuk peningkatan pemeriksaan kepatuhan dan proses audit untuk informasi lebih lanjut).

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

Pengelola PNBP harus mengkoordinasi implementasi dengan menetapkan protokol untuk pembagian dan penyamaan data. Pengelola PNBP merupakan badan yang paling tepat untuk melakukan fungsi ini karena ia bertanggung jawab untuk mengelola database pembayar PNBP, dan akan menggunakan data pihak ketiga ini, dan juga melakukan pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan.

100 Kemampuan mengumpulkan informasi dari badan-badan pembeli batubara (misalnya, pembangkit listrik) mungkin membutuhkan otorisasi di bawah peraturan yang baru. Untuk memberikan uji silang yang berarti, mungkin tambang batubara harus mencatat laporan royalti mereka secara terpisah pada formulir pelaporan royalti (atau melalui sistem penagihan SIMPONI) jumlah batubara yang dijual di dalam negeri dan yang diekspor. Suatu rekonsiliasi seperti EITI kemudian dapat dilakukan untuk memastikan bahwa jumlah batubara yang dibeli oleh badan-badan di Indonesia sesuai dengan jumlah batubara yang dijual ke pasar dalam negeri.

Badan-badan pemerintah Indonesia lainnya memiliki peran yang penting dalam berbagi informasi dengan pengelola PNBP menurut protokol pembagian data. Pembagian informasi harus tepat waktu dan menyertakan variabel yang dibutuhkan untuk pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan PNBP (sesuai arahan pengelola PNBP). Selain itu, data tersebut juga harus disiapkan untuk 'disamakan' dengan informasi identifikasi perusahaan yang dipilih.

Kemudahan Implementasi

Tantangan utama dalam implementasi ada pada proses mendapatkan kerjasama dari badan-badan Pemerintah untuk saling berbagi data. Sejumlah badan, terutama Ditjen Pajak, mungkin enggan berbagi data karena masalah kemungkinan pelanggaran kerahasiaan wajib pajak. Hal ini menjadi salah satu potensi manfaat dari pemindahan fungsi pengelola PNBP ke Ditjen Pajak karena pertimbangan kerahasiaan yang secara signifikan lebih sedikit dibutuhkan untuk informasi yang diperoleh dari badan-badan pemerintahan Indonesia lainnya. Di sisi lain, jika ESDM tetap menjadi pengelola PNBP, maka prosedur pengamanan data yang memberatkan mungkin harus dilakukan oleh ESDM untuk mendapatkan akses terhadap data Ditjen Pajak.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Keterampilan investigatif dan *data mining* pada pengelola PNBP harus ditingkatkan untuk memaksimalkan manfaat penggunaan data dari berbagai sumber. Penggunaan data yang efektif untuk proses kepatuhan dan proyeksi akan membutuhkan keterampilan pengelolaan *spreadsheet* dan *database* sekaligus pengetahuan teknis industri pertambangan. Penting untuk memiliki suatu tim yang secara khusus mampu mengidentifikasi potensi perbedaan dari berbagai sumber data, karena pemahaman yang mendalam dengan data-data tersebut menjadi syarat awal.

5.2.10. Meningkatkan pemeriksaan kepatuhan dan proses audit

Uraian Rekomendasi Kebijakan

Hal yang penting untuk keberhasilan sistem penghitungan sendiri dalam memungut jumlah PNBP yang tepat adalah serangkaian proses pemeriksaan kepatuhan dan audit yang efektif, kuat, dan sistematis.[101] Pengelolaan PNBP yang berjalan, seperti seharusnya, berdasarkan atas konsep penghitungan sendiri. Hal ini lebih efisien dalam hal penggunaan sumber daya dibandingkan jika pengelola PNBP memeriksa seluruh informasi relevan yang diserahkan dan kemudian menyampaikan jumlah royalti yang terhutang kepada wajib bayar. Penghitungan sendiri ini sejalan dengan praktik perpajakan pada negara-negara berkembang, namun harus diikuti oleh pengendalian, kepatuhan, dan proses audit yang kuat. Saat ini, seperti dijelaskan secara rinci pada Bab 4, pemeriksaan kepatuhan dan audit tidak memadai, tidak efisien, menggunakan data yang lemah, dan terlalu bergantung kepada audit BPK yang berjumlah yang kecil untuk mengidentifikasi dan menangani kasus-kasus ketidakpatuhan.

101 Patut dicatat bahwa rekomendasi yang disoroti, dan penelitian diagnostik, terfokus kepada audit finansial dibanding audit fisik produksi batubara dan mineral.

Untuk ke depan, direkomendasikan bahwa proses pemeriksaan kepatuhan dan audit yang ada diperkuat dengan penempatan rangkaian kegiatan pemeriksaan kepatuhan dan audit yang ditingkatkan (dipimpin oleh pengelola PNBP) yang dimulai dari pra-pembayaran serta menggunakan secara optimal data pembayar PNBP yang telah ditingkatkan di dalam sistem tersebut (jika rekomendasi lainnya diterapkan). Tabel 5.11 meringkas rangkaian kegiatan pemeriksaan kepatuhan dan audit yang direkomendasikan untuk diterapkan. *Database* pembayar PNBP yang dirujuk pada rekomendasi sebelumnya, berperan penting dalam memberikan informasi kunci untuk mendukung pemeriksaan kepatuhan dan/atau audit. Patut dicatat bahwa diagnostik dan rekomendasi pada laporan ini berfokus pada audit keuangan dan bukan audit fisik untuk produksi batubara dan mineral. Audit fisik dan peran *surveyor* juga sama pentingnya dan dibahas pada Kotak 5.2 di bawah.

Rekomendasi yang diringkas di bawah mencakup pemeriksaan kepatuhan dan audit untuk menemukan kurang bayar atau tidak bayar pada kegiatan pertambangan di masa depan. Namun sebagai masalah kebijakan yang terpisah, sangat penting untuk mempertimbangkan pertanyaan tentang pemulihan potensi kurang bayar pada beberapa tahun sebelum implementasi rekomendasi pada laporan ini. Masalah ini dibahas lebih lanjut pada Lampiran 6.2.

Kotak 5.2. Penggunaan Laporan Surveyor untuk Pengendalian dan Kepatuhan PNBP

Selain tinjauan sisi finansial transaksi (biaya dan penerimaan), faktor lain yang harus dipertimbangkan dalam pemeriksaan kewajiban royalti adalah kualitas batubara dan jumlah batubara yang dicatat sebagai terjual. Pembedaan kualitas batubara adalah hal yang penting di Indonesia, karena nilai kalori (CV) batubara menentukan tarif royaltinya. Tarif royalti yang kini berlaku untuk batubara penambangan terbuka adalah sebagai berikut:

- Nilai kalori batubara ≤ 5.100 (ADB) – 3%
- Nilai kalori batubara > 5100 - 6100 (ADB) – 5%
- Nilai kalori batubara > 6100 (ADB) – 7%

Untuk PKP2B, tarif royalti di atas juga berlaku dengan jumlah piutang royalti menjadi setara dengan 13,5%, karena perbedaan dengan tarif di atas disebut sebagai bagian dana bagi hasil penjualan. Meskipun tarif merata sebesar 13,5% diterapkan, seperti pada PKP2B, tidak akan ada perbedaan dalam syarat pembayaran royalti oleh produsen. Perbedaan tarif royalti masih tetap penting dalam kaitannya dengan sejauh mana pemerintah daerah berhak atas bagian komponen royalti namun tidak atas bagian bagi hasil penjualan. Sejalan dengan itu, akan terdapat implikasi pengeluaran yang terkait dengan pencatatan CV yang keliru.

Satu potensi tantangan adalah insentif yang tersirat untuk merendahkan nilai CV batubara, terutama bila transaksi tidak dilakukan pada harga dan kondisi yang wajar. Ketika transaksi dilakukan pada harga dan kondisi yang wajar antara para pihak yang independen, hal ini tidak akan menjadi suatu masalah karena pembeli akan meminta tagihan yang menyatakan seluru informasi yang relevan atas batubara tersebut, termasuk CV-nya. Namun ketika transaksi dilakukan tidak pada kondisi yang wajar, maka terdapat kemungkinan penggunaan CV yang lebih rendah, sehingga sangat penting menetapkan pengendalian untuk mencegah kemungkinan ini.

Sejalan dengan ini, sangat penting bagi fungsi audit manapun untuk menyertakan kajian atas catatan *surveyor* independen yang akan memperlihatkan berbagai informasi batubara tersebut, termasuk CV batubara, dari tambang tersebut. Saat ini di Indonesia, *surveyor* independen melakukan audit fisik pada sampel penjualan batubara yang terpilih dan laporan tersebut juga disampaikan kepada Kementerian Perdagangan (namun dengan bukti penggunaan yang terbatas untuk fungsi pengendalian dan kepatuhan PNBP).

Peran *surveyor* menjadi penting dan kriteria berikut harus ditekankan bagi pengawasan para *surveyor*:

- **Perusahaan survei harus sepenuhnya independen terhadap produsen batubara**. Sangatlah penting untuk memastikan independensi *surveyor* dan catatan *surveyor* diperiksa dan diaudit secara berkala.
- **Mungkin berguna untuk membandingkan laporan *surveyor* untuk satu tambang batubara dengan tambang dengan lokasi yang berdekatan**. Akan kecil kemungkinannya bahwa berdasarkan CV, suatu tambang memiliki tarif royalti sebesar 7% sementara tambang yang berdekatan memiliki CV yang jauh lebih rendah dan memiliki tarif royalti hanys sebesar 3%.
- **Juga penting untuk memahami bahwa survei fisik hanya dapat memberikan perkiraan yang beralasan akan jumlah komoditas secara umum**. Dengan demikian, sejalan dengan praktik internasional, suatu aturan dapat ditetapkan sehingga bila tinjuan atas laporan *surveyor* menunjukkan perbedaan produksi hingga 20% atau lebih (nilai batas persentasenya akan ditentukan kemudian), suatu penyelidikan untuk potensi manipulasi jumlah yang ditagihkan harus dimulai. Penyelidikan demikian dapat melibatkan penilaian umum akan kinerja *surveyor*, yang termasuk perbandingan survei fisik dengan jumlah yang ditagihkan yang dipilih secara acak pada sampel survei yang dipilih oleh *surveyor*.
- **Sebagai langkah tambahan, dan juga ketika terdapat alasan keprihatinan yang berkaitan dengan suatu *surveyor* tertentu, bukti lain dapat digunakan untuk memberikan pembuktian jumlah penjualan yang wajar.** Sebagai contoh, setelah menetapkan toleransi yang memadai untuk kandungan kelembaban dll., selama periode waktu yang beralasan, kuantitas batubara yang dikirimkan lewat tongkang pada titik ekspor dapat diperkirakan akan konsisten secara beralasan dengan jumlah yang dinyatakan telah terjual untuk kepentingan royalti. Mengasumsikan bahwa operator tongkang independen terhadap produsen, variasi signifikan apapun antara jumlah yang diperiksa oleh *surveyor* dan jumlah yang dikirim lewat tongkang selama periode waktu tertentu dapat menjadi alasan untuk pemeriksaan.

Tabel 5.11. Rangkaian kegiatan pemeriksaan ketaatan dan audit yang direkomendasikan

Kegiatan (dalam urutan)	Kegiatan yang mencakup jumlah pembayar/ transaksi PNBP	Pelaksana kegiatan
Pra-pembayaran (pencegahan)		
1. Melakukan **pemeriksaan otomatis selama proses penagihan**, baik melalui formulir laporan royalti elektronis terstandardisasi atau membuat penagihan elektronis dalam SIMPONI	Seluruh pembayar PNBP mengisi formulir laporan royalti elektronis terstandardisasi atau menggunakan proses penagihan SIMPONI	• Pengelola PNBP untuk formulir laporan royalti elektronis terstandardisasi • Ditjen Anggaran sebagai badan yang bertanggung jawab untuk sistem penagihan SIMPONI namun pengelola PNBP akan memberikan masukan
Pasca pembayaran (deteksi)		
2. Merancang dan melakukan **pemeriksaan kepatuhan sistematis**—pemeriksaan rutin dan *ad hoc* elektronis pada data yang terkandung di dalam *database* pembayar PNBP elektronis—untuk identifikasi anomali dan potensi kasus-kasus ketidakpatuhan untuk penyelidikan lebih lanjut	Seluruh pembayar PNBP jika terdapat proyeksi pembayaran, seperti dasar royalti pada *database* pembayar PNBP	• Pengelola PNBP
3. Perusahaan yang terpilih untuk audit lapangan dan bukan lapangan	Sebagian kecil pembayar PNBP, yang teridentifikasi dari pemeriksaan kepatuhan atau kriteria lain (di bawah).	• Pengelola PNBP. • Badan-badan lain akan terlibat sejauh mana mereka memberi informasi untuk pengujian silang dll.
4. Melakukan audit lapangan dan/atau bukan lapangan untuk menentukan adanya ketidakpatuhan	Jumlah audit, terutama bagi audit lapangan yang lebih membutuhkan sumber daya, akan bergantung pada sumber daya yang tersedia. Untuk masing-masing badan, jumlah audit bukan lapangan (*desk audit*) akan lebih besar dari audit lapangan.	• Sejumlah keterlibatan Dinas Pertambangan untuk memberikan pengetahuan kondisi setempat dll.
5. Sosialisasi temuan audit	Umumnya temuan audit akan disosialisasikan ke seluruh pembayar PNBP. Namun sejumlah temuan mungkin hanya spesifik kepada sejumlah kecil populasi pembayar PNBP.	• Pengelola PNBP dengan dukungan Dinas Pertambangan.
6. Pemberian sangsi pada perusahaan yang tidak patuh	Semua pembayar PNBP tidak patuh yang ditemukan.	• Pengelola PNBP
7. Evaluasi kinerja auditor (pengelola PNBP)	Hanya akan berdampak pada pengelola PNBP saja. Namun temuan-temuan dapat membawa dampak kepada semua pembayar PNBP.	• BPK atau BPKP akan mengevaluasi kinerja pengelola PNBP dalam fungsi pengendalian dan kepatuhan dan audit.

1. Pemeriksaan otomatis pada proses penagihan

Pemeriksaan ini adalah untuk meningkatkan ketepatan perhitungan royalti, yaitu memastikan bahwa harga penjualan yang digunakan untuk menghitung kewajiban royalti setidaknya adalah harga patokan penjualan, **diuraikan sebagai bagian dari Rekomendasi Kebijakan 5, yaitu 'Maksimalisasi potensi SIMPONI'**.

2. Pemeriksaan kepatuhan secara sistematis

Jenis pemeriksaan ini dirancang untuk menemukan potensi kasus-kasus ketidakpatuhan PNBP, yang tidak diselesaikan melalui pemeriksaan pra-pembayaran pada proses penagihan. Contohnya adalah keadaan ketika penjualan yang dilaporkan oleh pembayar PNBP berjumlah kurang dari setengah dari yang dilaporkan pada tahun yang lalu. SIMPONI akan memperkenankan hal ini pada proses penagihan karena SIMPONI tidak akan membandingkan produksi tahun ini dengan produksi tahun lalu. Mengasumsikan terdapat *database* elektronis pembayar PNBP (seperti diuraikan pada Rekomendasi Kebijakan 8), pemeriksaan kepatuhan yang sistematis—dalam bentuk pemeriksaan elektronis secara rutin dan *ad hoc* dari data yang terdapat di dalam *database* pembayar PNBP—dapat dilakukan. Sejumlah contoh pencarian data telah diuraikan pada Tabel 5.6 pada Rekomendasi Kebijakan 8 (seperti daftar laporan royalti yang telah jatuh tempo namun belum diserahkan, royalti yang telah diserahkan dan jatuh tempo namun belum dibayarkan). Rekomendasi Kebijakan 9 juga menguraikan penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia lainnya untuk menemukan kasus-kasus berpotensi ketidakpatuhan, seperti perusahaan pertambangan yang membayar pajak penghasilan badan namun tidak membayar royalti.

3. Seleksi pembayar PNBP untuk audit lapangan dan bukan lapangan

Rencana audit bagi pengelolaan PNBP harus menggabungkan pendekatan "berbasis risiko" dengan pertimbangan ukuran pembayar PNBP, ketika memilih perusahaan-perusahaan yang akan diaudit. Pendekatan audit "berbasis risiko" mengatur bahwa pembayar PNBP dipilih untuk audit hanya berdasarkan penilaian risiko ketidakpatuhan mereka, pembayar PNBP dengan risiko yang tinggi dapat ditemukan berdasarkan hal-hal berikut:

- Rangkaian karakteristik berisiko tinggi, seperti semua produsen pada daerah tertentu telah diketahui memiliki masalah terkait lemahnya tata kelola finansial publik;
- Temuan-temuan audit yang lalu, yang dapat menunjukkan bahwa sejumlah produsen tertentu, atau sekelompok produsen tertentu, cenderung lebih tidak taat;
- Kasus-kasus yang ditunjukan oleh berbagai pemeriksaan kepatuhan sistematis yang dijelaskan sebelumnya, seperti semua pembayar PNBP yang mengklaim biaya pengurang yang melampaui 25 persen dari penerimaan penjualan.

Namun pendekatan ini dapat menyebabkan fokus hanya kepada sejumlah kecil pembayar PNBP. Suatu pendekatan alternatif adalah memfokuskan pada audit bagi kelompok pembayar PNBP terbesar, namun potensi kenaikan penerimaan dapat diimbangi dengan peningkatan ketidakpatuhan pada kelompok pembayar PNBP berukuran kecil karena mereka tahu bahwa mereka tidak akan diaudit. Sehingga, rekomendasinya adalah menggabungkan kedua pendekatan tersebut ketika melakukan seleksi pembayar PNBP yang akan diaudit.

4. Audit lapangan dan bukan lapangan

Audit perusahaan secara individu umumnya terdiri dari dua jenis, audit bukan lapangan (*desk audit*) dan audit lapangan (*field audit*). Audit bukan lapangan dapat berupa peninjauan dan analisis informasi pada *database* pembayar PNBP untuk, misalnya, memastikan bahwa dalam tiga tahun terakhir tidak terdapat anomali material pada data. Audit bukan lapangan memberikan "jaminan negatif" dalam hal jika audit bukan lapangan menunjukkan bahwa datanya beralasan, kesimpulannya adalah bahwa "tidak ada yang nyata-nyata menunjukkan bahwa perusahaan tersebut tidak patuh". Hal ini tidak sama dengan menyatakan bahwa perusahaan tersebut patuh. Seperti digambarkan pada Kotak 5.2 di atas, audit bukan lapangan juga dapat dilakukan pada kinerja *surveyor* batubara. Hasil audit bukan lapangan dapat berkembang menjadi audit lapangan jika tafsiran hasil audit tidak dapat memberikan keyakinan akan ketepatan material dari pembayaran royalti.

Audit lapangan merupakan audit yang lebih menyeluruh, dan seperti namanya, melibatkan kunjungan ke lokasi tempat buku-buku dan catatan yang relevan dikelola, dan melibatkan penyelidikan yang lebih mendetil. Analisis data bukan lapangan (*desk-based*) pada *database* pembayar PNBP harus dilakukan terlebih dahulu untuk mengidentifikasi bidang yang mungkin menjadi fokus pada audit. Bergantung pada volume transaksi, audit lapangan dapat melibatkan tinjauan keseluruhan dari seluruh penerimaan dan biaya pengurang yang disertakan dalam laporan royalti atau sampel pemeriksaan pada data individual yang membentuk keseluruhan. Satu set standar prosedur audit harus disusun untuk setiap sektor mineral utama dan penggunaannya disesuaikan dengan perusahaan yang diaudit. Tidak seperti pendekatan audit bukan lapangan, audit lapangan memberikan "jaminan positif" kepatuhan atau ketidakpatuhan dari perusahaan pembayar PNBP.

Saat ini terdapat kapasitas yang terbatas pada ESDM untuk melaksanakan audit lapangan, tidak adanya pencatatan yang sistematis dari informasi yang diberikan secara konsisten menghalangi dilakukannya kegiatan audit bukan lapangan. Sebagai akibatnya, audit lapangan dilakukan oleh BPK dan OPN. Namun, dengan pengembangan keterampilan dan pelatihan yang sesuai, tidak ada alasan pengelola PNBP tidak dapat melakukan hal ini pada jangka menengah dan panjang. Hal ini terutama terjadi bila peran pengelola PNBP diambil oleh Ditjen Pajak (lihat pada bagian berikut tentang rekomendasi kelembagaan), karena lembaga ini telah memiliki keahlian audit dan penyelidikan yang kuat. Jika memang demikian, peran baru BPK adalah meninjau kinerja audit dari pengelola PNBP, termasuk jenis-jenis pemeriksaan yang dilakukan bagi pengelolaan royalti dan sejauh mana audit royalti dilaksanakan.

Untuk audit lapangan dan bukan lapangan, hasil audit dan catatan bahwa audit telah dilakukan harus dicatat pada *database* pembayar PNBP.

5. Sosialisasi hasil audit

Audit dapat menyoroti berbagai ketidakpatuhan yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang timbul dari kesalahpahaman atau kesalahan penafsiran dari peraturan yang berlaku. Dalam keadaan demikian, dapat dipertimbangkan untuk melakukan sosialisasi temuan-temuan audit lintas sektoral, dengan tetap menjaga kerahasiaan. Dengan demikian perusahaan-perusahaan lain yang juga keliru menafsirkan dapat diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan atas kekeliruan sebelumnya. Kekeliruan yang hanya berupa penulisan atau tidak disengaja, hanya pada perusahaan tersebut saja, tidak perlu dikomunikasikan ke seluruh sektor.

Jika kekeliruan disosialisasikan, dan suatu pembayar PNBP tertentu ditemukan telah membuat 'kesalahan' serupa pada periode-periode selanjutnya, maka terulangnya kekeliruan itu dapat menjadi dasar untuk memberikan sangsi yang lebih keras bagi ketidakpatuhan. Untuk memastikan tindak lanjut seperti itu, *database* pembayar PNBP harus menyertakan suatu catatan bahwa suatu perusahaan telah diberi rekomendasi akan potensi kekeliruan tersebut pada suatu tanggal tertentu untuk menghindari potensi bantahan di kemudian hari.

6. Pemberian sangsi

Saat ini terdapat sangsi sesuai aturan kurang bayar royalti. Namun belum jelas sejauh mana aturan tersebut dilaksanakan. Revisi pada kerangka audit untuk pengelolaan PNBP mengharuskan bahwa sangsi untuk kurang bayar diuraikan secara jelas pada peraturan, dan sangsi tersebut disesuaikan dengan mengingat sejauh mana tingkat ketidakpatuhan. Sebagai contoh, jika perusahaan ditemukan telah sengaja mengabaikan informasi yang diberikan oleh badan PNBP—yaitu perusahaan yang tidak pernah menyerahkan laporan sama sekali atau mereka yang mengabaikan temuan audit yang lalu—maka perusahaan itu harus menerima tambahan sangsi dibanding perusahaan lain yang dinilai melakukan kekeliruan yang tidak sengaja dalam hal kepatuhan.

7. Evaluasi kegiatan audit dan pemeriksaan kepatuhan

Tambahan pajak yang dipungut dari kegiatan audit saat ini menjadi *Key Performance Indicator* (Indiktor Kinerja Utama, KPI) bagi Ditjen Pajak. Sebagai contoh, pada tahun 2011 sasaran penerimaan dari kegiatan audit penerimaan pajak adalah tambahan penerimaan sebesar Rp 9 triliun namun kegiatan audit yang sesungguhnya menghasilkan tambahan Rp 11,11 triliun. **Namun menggunakan tambahan pungutan penerimaan sebagai KPI untuk audit bukan merupakan hal yang tepat**. Indikator kinerja harus terfokus pada luas dan jangkauan kegiatan audit dan bukan pada tambahan penerimaan yang diperoleh. Sebagai contoh, misalnya suatu perusahaan secara tidak sengaja melakukan kekeliruan yang membuat penerimaan penjualannya menjadi terlalu besar atau biaya pengurangnya terlalu kecil, dua hal yang membuat pembayaran royalti yang terlalu besar. Dalam keadaan demikian, royalti harus direstitusi atau dikreditkan untuk pembayaran yang akan datang. Audit yang dilakukan dengan baik akan menghasilkan restitusi kepada pembayar PNBP atau suatu "kehilangan" penerimaan, yang pada kerangka yang berlaku, akan menyebabkan nilai KPI yang rendah.

Fungsi utama pemeriksaan kepatuhan dan audit adalah untuk memastikan kepatuhan kewajiban pembayaran PNBP dengan peraturan perundangan yang berlaku; dan bukan untuk memungut tambahan penerimaan. Sebagai contoh, misalkan sesuai peraturan, royalti yang harus dibayar oleh 100 perusahaan berjumlah Rp 10 triliun. Setelah audit dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan tersebut, tidak ditemukan adanya kekeliruan dan jumlah yang dibayarkan telah sesuai yakni Rp 10 triliun. Hasil audit ini lebih baik dibanding dua tahun yang lalu ketika perusahaan-perusahaan tersebut hanya membayar Rp 8 triliun, namun setelah audit dilakukan, diperkirakan harus membayar tambahan jumlah sebesar Rp 2 triliun.

Potensi Dampak

Tabel 5.12. Fungsi utama dari sistem pengelolaan PNBP yang didukung oleh proses audit dan pemeriksaan kepatuhan yang ditingkatkan

Fungsi utama	Dukungan dari proses audit dan pemeriksaan kepatuhan yang ditingkatkan
Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	Rekomendasi harus mendorong peningkatan keberhasilan dalam mengidentifikasi kasus-kasus ketidakpatuhan dan memulihkan kerugian atas penerimaan yang tidak diterima karena kasus-kasus ketidakpatuhan, baik karena tindakan yang disengaja maupun kekeliruan yang tidak disengaja. Pada jangka menengah dan panjang, proses pemeriksaan dan audit yang lebih kuat, bersama-sama dengan peningkatan sosialisasi temuan-temuan audit, dapat menurunkan jumlah ketidakpatuhan. Peningkatan sosialisasi temuan-temuan akan meningkatkan kejelasan penerapan peraturan untuk para perusahaan sehingga dapat mendorong untuk lebih patuh. Peningkatan frekuensi dan efektivitas pemeriksaan, audit, dan tindak lanjut (pemberian sangsi) sekaligus harus menjadi alat pencegah bagi perusahaan-perusahaan yang kini masih belum patuh.
Mengelola pungutan PNBP secara efisien	Penggunaan pemeriksaan otomatis melalui sistem penagihan SIMPONI dan pemeriksaan data melalui *database* elektronis pembayar PNBP lebih efisien dalam mencegah ketidakpatuhan dan menentukan target audit, dibandingkan upaya manual yang ada untuk mengevaluasi laporan PNBP.
Mendukung penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	Sampai sejauh mana penyesuaian PNBP diperhitungkan dalam mengalokasikan bagian untuk dana bagi hasil yang akan datang, maka fokus audit yang ditingkatkan akan turut meningkatkan ketepatan alokasi tersebut. Hal itu juga akan memberikan jaminan kepada pemerintah daerah bahwa bagian mereka tidak akan diubah secara seketika bila terdapat ketidakpatuhan pembayar PNBP pada periode-periode yang lalu.

Lembaga yang Bertanggung Jawab atas Implementasi

Pengelola PNBP (kini ESDM) harus mengkoordinasi pelaksanaan pemeriksaan kepatuhan dan bertanggung jawab untuk melakukan audit lapangan dan bukan lapangan. Saat ini audit pembayar PNBP dilakukan oleh sejumlah badan pemerintah, termasuk BPK dan OPN. Untuk memberi kejelasan, satu badan harus diberikan tanggung jawab tunggal untuk melaksanakan audit. Pengelola PNBP merupakan calon yang paling tepat untuk melakukan audit bukan lapangan karena badan ini akan bertanggung jawab untuk mengelola *database* pembayar PNBP. Selain itu, pengelola PNBP akan memiliki keterampilan teknis yang dibutuhkan terkait dengan pertambangan sehingga sangat tepat sebagai pelaksanaan audit lapangan.

Penilaian kami atas sistem pengelolaan PNBP yang ada menyoroti bahwa seluruh kegiatan yang terkait dengan audit PNBP saat ini dilaksanakan oleh BPK atau BPKP dengan keterlibatan yang minim dari pengelola PNBP. Direkomendasikan agar **fokus utama BPK atau BPKP di kemudian hari ditujukan kepada audit badan pemerintah, dan dalam konteks PNBP adalah melaporkan efektivitas pengelolaan PNBP**. Sebagai contoh, organisasi-organisasi tersebut dapat melaporkan efektivitas pengelola PNBP dalam memperkenalkan rekomendasi kebijakan manapun yang telah dilaksanakan seperti diuraikan pada laporan ini.

Masukan dari Dinas Pertambangan provinsi dan kabupaten sangat penting dalam audit lapangan. Badan-badan pemerintah ini memiliki posisi paling dekat dengan lapangan, sehingga

dapat memberikan informasi yang relevan bagi penyelidikan selama proses audit lapangan. Selain itu, untuk proses audit yang dilakukan pada daerah terpencil, dukungan dan kerjasama dari provinsi/kabupaten dapat menjadi sangat penting.

Kapasitas audit dapat ditingkatkan dengan peningkatan kolaborasi dan pelatihan dari Ditjen Pajak. Ditjen Pajak memiliki kemampuan audit pajak yang signifikan, termasuk dalam bidang perpajakan pertambangan dengan memiliki empat staf khusus audit dan kepatuhan di dalam LTO—unit yang bertanggung jawab untuk pajak pertambangan. Pengetahuan audit umum dan khusus dalam bidang pertambangan akan menjadi hal yang sangat penting dalam mengembangkan kapasitas tersebut pada pengelola PNBP, baik bila tetap dipegang oleh ESDM atau dialihkan kepada Ditjen Pajak (seperti dibahas pada rekomendasi kebijakan yang terkait dengan peran kelembagaan).

Kemudahan Implementasi

Keberhasilan program audit dan pemeriksaan kepatuhan secara sistematis yang diuraikan di atas bergantung kepada keberhasilan penerapan rekomendasi kebijakan yang telah disebutkan sebelumnya. Sistem manual yang ada sekarang tidak kondusif untuk memfasilitasi pemeriksaan kepatuhan karena tidak ada konsistensi pada data yang disajikan, dan tidak terdapat cara yang baik untuk memeriksa data secara cerdas, efektif, dan efisien. Secara khusus, keberhasilan rekomendasi ini bergantung kepada keberhasilan penerapan rekomendasi tentang formulir laporan royalti terstandardisasi (4), SIMPONI (5), *database* elektronis pembayar PNBP (8) , dan penggunaan data dari badan-badan Pemerintah Indonesia lainnya (9).

Kegiatan audit harus disosialisasikan, membutuhkan perubahan dalam persepsi peran audit yang saat ini berlaku di dalam pemerintahan. Audit seharusnya tidak dilihat hanya sebagai alat untuk menghasilkan penerimaan, namun sebagai fungsi yang akan mendorong kepatuhan terhadap peraturan perundangan PNBP yang berlaku. Karenanya dibutuhkan peningkatan fokus pada sosialisasi temuan-temuan audit dan memastikan adanya proses klarifikasi berkala dengan para pembayar PNBP mengenai kesalahan pemahaman peraturan yang berlaku.

Kendala logistik dapat timbul pada audit, yang meningkatkan pentingnya peran pendukung otoritas provinsi/kabupaten. Hal ini terutama relevan untuk operasi-operasi pada daerah terpencil, walau peningkatan peran pemerintah daerah harus diikuti dengan perhatian kepada lemahnya kemampuan audit pada tingkat provinsi/kabupaten. Selain itu, insentif terkait kinerja untuk kerjasama Dinas provinsi/kabupaten sebaiknya ditingkatkan terlebih dahulu.

Kebutuhan Keterampilan dan Pelatihan Tambahan

Jumlah pegawai audit teknis di dalam badan pengelola PNBP **harus ditambah serta keterampilan audit harus diperkuat, termasuk teknik dan protokol audit**. Seperti telah disinggung sebelumnya, saat ini tidak terdapat keterampilan audit khusus pada pengelola PNBP (ESDM), namun keterampilan audit umum dimiliki oleh Ditjen Pajak. Keterampilan audit harus digabungkan dengan pemahaman industri pertambangan untuk mendukung pelaksanaan audit lapangan dan bukan lapangan yang efektif. Penguasaan keterampilan tersebut membutuhkan waktu dan sumber daya sehingga mungkin masih dibutuhkan peranan BPK dan BPKP selama jangka pendek/masa transisi dalam proses audit.

Keterampilan penyelidikan dan analisis data umum juga harus diperkuat, sehingga para petugas dapat mengidentifikasi potensi anomali dan menggunakan informasi pihak ketiga secara efektif. Keterampilan penyelidikan dan penafsiran tampaknya masih lemah pada badan pengelola PNBP (seperti tercermin pada file-file *spreadsheet* yang diterima oleh BD). Kegiatan pasca pengembangan *database* pembayar PNBP dan integrasi informasi pihak ketiga akan membutuhkan keterampilan seperti *data mining* untuk dapat secara efektif menemukan potensi-potensi ketidakpatuhan.

Keterampilan komunikasi harus ditingkatkan sehingga para petugas dapat mengkomunikasikan dan mensosialisasikan temuan-temuan audit secara jelas. Guna sosialisasi temuan audit adalah untuk meningkatkan kepatuhan di masa depan. Untuk hal ini, para auditor pertama-tama harus menemukan ketidakpatuhan yang disengaja maupun tidak (misalnya karena kesalahan penafsiran peraturan yang kurang jelas), kemudian mengkomunikasikan hal itu dengan cara yang mendorong perusahaan untuk melaporkan ketidakpatuhan yang tidak disengaja.

Pendanaan Dinas provinsi/kabupaten harus ditingkatkan untuk kegiatan-kegiatan yang terkait dengan kepatuhan. Badan-badan pemerintah daerah kini tidak memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan kepatuhan seperti fasilitasi audit perusahaan-perusahaan, yang diikuti dengan sosialisasi temuan-temuan audit dsb. Untuk menjamin partisipasi badan-badan itu, tambahan dana dari pemerintah pusat (selain bagian dana bagi hasil) dapat dialokasikan kepada badan-badan pemerintah daerah untuk mendukung audit lapangan, mengadakan lokakarya sosialisasi dengan perusahaan dll. Rekomendasi ini mungkin sulit dilaksanakan karena membutuhkan persetujuan melalui proses penganggaran dan dapat melibatkan pengadaan kode anggaran baru pada tingkat daerah.

5.2.11. Meningkatkan insentif bagi perusahaan dan pemerintah untuk meningkatkan kepatuhan PNBP

Rekomendasi Kebijakan 1 hingga 10 menekankan pada peningkatan sistem dan proses dalam pengelolaan PNBP dan peningkatan kemampuan dan pelatihan tambahan untuk mendukung peningkatan tersebut. Selain peningkatan kapasitas perusahaan-perusahaan dan badan-badan pemerintahan, hal yang penting lainnya adalah meningkatkan insentif untuk melaksanakan peningkatan tersebut. Berikut adalah sejumlah ide awal—yang masih dapat dikembangkan—untuk meningkatkan insentif bagi perusahaan-perusahaan dan badan-badan pemerintahan untuk meningkatkan kepatuhan.

Peningkatan insentif bagi perusahaan

- **Penerbitan peringkat kepatuhan:** Perusahaan dapat menerima peringkat kepatuhan dari pengelola PNBP dengan pemberian poin untuk pembayaran royalti yang tepat waktu, penyerahan laporan royalti/tagihan SIMPONI yang tepat waktu, dan tidak adanya temuan audit yang negatif. Perusahaan-perusahaan yang terus berada di bawah batas kepatuhan selama periode waktu tertentu akan memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk tinjauan lebih lanjut, yang dapat berupa kunjungan hingga audit penuh. Peringkat kepatuhan harus dibuat oleh pengelola PNBP, idealnya secara otomatis dengan menggunakan *database* pembayar PNBP. Selain itu, lembaga-lembaga keuangan juga dapat diminta agar mengetahui peringkat

kepatuhan PNBP pertambangan ini, dan kriteria itu dapat digunakan sebagai salah satu syarat untuk pemberian pinjaman. Karenanya peringkat ini dapat menjadi insentif bagi perusahaan-perusahaan untuk mendapatkan peringkat yang tinggi.

- **Biaya tambahan royalti untuk keterlambatan penyerahan laporan royalti**: Insentif potensial adalah dengan menetapkan bahwa keterlambatan penyerahan laporan royalti/tagihan SIMPONI akan terkena denda, misalnya suatu persentase dari jumlah yang terhutang dengan suatu besaran minimum. Denda ini akan berbeda dari bunga yang dikenakan, yang merupakan perhitungan jangka waktu suatu jumlah belum dibayarkan.

Peningkatan insentif bagi badan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kepatuhan

- **'Bonus' yang diberikan kepada provinsi/kabupaten yang menunjukkan peningkatan kepatuhan:** Peringkat kepatuhan untuk perusahaan pada setiap provinsi/kabupaten dapat dilacak dengan mudah dengan menggunakan *database* PNBP. Dinas-dinas yang menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam peringkat kepatuhan di dalam provinsi atau kabupatennya dapat diberikan tambahan dana sebagai insentif atas prestasinya. Namun implementasi insentif ini dapat menemui tantangan peraturan perundangan yang terkait dengan rumus perhitungan dana bagi hasil.
- **Peningkatan kegiatan kepatuhan yang disertakan di dalam rencana kinerja pemerintah Indonesia:** Rencana kinerja pada tingkat Ditjen, yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan), dapat menyertakan rujukan kepada hasil-hasil kegiatan yang terkait dengan kepatuhan, seperti peringkat kepatuhan perusahaan-perusahaan. Patut diperhatikan bahwa rencana kinerja tidak terfokus hanya kepada 'kuantitas' dibanding 'kualitas'—sebagai contoh, fokus pada jumlah (kuantitas) audit dapat menciptakan insentif untuk meningkatkan jumlah audit untuk memeriksa ketidaktelitian karena hanya membutuhkan usaha yang lebih sedikit. Sebagai contoh, *key performance indicator* mungkin berupa peningkatan rata-rata peringkat kepatuhan PNBP pertambangan atas perusahaan di suatu provinsi tertentu selama periode dua tahun.
- **Transparansi yang lebih besar dalam dokumen penganggaran dan perencanaan yang berkaitan dengan PNBP sektor sumber daya alam:** Peningkatan transparansi pada dokumen perencanaan dan penganggaran (sesuai dengan status Indonesia sebagai negara yang memenuhi Prakarsa Transparansi Industri Ekstraktif [*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI]), sebagai contoh: pelaporan realisasi pembayaran PNBP menurut jenis mineral pada APBN yang telah diaudit dapat meningkatkan insentif untuk memperkuat pengendalian dan kepatuhan PNBP.

5.2.12. Ringkasan rekomendasi kebijakan bukan kelembagaan dan dampaknya terhadap aliran data

Sebagai ringkasan, rekomendasi berikut ini berdampak lintas keseluruhan rantai pengelolaan untuk mendukung peningkatan kinerja lintas kelima fungsi. Tabel 5.12 di bawah menyajikan penilaian Bank Dunia akan perkiraan dampak terhadap kinerja fungsi-fungsi utama PNBP dari setiap rekomendasi kebijakan, perubahan peraturan yang dibutuhkan untuk melaksanakan rekomendasi tersebut, dan apakah dibutuhkan perubahan dalam kerangka kelembagaan agar dapat sepenuhnya berhasil.

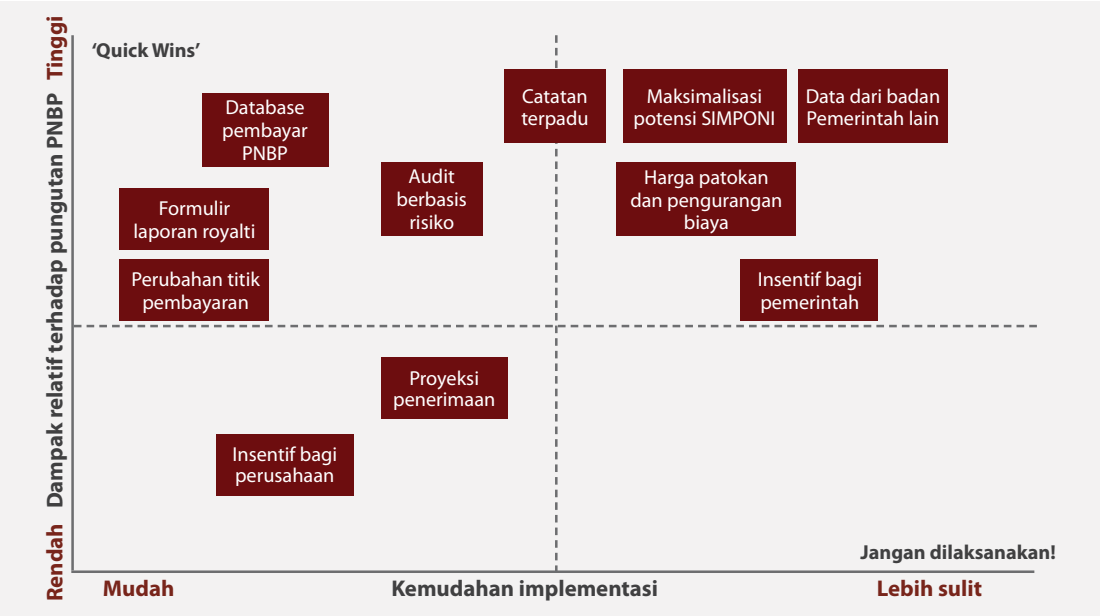
Tabel 5.13. Ringkasan proyeksi dampak dan perubahan peraturan yang dibutuhkan untuk rekomendasi kebijakan proses dan sistem

Rekomendasi proses dan sistem	Dukungan ke fungsi inti					Membutuhkan perubahan kelembagaan agar sepenuhnya berhasil	Sifat perubahan aturan yang dibutuhkan dalam implementasi
	Menyusun proyeksi PNBP yang akurat	Mendukung pengembangan kebijakan dan aturan PNBP	Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimalkan ketidakpatuhan	Mengelola pungutan PNBP secara efisien	Mendukung penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien		
Membuat Catatan Perizinan Terpadu (ILR)		Menengah	Tinggi	Menengah	Menengah		
Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP	Tinggi	Rendah	Rendah		Rendah	Ya	
Melakukan revisi, klarifikasi dan sosialisasi peraturan harga patokan dan biaya pengurang	Rendah		Tinggi	Rendah	Rendah		Surat edaran Ditjen dan keputusan kementerian dari ESDM
Melembagakan penggunaan laporan royalti terstandardisasi yang membentuk tagihan	Rendah		Tinggi	Rendah	Rendah		Surat edaran Ditjen dari pengelola PNBP
Memaksimalisasi potensi sistem penagihan SIMPONI			Tinggi	Tinggi	Menengah		Surat edaran Ditjen dari Ditjen Anggaran, Kemenkeu
Mengubah titik pembayaran PNBP				Tinggi	Menengah		Surat edaran Ditjen dari Ditjen Perbendaharaan, Kemenkeu
Mengurangi pelaporan pasca pembayaran pembayar PNBP				Tinggi			Surat edaran Ditjen dari pengelola PNBP
Membuat *database* elektronis pembayar PNBP	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Ya	
Meningkatkan penggunaan data dari badan pemerintah Indonesia untuk pengendalian dan kepatuhan			Tinggi			Ya- sangat bergantung	Keputusan antar kementerian untuk saling berbagi data antar lembaga pemerintah Indonesia
Meningkatkan proses audit dan pemeriksaan kepatuhan			Tinggi (Penting)		Rendah	Ya- sangat bergantung	
Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif			Tinggi (Penting)			Ya	Mungkin – dengan mengubah KPI

Ikhtisar awal rekomendasi kebijakan (kelembagaan dan proses dan sistem) dibahas pada lokakarya setengah hari terpisah yang difasilitasi oleh Bank Dunia dengan Ditjen Anggaran dan Badan Kebijakan Fiskal yang diadakan pada bulan Agustus 2013. Patut dicatat bahwa tugas merinci rekomendasi kebijakan terus berlanjut setelah lokakarya tersebut, sehingga rekomendasi-rekomendasi yang dibahas pada lokakarya sedikit berbeda dengan rekomendasi akhirnya. Tujuan lokakarya tersebut adalah untuk menilai potensi dampak rekomendasi dan potensi kemudahan implementasi dari rekomendasi-rekomendasi tersebut. **Para peserta lokakarya tersebut menyoroti potensi perubahan peraturan sebagai faktor utama yang mempersulit implementasi**. Beberapa rekomendasi kebijakan, seperti yang terkait dengan perubahan harga patokan dan biaya pengurang serta penggunaan data dari badan-badan pemerintah Indonesia lainnya, walaupui secara teknis tidak sulit, namun diakui cukup sulit untuk diterapkan karena dibutuhkan amandemen peraturan atau penetapan peraturan baru.

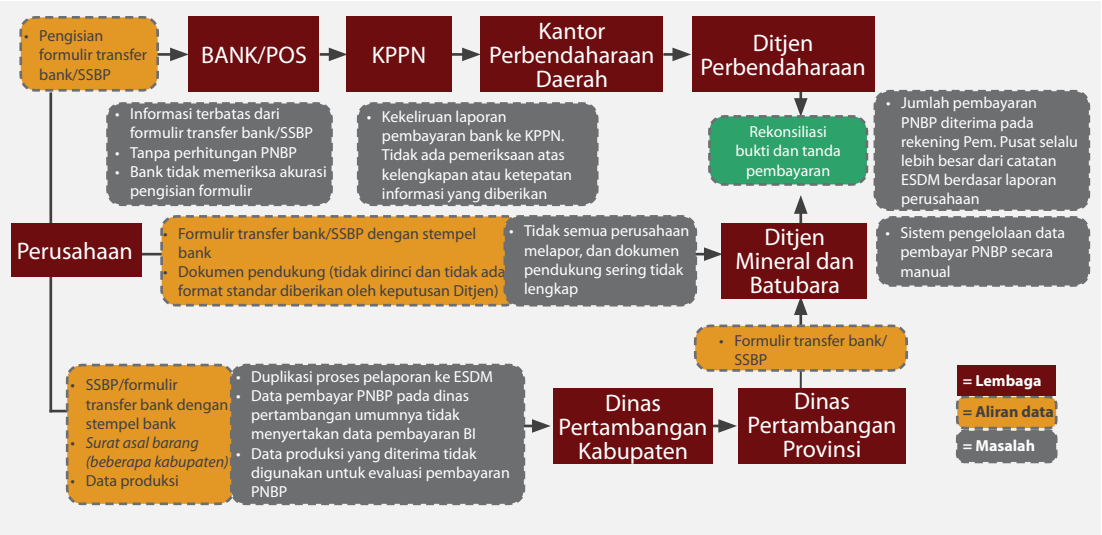
Hasil dari lokakarya tersebut diringkas pada Gambar 5.6 di bawah, disimpulkan bahwa tidak ada rekomendasi yang sangat sulit dengan dampak yang rendah. Rekomendasi dengan dampak yang kuat dan relatif mudah untuk diterapkan—sesuai masukan yang diberikan oleh para pegawai Kementerian Keuangan—termasuk: *database* pembayar PNBP, formulir laporan royalti, perubahan titik pembayaran, dan implementasi audit berbasis risiko. Rekomendasi lain yang diidentifikasi memiliki dampak yang besar namun dengan tingkat kesulitan implementasi yang lebih tinggi adalah: Catatan Perizinan Terpadu (ILR), memaksimalkan potensi SIMPONI, penggunaan data dari badan-badan Pemerintah Indonesia lainnya untuk pemeriksaan kepatuhan, pengubahan aturan harga patokan dan biaya pengurang,dan peningkatan insentif untuk pemerintah. Rekomendasi kebijakan tentang peningkatan insentif bagi perusahaan untuk kepatuhan PNBP dan proyeksi penerimaan dianggap lebih mudah untuk diterapkan namun memiliki dampak yang lebih kecil. Menarik untuk dicatat bahwa penilaian rinci yang dilakukan Bank Dunia atas setiap potensi kontribusi rekomendasi tersebut untuk meningkatkan kinerja pengelolaan PNBP (jika diterapkan) serta perkiraan kemudahan implementasinya relatif serupa dengan penilaian para pejabat Kementerian Keuangan selama lokakarya tersebut.

Gambar 5.6. Pandangan Kemenkeu tentang kemudahan implementasi dan dampak relatif dari rekomendasi kebijakan proses dan sistem



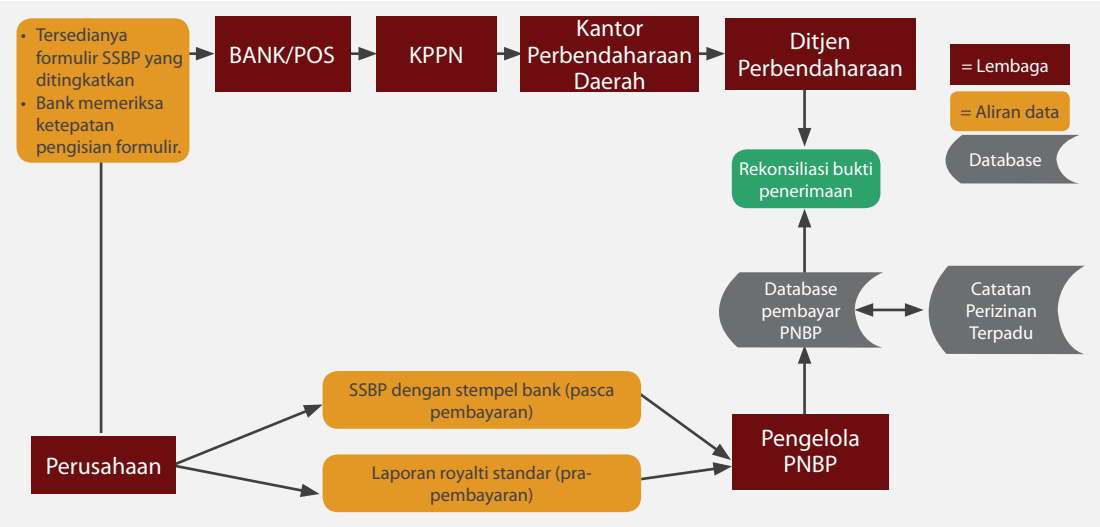
Salah satu aspek utama dari sistem yang akan diubah secara signifikan oleh rekomendasi-rekomendasi tersebut adalah aliran data pembayar PNBP. Sistem yang berjalan sekarang memiliki karakteristik aliran data yang manual dan duplikatif. Hanya sedikit informasi yang dikumpulkan pada titik pembayaran. Selain itu, data operasional, finansial dan pembayaran PNBP dalam jumlah yang signifikan dikumpulkan secara terpisah namun data-data tersebut tidak tersedia/tidak dapat diakses oleh badan-badan yang tepat dalam pemerintahan serta tidak digunakan sebaik-baiknya untuk mendukung pengendalian dan pemantauan. Gambar berikut menunjukkan aliran data pembayar PNBP pada sistem yang berlaku (aliran ini dirinci pada Gambar 4.3 pada Bab 4).

Gambar 5.7. Aliran data utama pembayar PNBP dan masalah-masalah pada pengelolaan berjalan



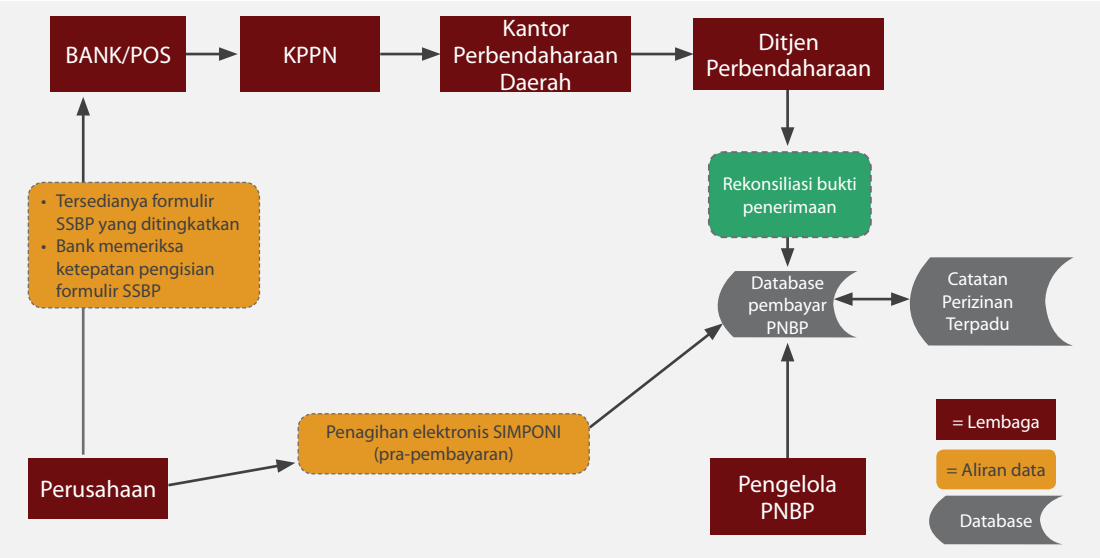
Aliran data akan menjadi lebih sederhana secara signifikan, bahkan tanpa SIMPONI, dengan menggunakan laporan royalti terstandardisasi- tidak lagi menggunakan dokumen pendukung (yang akan dikumpulkan bila pembayar PNBP diaudit), dan rekonsiliasi tagihan dan pembayaran dengan menggunakan *database* elektronik pembayar PNBP. Seperti ditunjukan pada Gambar 5.8, setiap perusahaan akan menyerahkan dua dokumen kepada pengelola PNBP: formulir laporan royalti sebelum pembayaran dan formulir SSBP setelah pembayaran; dan penyerahan formulir SSBP beserta pembayaran ke bank umum (pada akhirnya ke Ditjen Perbendaharaan). Setiap perusahaan tidak lagi harus menyerahkan dokumen apapun ke Dinas Pertambangan, yang akan menerima informasi tagihan dan pembayaran PNBP melalui akses ke *database* elektronik pembayar PNBP yang menyimpan informasi tersebut. Informasi dari formulir laporan royalti dan formulir SSBP akan disimpan pada *database* elektronik pembayar PNBP yang dikelola oleh pengelola PNBP. Informasi tagihan dan penerimaan pada *database* pembayar PNBP akan direkonsiliasi dengan informasi pembayaran yang dikelola oleh Ditjen Perbendaharaan dengan menggunakan nomor identifikasi yang unik.

Gambar 5.8. Usulan aliran data pembayar PNBP tanpa penggunaan SIMPONI



Dengan SIMPONI, sistem semakin disederhanakan karena informasi pada laporan royalti terstandardisasi kini dicatat ketika membuat tagihan elektronis melalui sistem SIMPONI, yang akan meneruskan informasi tagihan secara langsung ke *database* pembayar PNBP. Seperti dibahas pada rekomendasi kebijakan, 'SIMPONI' akan dikelola oleh Ditjen Anggaran. Seperti ditunjukkan pada Gambar 5.9, seluruh perusahaan yang membuat tagihan melalui sistem SIMPONI (seharusnya seluruh pembayar PNBP) tidak akan lagi diharuskan untuk menyerahkan laporan terstandardisasi sebelum pembayaran serta tidak diharuskan untuk menyerahkan laporan lain pasca pembayaran kepada pengelola PNBP, karena tagihan SIMPONI telah memiliki seluruh data pembayar PNBP yang dibutuhkan. Perusahaan hanya menyerahkan formulir SSBP pada proses pembayaran ke bank umum (yang akan diserahkan pada Ditjen Perbendaharaan). Informasi penagihan dari SIMPONI akan direkonsiliasi dengan informasi penerimaan pembayaran yang dikelola oleh Ditjen Perbendaharaan dengan menggunakan nomor identifikasi unik pada *database* elektronik pembayar PNBP.

Gambar 5.9. Usulan aliran data pembayar PNBP dengan penggunaan SIMPONI



5.3. Rekomendasi kebijakan untuk peran dan tanggung jawab kelembagaan

Kelemahan pada pengelolaan PNBP yang ada sebagian disebabkan oleh pengaturan kelembagaan yang terjadi. Pada tingkat pusat, ESDM sebagai pengelola PNBP memiliki kemampuan keterampilan dan kepegawaian yang terbatas untuk melaksanakan fungsi-fungsi penting seperti pengendalian, kepatuhan dan audit. Sedangkan badan-badan pemerintah yang memiliki keunggulan komparatif pada keahlian pungutan penerimaan tersebut, seperti Ditjen Pajak, saat ini tidak banyak terlibat dalam pengelolaan PNBP. Pada tingkat daerah, Dinas Pertambangan sangat terlibat di dalam verifikasi dan rekonsiliasi, namun tidak berperan (walau merupakan keunggulan komparatif mereka) dalam fasilitasi audit, sosialisasi pedoman baru ke perusahaan-perusahaan, dan mengelola *database* pemegang IUP pada tingkat daerah.

Kami merekomendasikan perubahan pada pembagian tugas dan tanggung jawab pengelola PNBP, berdasarkan analisis tentang kelemahan dalam pengelolaan PNBP yang berjalan dan pertimbangan dari praktik pengelolaan PNBP internasional. Rekomendasi utama untuk tingkat pusat maupun daerah adalah sebagai berikut:

- **Tingkat pusat: Merekomendasikan Ditjen Pajak untuk mengambil alih tanggung jawab sebagai penanggung jawab utama pengelolaan PNBP, dan menjadi pengelola PNBP**. Hal ini sejalan dengan praktik internasional yang memusatkan fungsi pengelolaan penerimaan pada satu badan yang akan memperkuat fokus pada pengendalian dan kepatuhan, audit dan proses-proses pengelolaan PNBP lainnya yang masih lemah. Melalui penetapan suatu unit yang khusus menangani perpajakan pertambangan (LTO1) pada tahun 2012, Ditjen Pajak memiliki kemampuan dan keahlian untuk mengelola PNBP. Selain itu, pengelolaan PNBP pertambangan merupakan pelengkap yang wajar untuk pengelolaan perpajakan pertambangan karena keduanya memiliki dasar penerimaan yang sama (dengan pembayar pajak yang serupa) dan sebagian besar variabel yang sama (produksi mineral dan harga patokan) yang perlu dilacak.
- **Tingkat daerah: Peran Dinas Pertambangan akan difokuskan kembali ke fasilitasi audit, sosialisasi pedoman, dan mengelola *database* pemegang IUP** sesuai dengan keunggulan komparatif mereka yakni pengetahuan yang mendalam tentang operasi pertambangan setempat dan lokasinya yang berdekatan dengan perusahaan-perusahaan pertambangan. Dinas Pertambangan tidak akan dibebani oleh verifikasi dan rekonsiliasi atau pengelolaan data pembayar PNBP, sehingga membebaskan sumber daya dan waktu untuk melaksanakan fungsi-fungsi penting lainnya.

Rekomendasi perubahan kelembagaan akan meningkatkan kemudahan implementasi dari rekomendasi proses dan sistem yang disoroti sebelumnya dan akan meningkatkan potensi dampaknya. Selain itu, patut dicatat bahwa dibutuhkan perubahan kerangka kelembagaan bagi sejumlah penyesuaian proses dan sistem yang akan dilaksanakan agar efektif.

5.3.1. Peran dan tanggung jawab kelembagaan pusat

Status pengelolaan PNBP pada pemerintah tingkat pusat saat ini (*status quo*) (dibahas secara rinci pada Bab 4 dan diringkas kembali pada Gambar 5.10) adalah bahwa ESDM merupakan pengelola PNBP yang menjadi pusat dari seluruh proses dan dengan keterlibatan yang terbatas dari Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan. Ditjen Mineral dan Batubara di ESDM memegang tanggung jawab tunggal untuk pengendalian dan kepatuhan, verifikasi dan rekonsiliasi, memperkirakan bagian penerimaan untuk provinsi dan kabupaten dan mengelola data pembayar PNBP. Ditjen Mineral dan Batubara juga memegang peran utama dalam proyeksi, karena ia menyusun proyeksi PNBP untuk Ditjen Anggaran (yang digunakan hanya dengan sedikit modifikasi pada APBN); dalam penagihan ia menetapkan besaran harga pokok batubara dan menerbitkan peraturan biaya pengurang; dan dalam pembayaran ia menerbitkan peraturan tentang proses pembayaran yang akan digunakan oleh pembayar PNBP. Ditjen Anggaran dan Ditjen Pajak dapat memiliki peran yang penting dalam proyeksi, penagihan dan pembayaran pihak pembayar dalam pengendalian dan kepatuhan, namun saat ini peran terbatas karena kurangnya mandat dan data.

Jika hanya rekomendasi proses dan sistem yang diterapkan, ESDM akan tetap menjadi pengelola PNBP dan tetap melaksanakan fungsi inti pengendalian, kepatuhan dan audit. ESDM juga akan mendapat tambahan tugas untuk mengelola Catatan Perizinan Terpadu (ILR). Namun ESDM akan mengurangi fokus kepada verifikasi (yang akan berjalan secara otomatis), tapi akan melanjutkan tugasnya dalam penentuan dana bagi hasil, dengan menggunakan data SIMPONI dari *database* pembayar PNBP. Ditjen Anggaran akan memiliki peran yang lebih kuat dalam menyusun (tidak hanya meninjau) proyeksi PNBP dan mengelola sistem penagihan SIMPONI, yang akan mempengaruhi proses di hilir. Ditjen Bea Cukai and Ditjen Pajak akan terlibat di dalam pembagian data yang lebih besar dengan ESDM dan Ditjen Anggaran untuk fungsi proyeksi, pengendalian dan kepatuhan. Ringkasannya disajikan pada Gambar 5.11. Namun di dalam skenario ini masih terdapat kekurangan dalam pengelolaan PNBP, terutama dalam pengendalian, kepatuhan, audit dan proyeksi PNBP, karena badan-badan dan lembaga-lembaga dengan keahlian teknis yang paling tepat untuk menjalankan tugas tersebut (Ditjen Pajak dan Ditjen Anggaran) tidak bertugas mengkoordinasi.

Untuk menjawab kelemahan-kelemahan tersebut, kami mengusulkan perubahan berikut dalam kaitannya dengan peran dan tanggung jawab kelembagaan untuk pengelolaan PNBP pada tingkat pusat (seperti disoroti pada Gambar 5.12):

- **Ditjen Pajak (terutama LTO1 yang bertanggung jawab untuk perpajakan pertambangan) menjadi pengelola PNBP dan mengkoordinasi proses-proses utama pengelolaan PNBP, terutama pengendalian dan kepatuhan**;
- **Ditjen Anggaran memiliki peran yang lebih kuat pada pengelolaan PNBP, terutama dalam proyeksi dan pengelolaan SIMPONI; dan**
- **ESDM akan memfokuskan pada bidang-bidang operasi inti seperti mengelola Catatan Perizinan Terpadu (ILR) dan mengawasi aspek teknis dan operasional pertambangan**.

Usulan Peran Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan):

Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 29/2012, dibentuk Kantor Pajak Besar (LTO1) dengan tanggung jawab khusus untuk mengelola industri pertambangan. Kantor tersebut memiliki sumber daya yang memadai, terutama dibandingkan sub-direktorat Penerimaan Bukan Pajak Pertambangan di ESDM. Kantor tersebut kini memiliki 80 pegawai yang terpusat pada memungut pajak yang terkait dengan pertambangan termasuk empat pegawai yang khusus ditugaskan untuk kepatuhan dan audit yang terkait dengan pertambangan.

Kami mengusulkan bahwa LTO1 di bawah Ditjen Pajak yang bertanggung jawab untuk pajak pertambangan menjadi pengelola PNBP sehingga badan itu bertanggung jawab untuk penerimaan pajak dan bukan pajak dari pertambangan. Secara khusus, kami mengusulkan bahwa LTO1 melakukan tugas-tugas berikut dalam kaitannya dengan pengelolaan PNBP:

- **Proyeksi PNBP:** Memberikan data agregat tentang kinerja PNBP terhadap sasaran penerimaan kepada Ditjen Anggaran, yang bertanggung jawab untuk menyusun proyeksi PNBP untuk digunakan pada APBN.
- **Tagihan:** Penagihan, dalam kaitannya dengan jumlah royalti yang seharusnya dibayar, akan disusun di dalam sistem penagihan bukan pajak SIMPONI yang dikelola oleh Ditjen Anggaran. Unit Pajak Pertambangan pada Ditjen Pajak harus diberikan akses pengelola (*administrator*), yang berhak mengakses dan mengunduh (*download*) informasi penagihan terkait royalti mineral dari SIMPONI.
- **Pembayaran:** Menerbitkan keputusan yang terkait dengan proses pembayaran, sehubungan dengan titik pembayaran dan menetapkan dokumen pendukung yang harus diserahkan bersama pembayaran.
- **Manajemen data pembayar PNBP:** Mengelola *database* pembayar PNBP (diringkas pada Rekomendasi Kebijakan 6). Unit Pajak Pertambangan harus diberikan akses terhadap informasi lokasi perizinan yang dimiliki oleh ESDM untuk mengisi *database* tersebut dengan informasi lokasi (kabupaten, provinsi), daerah, dan status kepemilikan dari pemegang perizinan. Pada skenario yang ideal, ketika SIMPONI telah aktif sepenuhnya, rincian informasi penagihan di dalam SIMPONI akan secara otomatis ditarik ke *database* pembayar PNBP.
- **Pengendalian dan kepatuhan:** Penggunaan data variabel kunci seperti volume produksi, harga dan biaya pengurang, dari berbagai sumber termasuk SIMPONI, data operasional ESDM tentang rencana kerja perusahaan, data Ditjen Bea Cukai tentang aliran perdagangan, dan data yang dikumpulkan untuk pajak pertambangan, untuk mengidentifikasi potensi perbedaan penagihan PNBP menurut perusahaan. Hal ini dijelaskan lebih lanjut pada Rekomendasi Kebijakan 9 dan 10.
- **Dana bagi hasil:** Memimpin dan mengkoordinasi perkiraan penerimaan yang akan dibagi dengan provinsi dan kabupaten, berdasarkan informasi pembayaran dan informasi lokasi perizinan pada *database* pembayar PNBP. Untuk menjamin kredibilitas perkiraan bagi hasil tersebut dari sudut pandang pemerintah daerah, provinsi dan kabupaten dapat diberikan akses pengguna kepada *database* pembayar PNBP untuk mengunduh (*download*) laporan-laporan yang dibutuhkan.

- **Audit:** Fungsi audit dari LTO1 harus ditingkatkan untuk menyertakan audit untuk pembayaran PNBP, dan juga untuk perpajakan pertambangan; sesungguhnya tidak ada alasan mengapa audit kewajiban pajak suatu perusahaan pertambangan tidak dikaitkan dengan salah satu kewajiban PNBP pertambangannya. Unit tersebut akan melakukan audit, tindak lanjut atas temuan-temuannya, dan mensosialisasikan temuan-temuan itu dengan perusahaan bila perlu. Hal ini dijelaskan lebih lanjut pada Rekomendasi Kebijakan 10. Masukan dari provinsi dan kabupaten akan menjadi sangat penting dalam memberikan dukungan logistik untuk melakukan audit dan juga untuk sosialisasi temuan-temuan audit dengan perusahaan.

Usulan Peran untuk Ditjen Anggaran:

Kami mengusulkan agar Ditjen Anggaran memimpin proyeksi PNBP, dengan koordinasi erat dengan Ditjen Pajak dan ESDM, dan melanjutkan pengelolaan sistem penagihan bukan pajak SIMPONI yang mencakup tidak hanya PNBP pertambangan namun seluruh penerimaan bukan pajak.

- **Proyeksi:** Proyeksi penerimaan untuk digunakan di dalam anggaran akan tetap menjadi fungsi utama Ditjen Anggaran, sesuai dengan praktik bagi semua aliran penerimaan lainnya. Proyeksi anggaran akan menggunakan data yang diberikan oleh Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan) dan juga proyeksi PNBP yang diterima dari sensus produsen-produsen utama untuk proyeksi penerimaan 'bawah-ke-atas' (*bottom-up*). Jenis informasi yang disertakan di dalam sensus termasuk perkiraan produksi, asumsi yang berkaitan dengan harga, komponen pengurang yang diperkenankan dan kurs tukar valuta. Dalam kasus PKP2B, perusahaan yang disertakan di dalam sensus juga akan memberikan rincian komponen royalti yang terpisah dari pembayaran bagi hasil penjualan. Survei perusahaan dapat dilaksanakan oleh ESDM dan hasilnya juga disampaikan kepada Ditjen Anggaran.
- **SIMPONI:** Ditjen Anggaran bertanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penagihan penerimaan bukan pajak SIMPONI yang mencakup tidak hanya PNBP pertambangan namun juga seluruh penerimaan bukan pajak. Seperti diusulkan oleh Rekomendasi Kebijakan 5, kemampuan SIMPONI dan proses-proses bisnis yang melengkapinya perlu diperluas hingga mengakomodasi kebutuhan penagihan yang khusus terkait dengan pertambangan.

Usulan Peran ESDM:

Kami mengusulkan pergeseran peran ESDM dari pengelola PNBP ke peran yang memfokuskan pada kompetensi intinya yakni dalam mengelola Catatan Perizinan Terpadu (ILR) dan memberikan data operasi pertambangan kepada Ditjen Anggaran dan Ditjen Pajak. ESDM masih memainkan peran yang penting dalam pungutan PNBP melalui pengelolaan catatan perizinan dan pemberian informasi operasional.

- **Catatan Perizinan Terpadu (ILR):** ESDM akan bertanggung jawab untuk mengelola ILR dengan akses pengguna ke seluruh *database* lainnya di dalam sistem. ESDM memiliki pengendalian pengelolaan atas *database-database* yang terkait dengan kepemilikan perizinan serta kontrak operasional dan lingkungan hidup.

- **Penerbitan keputusan yang terkait dengan harga patokan dan biaya pengurang**: Seperti disoroti pada Rekomendasi Kebijakan 3, karena harga patokan diterbitkan setiap bulan dan digunakan untuk hal-hal lain di samping penentuan royalti (seperti penetapan harga kewajiban pasar dalam negeri), tanggung jawab ini masih tetap dipegang oleh ESDM, setidaknya untuk jangka pendek hingga menengah.
- **Pengendalian dan kepatuhan:** ESDM akan memberikan informasi operasional seperti tahap produksi suatu tambang kepada Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan) untuk membantu pengendalian dan pemeriksaan kepatuhan dan audit.

Usulan Peran Ditjen Perbendaharaan:

Peran Ditjen Perbendaharaan relatif tidak berubah, kecuali bahwa ia harus berbagi informasi pembayaran dari sistem MPN dengan Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan). Saat ini informasi pembayar dari sistem MPN tidak diberikan secara otomatis ke badan-badan lain di dalam pengelolaan PNBP, sehingga menyulitkan pengendalian dan kepatuhan yang efektif. Dengan pengaturan kelembagaan yang baru, data pembayar dari Ditjen Perbendaharaan akan dibagi dengan Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan), yang akan menjadi pengelola PNBP.

Gambar 5.10. Pengaturan kelembagaan pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP berjalan

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Ditjen Perbendahara-an, Kemenkeu				Mengelola Sistem MPN		Mengelola data pembayaran MPN & BI		Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Ditjen Anggaran (Direktorat PNBP), Kemenkeu		Kurang data untuk evaluasi proyeksi ESDM	Akan datang – Sistem penagihan SIMPONI		Akan datang – Sistem penagihan SIMPONI	Akan datang – Sistem penagihan SIMPONI	Kurang data untuk pengawasan realisasi PNBP			
Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak, Kemenkeu	Data tidak digunakan untuk PNBP	Data tidak digunakan untuk PNBP					Data tidak digunakan untuk PNBP			
Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM	Tidak ada catatan izin pertambangan terpusat	Menyusun proyeksi PNBP untuk Ditjen Anggaran	Menetapkan harga patokan batubara. Terbitkan aturan pengurangan biaya	Menerbitkan keputusan proses pembayaran	Tidak ada mekanisme kuat untuk menjamin pelaporan pembayar PNBP	Mengelola data pembayar PNBP manual	Mengevaluasi dokumen PNBP perusahaan (terbatas untuk IUP)	Memeriksa dan merekonsiliasi dengan Ditjen Perbendaharaan dan Dinas	Memimpin proyeksi dana bagi hasil	Bagian tim OPN yang mengaudit perusahaan

Catatan: Kolom berwarna dengan teks menggambarkan peran aktif lembaga-lembaga yang ada saat ini. Teks hitam menunjukkan lembaga dapat memiliki peran penting namun saat ini tidak/belum aktif.

Gambar 5.11. Pengaturan kelembagaan pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP setelah penerapan rekomendasi kebijakan proses dan sistem

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan Pembayaran PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Ditjen Perbendahara-an, Kemenkeu				Mengelola Sistem Pembayaran MPN.		Mengelola data pembayaran MPN - membagi dengan pengelola PNBP		Merekonsiliasi otomatis karena sistem pembayaran MPN terhubung ke SIMPONI		
Ditjen Anggaran (Direktorat PNBP), Kemenkeu		Menggunakan SIMPONI, data operator pertambangan ESDM dan makroekonomi untuk proyeksi PNBP	Sistem SIMPONI membuat tagihan (dan mengumpulkan data pembayar PNBP)		SIMPONI terhubung ke sistem pembayaran MPN. Tidak ada kebutuhan untuk tambahan pelaporan pembayar PNBP.	SIMPONI memberikan data pembayar PNBP ke ESDM, yang mengelola database pembayar PNBP	Menghasilkan daftar pembayar PNBP yang mungkin tidak patuh dengan data SIMPONI. Memberikan daftar keESDM.			
Ditjen Bea Cukai dan Ditjen Pajak, Kemenkeu	Data digunakan untuk menetapkan dasar royalti	Memberikan data untuk proyeksi PNBP					Memberi data ke ESDM untuk memeriksa kepatuhan.			
Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM	Mengelola catatan perizinan terpadu, kelola database PNBP yang berisi dasar proyeksi royalti	Memberi data operasi pertambangan ke Ditjen Anggaran untuk menyusun proyeksi	Menetapkan harga patokan batubara dan menerbitkan aturan biaya pengurang	Menerbitkan keputusan proses pembayaran.		Mengelola database pembayar PNBP	Mengevaluasi laporan PNBP perusahaan untuk menjamin kepatuhan.		Memimpin proyeksi dana bagi hasil dengan data SIMPONI pada database pembayar PNBP	Memeriksa kepatuhan dan mengaudit pembayar PNBP.

Gambar 5.12. Usulan pengaturan kelembagaan yang baru pada tingkat pemerintah pusat untuk pengelolaan PNBP

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan olehPembayar PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Ditjen Perbendahara-an, Kemenkeu				Mengelola Sistem Pembayaran MPN.		Pengelolaan data pembayaran MPN - membagi dengan pengelola PNBP		Merekonsiliasi otomatis karena sistem pembayaran MPN terhubung ke SIMPONI		
DG Budget, Kemenkeu		Menggunakan SIMPONI, data operator pertambangan ESDM dan makroekonomi untuk proyeksi PNBP	Sistem SIMPONI membuat tagihan (dan mengumpulkan data pembayar PNBP)		SIMPONI terhubung ke sistem pembayaran MPN. Tidak ada kebutuhan untuk tambahan pelaporan pembayar PNBP.	SIMPONI memberikan data pembayar PNBP ke Ditjen Pajak, yang mengelola database.				
Ditjen Pajak (termasuk pengelola pajak mineral)	Mengelola database PNBP yang berisi dasar proyeksi royalti	Memberikan data untuk proyeksi PNBP		Menerbitkan keputusan proses pembayaran		Mengelola database pembayar PNBP	Mengevaluasi laporan PNBP perusahaan untuk memastikan kepatuhan dengan menggunakan SIMPONI, data pajak, bea cukai dan operasional.		Memimpin proyeksi dana bagi hasil dengan data SIMPONI pada database pembayar PNBP	Memeriksa kepatuhan dan audit pembayar PNBP
Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM	Mengelola catatan perizinan terpadu,	Memberi data operasi pertambangan ke Ditjen Anggaran untuk menyusun proyeksi	Menetapkan harga patokan batubara dan terbitkan aturan pengurangan biaya				Memberi data operasi ke Ditjen Pajak untuk kepatuhan			

5.3.2. Peran dan tanggung jawab lembaga daerah

Kondisi saat ini (*status quo*) yang terkait dengan pengelolaan PNBP pada tingkat daerah (disoroti pada Gambar 5.13) adalah bahwa badan-badan daerah terlibat secara aktif di dalam pengelolaan data pembayar PNBP, verifikasi dan rekonsiliasi pembayaran PNBP, dan pemeriksaan dana bagi hasil yang diterima oleh provinsi/kabupaten. Dinas Pertambangan juga mengelola *database* pemegang perizinan IUP, karena tanggung jawab penerbitan perizinan telah didesentralisasi pasca tahun 2009. Namun analisis dan wawancara yang dilaksanakan pada penelitian pengelolaan PNBP daerah menunjukkan bahwa *database-database* tersebut jarang diperbaharui secara sistematis serta seringkali tidak menyeluruh. Selain itu, Dinas Pertambangan tidak terlibat secara aktif dalam proses kepatuhan dan audit, walaupun memiliki pengetahuan sektoral pada tingkat provinsi/kabupaten yang dapat menjadi sangat berharga untuk kedua fungsi tersebut.

Untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan tersebut dan memanfaatkan badan-badan daerah secara lebih efektif, kami mengusulkan perubahan-perubahan berikut dalam kaitannya dengan peran dan tanggung jawab kelembagaan di dalam pengelolaan PNBP pada tingkat daerah (lihat Gambar 5.13 untuk ringkasan):

Usulan Peran Dinas Pertambangan:

Kami mengusulkan peran berikut bagi Dinas Pertambangan pada pengaturan kelembagaan yang baru:

- **Mengelola *database* pemegang perizinan IUP yang menyeluruh untuk digabungkan ke dalam ILR**. Hal ini hanya suatu perluasan dari fungsi inti Dinas Pertambangan, yang bertanggung jawab atas penerbitan perizinan IUP.
- **Sosialisasi pedoman biaya pengurang dan harga patokan ke perusahaan-perusahaan**. Dinas Pertambangan sangat tepat untuk fungsi ini karena merupakan badan pemerintah dengan lokasi geografis yang paling dekat dengan operasi pertambangan dan menjaga hubungan dengan para perusahaan pemegang perizinan karena dinas-dinas itu memiliki kewenangan penerbitan perizinan. Dinas dapat diberikan tambahan sumber daya untuk melakukan sosialisasi panduan.[102]
- **Memfasilitasi audit yang dilakukan oleh pengelola PNBP dan menindaklanjuti dengan sosialisasi temuan-temuan audit kepada perusahaan untuk mendorong kepatuhan di kemudian hari**. Dinas Pertambangan sangat tepat untuk fungsi ini karena mereka memiliki pemahaman yang mendalam tentang operasi pertambangan daerah setempat dan dapat memberikan tambahan 'informasi intelijen/informal' untuk membantu para auditor dalam pelaksanaan tugasnya. Selain itu, dengan pedoman tentang harga patokan dan biaya pengurang, para Dinas dapat mensosialisasikan temuan-temuan audit kepada perusahaan-

102 Waktu yang ideal untuk penetapan kewajiban dan prosedur PNBP (harga patokan, biaya pengurang, frekuensi dan waktu pembayaran, persyaratan pembayaran sewa dll.) adalah segera sebelum pemberian perizinan IUP oleh Dinas Pertambangan. Ditjen Pajak dapat menyusun serangkaian prosedur yang rinci untuk PNBP pertambangan yang akan memberi penjelasan kepada Dinas Pertambangan—mungkin lokakarya pada berbagai provinsi. Dinas Pertambangan kemudian akan mengkomunikasikan hal ini secara langsung kepada calon pemegang perizinan IUP. Calon pemegang IUP itu kemudian akan diminta untuk menandatangani pernyataan standar yang menyatakan bahwa mereka memahami kewajiban PNBP pertambangan mereka sepenuhnya. Perizinan IUP tidak akan diberikan tanpa tanda tangan tersebut.

perusahaan lain untuk menjamin kepatuhan di masa depan. Para Dinas dapat menerima tambahan sumber daya untuk mendukung audit yang dilakukan oleh pengelola PNBP.

- **Tidak adanya pengelolaan dan rekonsiliasi data pembayar PNBP:** Perpindahan dari sistem manual untuk pengelolaan data pembayar PNBP akan menghapus kebutuhan rekonsiliasi pembayaran PNBP antara Dinas Pertambangan dan pengelola PNBP. Selain itu, pengurangan dokumen pendukung serta pengisian laporan royalti secara otomatis juga akan menghilangkan keterlibatan badan-badan daerah dalam pengelolaan data pembayar PNBP.

Usulan Peran untuk Dinas Pendapatan

Kami mengusulkan Dinas Pendapatan untuk tetap memfokuskan peran utama mereka dalam memastikan ketepatan dana bagi hasil. Untuk memastikan pelaksanaan fungsi ini, Dinas Pendapatan harus diberikan akses pengguna ke *database* pembayar PNBP. Akses pengguna tersebut menjadi sangat penting karena Dinas Pendapatan akan dapat menyusun laporan penerimaan menurut provinsi/kabupaten dari sumber data yang sama dengan otoritas pusat, yang menghilangkan kebutuhan untuk verifikasi dan rekonsiliasi yang melelahkan.

Gambar 5.13. Pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan PNBP berjalan dan yang disarankan pada tingkat daerah

Pada sistem sekarang

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan oleh Pembayar PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Dinas Pertambangan	Database izin IUP yang terbit tapi tidak selalu dibagi	Mengkaji rencana produksi IUP		Beberapa mendorong IUP untuk membayar		Mengelola data pembayar PNBP secara manual	Tidak aktif dalam tindak lanjut kepatuhan – bukan peran mereka	Merekonsiliasi pembayaran kuartalan dengan ESDM		
Dinas Pendapatan							Tugas meningkatkan PNBP tapi non-aktif	Ikut rekonsiliasi namun peran tidak aktif	Memeriksa penerimaan bagi hasil	

Dengan usulan perubahan

Komponen Sistem	Menetapkan Dasar Royalti	Memperkirakan Potensi Royalti	Penagihan	Pembayaran	Pelaporan oleh Pembayar PNBP	Pengelolaan Data Pembayar PNBP	Pengendalian dan Kepatuhan	Verifikasi dan Rekonsiliasi	Penentuan Bagi Hasil	Audit
Dinas Pertambangan	*Database* perizinan IUP yang diterbitkan dikelola dan digunakan sebagai masukan bagi catatan perizinan.		Mensosialisasi pedoman untuk harga patokan dan pengurangan biaya							Membantu audit yang dilakukan pengelola PNBP, dan tindak lanjut dengan sosialisasi temuan audit ke perusahaan-perusahaan
Dinas Pendapatan									Periksa penerimaan bagi hasil	

Catatan: Kolom berwarna dengan teks menggambarkan peran aktif lembaga-lembaga yang ada saat ini. Teks hitam menunjukkan lembaga dapat memiliki peran penting namun saat ini tidak/belum aktif.

5.3.3. Pengalaman internasional dengan pengelolaan PNBP dan pengaturan kelembagaan

Usulan perubahan kelembagaan yang bertanggung jawab untuk pengelolaan PNBP dari ESDM ke Ditjen Pajak (Unit Pajak Pertambangan) adalah sesuai dengan tren internasional dalam bidang pengelolaan PNBP. Pemerintah pusat dan daerah yang memiliki pungutan royalti mineral dalam jumlah yang signifikan semakin menempatkan fungsi pengelolaan PNBP pada badan pemungut penerimaan pusat, seperti disoroti pada publikasi-publikasi global terbaru tentang pengelolaan aturan fiskal pada sektor ekstraktif, yang diterbitkan oleh Bank Dunia (2013)[103] dan IMF (2014)[104]. Kami juga meneliti secara rinci prosedur-prosedur administratif di Negara Bagian Queensland, Australia (lihat Kotak 5.2), yang memungut royalti mineral yang besar dan telah memindahkan fungsi pengelolaan royaltinya dari kementerian yang bertanggung jawab untuk pengelolaan mineral kepada badan perbendaharaan negara.

Terdapat tren global yang meningkat dalam mengkonsolidasikan pengelolaan berbagai aliran penerimaan—pajak langsung, pajak tidak langsung serta penerimaan bukan pajak—kepada satu organisasi atau badan pemerintahan. Survey terbaru OECD (dikutip oleh IMF (2014)) tentang kebijakan dan praktik pengelolaan penerimaan pada 57 negara maju dan berkembang menunjukkan tren ini: lebih dari 90 persen negara-negara yang disurvei mengkonsolidasikan pengelolaan seluruh aliran penerimaan mereka ke badan otoritas penerimaan semi-otonom atau ke Kementerian Keuangan.

Konsolidasi pengelolaan penerimaan ke satu badan memiliki potensi dalam meningkatkan efisiensi, dan mendorong akuntabilitas yang lebih besar yang terkait dengan kinerja pungutan penerimaan. Manfaat-manfaat konsolidasi pengelolaan penerimaan berikut disampaikan oleh negara-negara yang bergerak menuju model pengelolaan penerimaan seperti ini, dan disoroti dalam buku pedoman IMF dalam pengelolaan aturan fiskal untuk industri ekstraktif[105]:

- Konsolidasi pengelolaan penerimaan secara potensial menghapus duplikasi dan tumpang tindih fungsi;
- Memperjelas siapa yang bertanggung jawab dan akuntabilitas dari kinerja fungsi-fungsi;
- Memungkinkan pengembangan sistem dan prosedur yang lebih terpadu dan terkoordinasi;
- Memungkinkan pengembangan strategi berbasis risiko yang koheren dan dikelola secara terpusat, yang terfokus kepada pembayar pajak dan bukan pada pajak-pajak tertentu;
- Meningkatkan spesialisasi pengelolaan penerimaan, dan memungkinkan fokus pengembangan kapasitas pada suatu departemen;
- Memberikan titik fokus penguatan standar dan integritas pengelolaan penerimaan; dan
- Memungkinkan pengembangan sistem akuntabilitas yang lebih sederhana dan lebih menyeluruh yang bersama-sama dengan prosedur-prosedur umum perbankan, mendorong transparansi akuntansi penerimaan pemerintah.

103 "How to Improve Mining Tax Administrations and Collection Frameworks: A Sourcebook", Guj, Pietro; Bocoum, Boubacar; Limerick, James; Meaton, Murray; Maybee, Brian. World Bank. 2013.

104 "Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook", Calder, Jack. IMF. 2014.

105 Ibid.

Kotak 5.3. Studi Kasus Pengelolaan Royalti Mineral di Queensland

Dengan lebih dari 30 miliar ton cadangan batubara termal dan kokas yang teridentifikasi, Queensland merupakan salah satu pengekspor batubara terbesar dunia. Batubara Queensland memiliki kualitas yang relatif tinggi dibanding batubara Indonesia, dengan nilai kalori yang lebih tinggi dan kadar kemurnian seperti abu dan belerang yang lebih rendah. Queensland juga merupakan produsen utama batubara kokas, yang bernilai lebih tinggi dari batubara termal dan digunakan dalam manufaktur baja.

Seperti di Indonesia, royalti batubara merupakan mayoritas dari penerimaan mineral bukan pajak yang pada gilirannya, berkontribusi secara signifikan kepada penerimaan negara. Pada tahun 2012, Queensland memungut royalti sebesar 2,76 miliar dolar Australia, di mana 86 persen dipungut dalam bentuk royalti batubara. Penerimaan yang dipungut dari royalti batubara merupakan 6,5 persen dari jumlah penerimaan pada tahun 2012—salah satu tingkat sumbangan royalti mineral kepada pendapatan negara yang paling tinggi di seluruh dunia.

Walau memiliki jumlah pungutan royalti batubara yang signifikan, jumlah pembayar royalti batubara di Queensland jauh lebih kecil dibanding Indonesia. Hanya ada 90 operasi pertambangan batubara di Queensland dan tidak semuanya membayarkan royalti pada saat ini, dibanding ribuan pemegang IUP yang membayar royalti batubara di Indonesia. Hal ini semakin menunjukkan bahwa penegakan kepatuhan merupakan hal yang lebih menantang secara signifikan di Indonesia, yang harus dicatat dalam kaitannya dengan perbandingan.

Pungutan royalti di Queensland untuk tahun 2011-12
Catatan: Semua angka royalti adalah dalam dolar Australia.

Kelompok komoditas	Jumlah operasi	Royalti (juta $)
Batubara	90	2.385,7
Logam dasar dan berharga	341	256,2
Mineral lain	1.875	70,8
Migas	163	53,2
Jumlah	**2.469**	**2.765,9**

Aturan royalti batubara di Queensland adalah berdasarkan nilai, memiliki unsur progresif, dan bergantung pada nilai realisasi dan bukan harga patokan atau biaya pengurang yang dibatasi. Aspek progresif aturan royalti Queensland tercermin pada lebih tingginya tarif royalti bagi batubara dengan nilai yang lebih tinggi sebagai berikut:

- Jika harga yang diterima untuk batubara berada di bawah 100 dolar Australia (A$) maka tarifnya adalah 7 persen
- Jika harga yang diterima untuk batubara berada di antara A$100 dan A$150 maka tarif royaltinya adalah 7 persen untuk A$100 pertama dan 12,5 persen untuk harga di atas A$100
- Jika harga yang diterima untuk batubara di atas A$150 maka tarif royalti adalah seperti di atas dan tarif sebesar 15 persen berlaku untuk harga di atas A$150.

Kebergantungan kepada nilai realisasi tersebut berbeda dengan penggunaan harga patokan dan biaya pengurang di Indonesia, dan merupakan cerminan dari kuatnya pengendalian dan kepatuhan pada sistem pengelolaan PNBP di Queensland, dan juga fungsi dari lebih sedikitnya jumlah pembayar PNBP di negara bagian Queensland.

PNBP dikelola oleh Departemen Sumber Daya Alam dan Pertambangan (*Department of Natural Resources and Mines*, DNRM) sampai bulan Juni 2011; dan kemudian pengelolaan dipindahkan ke Kantor Penerimaan Negara (*Office of State Revenue*, OSR), suatu divisi Perbendaharaan Queensland. Pemindahan tanggung jawab pemungutan royalti mineral tersebut dari DNRM (setara dengan ESDM di Indonesia) didorong oleh kebutuhan peningkatan efisiensi dan semangat untuk mengembangkan sumber daya yang ada untuk berbagai sumber pungutan penerimaan negara pada OSR.

OSR bertanggung jawab atas seluruh aspek pengelolaan royalti mineral dan minyak bumi di Queensland. Sebagai divisi dari Perbendaharaan Queensland, OSR juga bertanggung jawab atas pungutan seluruh aliran penerimaan lainnya pada negara bagian tersebut. Sejalan dengan praktik internasional, Queensland telah mengkonsolidasikan pengelolaan penerimaan yang besar di dalam satu badan. Namun masih terdapat sejumlah aliran penerimaan yang terkait dengan pertambangan (misalnya pemungutan sewa kepemilikan dan ongkos transaksi kepemilikan) yang masih berada di bawah tanggung jawab DNRM.[106]

Pemindahan tanggung jawab pengelolaan royalti dikelola dengan baik dan berlangsung selama satu tahun fiskal pasca pengumumannya. Unsur-unsur utama dalam proses pengelolaan perubahan termasuk transfer pengetahuan teknis terkait, dalam hal dokumentasi dan keterampilan, dari DNRM ke OSR; berjalannya sistem elektronis secara paralel untuk memastikan bahwa sistem baru bebas dari kesalahan ketika beroperasi; dan fokus pada sosialisasi perubahan administratif dengan perusahaan-perusahaan pembayar royalti.

Pada OSR, royalti mineral dikelola oleh Divisi Royalti khusus dengan fokus pada audit dan kepatuhan. Divisi Royalti bekerja sama dengan divisi-divisi OSR lainnya yang terkait dengan kebijakan dan peraturan perundangan, sistem teknologi informasi, tahap akhir pengelolaan hutang, dan sejumlah fungsi keuangan sekunder. Menarik untuk dicatat bahwa dari jumlah pegawai yang relatif kecil, 17 orang, pada Divisi Royalti, sebagian besar (9 orang) khusus terlibat di dalam fungsi audit dan kepatuhan, sehingga menunjukkan sifat dari fungsi ini di dalam pengelolaan royalti.

Pengelolaan royalti didukung oleh Sistem Manajemen Royalti (*Royalti Management System*, RMS) elektronis, yang berisi informasi penagihan, pembayaran dan perizinan untuk mendukung fungsi pengendalian dan kepatuhan secara efektif. Pada tingkat tinggi modul penagihan RMS memiliki sejumlah kemiripan dalam fungsi dengan SIMPONI, sementara modul pembayaran juga memiliki kemiripan fungsi dengan *database* pembayar PNBP yang disoroti pada rekomendasi proses dan sistem.[107] Pada bagian depan, semua pembayar PNBP dapat mendaftarkan diri untuk menggunakan *OSR connect* untuk mengajukan laporan royalti dan membuat tagihan (serupa dalam fungsi dengan laporan royalti yang disoroti pada rekomendasi proses dan sistem) dan juga untuk memantau catatan pengajuan dan pembayaran mereka yang lampau. Formulir laporan royalti berisi pemeriksaan validasi otomatis yang membantu perusahaan dalam memahami kewajiban mereka, dan untuk melakukan perhitungan kewajiban royalti secara otomatis. Informasi yang dimasukkan oleh perusahaan akan disimpan secara otomatis di dalam *database* RMS dan dihubungkan dengan data pembayaran dan kepemilikan perizinan untuk mendukung fungsi pengendalian dan kepatuhan yang efektif oleh OSR.

106 Di Indonesia, penelitian diagnostik mengusulkan bahwa pengelolaan sewa akan tetap dikelola oleh ESDM karena seluruh pungutan sewa dapat dianggap sebagai bagian dari pengawasan operasional. Seluruh pemegang perizinan harus membayar sewa, terlepas apakah mereka berproduksi dan membayar royalti. Namun sewa harus dipertimbangkan dalam rancangan SIMPONI, karena jika sistem itu akan mencatat seluruh pembayaran PNBP. Terkait dengan pungutan sewa, ESDM dapat mempertimbangkan keunggulan relatif dengan menggunakan tanggal jatuh tempo yang sama untuk semua jenis pembayaran.

107 Laporan royalti akan berisi informasi agregat untuk mendukung perhitungan. Rincian transaksi penjualan individu dan pengurang yang diperkenankan untuk periode tersebut akan disusun ke dalam spreadsheet terpisah dengan jumlahnya menjelaskan sumber masukan untuk laporan dikirimkan secara elektronik.

Informasi tentang kepemilikan perizinan dikelola oleh DNRM dan disampaikan secara mingguan ke OSR. Informasi kepemilikan informasi dikelola dalam suatu catatan perizinan, serupa dengan yang diuraikan pada rekomendasi proses dan sistem (yang akan dikelola oleh ESDM di Indonesia). Kewajiban royalti timbul menurut masing-masing operasi pertambangan dan karenanya sangat penting bahwa OSR menerima informasi terbaru kepemilikan perizinan secara berkala. Karena informasi tersebut dikelola oleh DNRM (sejalan dengan praktik internasional); suatu rangkaian data yang relevan dan lengkap diberikan kepada OSR secara elektronis setiap minggu. Data itu kemudian akan dianalisis secara elektronis oleh OSR untuk menemukan perubahan dibanding rangkaian data yang lalu, dan hasilnya diberikan kepada pegawai Divisi Royalti untuk pembaruan data yang relevan secara manual di RMS. Sasaran yang hendak dicapai adalah pembaruan data tersebut pada setiap malam.

UU Sumber Daya Mineral (*Mineral Resources Act*, MRA) dikelola oleh badan-badan yang berbeda di Queensland sesuai dengan perbedaan fungsi-fungsinya. Seperti telah disinggung, OSR bertanggung jawab atas seluruh aspek pengelolaan royalti pertambangan dan minyak bumi. Seluruh fungsi lingkungan pertambangan dikelola oleh Departemen Lingkungan dan Perlindungan Warisan Budaya (*Department of Environment and Heritage Protecti*on, DEHP), sementara fungsi-fungsi pertambangan lainnya dikelola oleh DNRM. Model ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan tanggung jawab kelembagaan di Indonesia dengan aspek-aspek yang terkait dengan pungutan pendapatan sesuai dengan UU Pertambangan dan Mineral dikelola oleh Kemenkeu sementara aspek-aspek lainnya dikelola oleh ESDM.

Konsolidasi pengelolaan penerimaan sama pentingnya untuk pengelolaan penerimaan sumber daya alam. Seperti ditunjukan dari pengalaman internasional pada buku panduan yang diterbitkan oleh Bank Dunia (2013) dan IMF (2014), tidak ada tampilan khusus dari perpajakan sumber daya alam yang membuat konsolidasi menjadi kurang penting. Selain itu, tidak ada tampilan khusus dari pungutan penerimaan sumber daya alam yang membuat pengelolaan yang terpisah sebagai alternatif yang lebih efisien dan efektif. Sebaliknya, keterpisahan adalah salah satu sebab utama lemah dan tidak efektifnya pengelolaan penerimaan sumber daya alam. Sejumlah masalah yang sering disebutkan dalam kaitannya dengan keterpisahan pengelolaan penerimaan sumber daya alam termasuk meningkatnya kerumitan pengelolaan yang sesungguhnya tidak perlu, tambahan beban terhadap wajib pajak/bayar, duplikasi pekerjaan, tidak adanya kejelasan, akuntabilitas, dan fokus pada kepatuhan, serta lemahnya kapasitas dan upaya pengembangan kapasitas yang tidak memiliki fokus.

Karena terdapat kebutuhan bagi konsolidasi pengelolaan penerimaan sumber daya alam, tanggung jawab untuk semua pungutan penerimaan sumber daya alam—pajak maupun bukan pajak—paling tepat ditempatkan pada departemen yang bertanggung jawab untuk pungutan pajak (seperti disoroti pada Tabel 5.14 yang diadaptasi dari IMF (2014)). Alternatifnya, memberikan tanggung jawab pengelolaan penerimaan sumber daya alam kepada kementerian yang bertanggung jawab atas pertambangan, tidak memberikan hasil yang menggembirakan pada sejumlah negara. Hal ini karena tidak adanya keterampilan khusus yang dibutuhkan dalam bidang hukum, audit, akuntansi dan pelaporan keuangan untuk memungut penerimaan di dalam kementerian tersebut, serta menjadi gangguan terhadap fokus akan mandat utama kementerian untuk mengelola aspek teknis dan operasional pertambangan (IMF 2014).

Tabel 5.14. Praktik internasional dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam

	KEBIJAKAN	ADMINISTRASI/EKSEKUSI
FISKAL	**KEMENTERIAN KEUANGAN**	**DEPARTEMEN PAJAK/BEA CUKAI**
PENGELOLAAN OPERASI DAN PRODUKSI	**KEMENTERIAN SUMBER DAYA ALAM**	**INSPEKTORAT SUMBER DAYA ALAM**

5.3.4. Mengelola transisi tanggung jawab kelembagaan ke Ditjen Pajak

Dari pengalaman internasional, diketahui sejumlah tantangan dalam transisi pengelolaan penerimaan sumber daya alam dari kementerian teknis ke departemen pajak/bea cukai. Tantangan tersebut termasuk kebutuhan untuk membuat perubahan peraturan perundangan, kebutuhan untuk menjamin keberlanjutan pengelolaan penerimaan dalam periode transisi, dan mengembangkan keterampilan teknis khusus dalam bidang mineralogi di dalam departemen pajak/bea cukai (studi kasus tentang pengelolaan royalti menyoroti proses yang mana transisi ini dikelola di Queensland).

Beberapa tantangan ini, seperti kebutuhan untuk membuat perubahan peraturan perundangan, mungkin tidak signifikan di Indonesia.

- **Pertama, keseluruhan tanggung jawab untuk pengelolaan penerimaan terletak pada Kementerian Keuangan (Kemenkeu)**[108]
- **Kedua, peraturan perundangan yang berlaku tentang pengelolaan PNBP** (seperti UU No. 20/1997 dan peraturan pelaksanaannya) **tidak mengatur tentang badan/lembaga-lembaga yang harus bertanggung jawab untuk pengelolaan PNBP mineral** (yang diatur hanyalah jenis-jenis PNBP yang berbeda akan berdampak pada kementerian teknis yang berlainan namun tidak secara eksplisit menyatakan bahwa kementerian bertanggung jawab dalam mengelola PNBP tersebut). Bagian UU yang relevan (Pasal 13) hanya menyatakan bahwa "Instansi Pemerintah yang ditunjuk wajib mengadakan pencatatan yang dapat menyajikan keterangan yang cukup untuk dijadikan dasar penghitungan Penerimaan Negara Bukan Pajak." Praktik secara sesungguhnya (*de facto*) menempatkan tanggung jawab pengelolaan PNBP pertambangan pada ESDM.

Dengan tidak adanya aturan atau keputusan yang jelas yang menetapkan tanggung jawab pengelolaan PNBP berada pada ESDM, maka tidak ada perubahan peraturan perundangan yang dibutuhkan untuk menjadikan Ditjen Pajak (Pajak Pertambangan) sebagai pengelola PNBP. Sebuah peraturan Kementerian Keuangan sudah mencukupi dalam hal ini. Selain itu, dalam hal perubahan kelembagaan harus dimasukkan ke dalam instrumen peraturan perundangan, saat ini UU No. 20/1997 sedang diamandemen, dan di dalam amandemen tersebut dapat secara tegas dinyatakan bahwa PNBP pertambangan (royalti, dana bagi hasil penjualan, dan sewa lahan) harus dikelola oleh Kementerian Keuangan.

108 Pasal 6 UU 20/1997: Menteri Keuangan dapat menunjuk Instansi Pemerintah untuk menagih dan atau memungut Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Terutang.

Tantangan lain yang mungkin tidak mendesak bagi Indonesia adalah kebutuhan untuk mengembangkan keterampilan teknis khusus terkait dengan pertambangan pada Ditjen Pajak. Adanya Unit Pajak Pertambangan di Ditjen Pajak yang kini mengelola sektor tersebut, dengan 80 pegawai, menunjukkan bahwa keterampilan sudah tersedia dan dapat dikembangkan untuk pengelolaan PNBP. Pelatihan dalam kaitannya dengan hal-hal khusus PNBP pertambangan, seperti penggunaan biaya pengurang, mungkin masih dibutuhkan, namun karena para pegawai telah memiliki pengetahuan tentang sektor tersebut, tantangan implementasi telah berkurang secara signifikan.

Tantangan yang mungkin timbul pada periode transisi tanggung jawab kelembagaan dari ESDM ke Ditjen Pajak. Seperti disoroti oleh pengalaman dari Queensland, pengelolaan transisi membutuhkan perencanaan yang matang dan pengelolaan kapasitas kedua kementerian selama periode transisi (untuk mencegah adanya 'kesenjangan' dalam pungutan PNBP), serta kebutuhan untuk mensosialisasikan perubahan-perubahan dalam kapasitas kelembagaan kepada perusahaan. Studi kasus dari Queensland juga menyoroti sejumlah potensi praktik yang baik dalam hal ini:

- Menggunakan rapat-rapat pra-transfer berkala yang direncanakan dengan matang antara kedua badan pemerintah tersebut untuk mendukung transfer pengetahuan teknis relevan yang mulus terkait dengan keterampilan dan dokumen;
- Kebutuhan untuk menjalankan sistem elektronik secara paralel untuk memastikan bahwa sistem baru bebas dari kesalahan ketika beroperasi secara penuh;
- Pertimbangan perlunya perubahan "mesin pemerintahan" untuk memastikan alokasi tanggung jawab kementerian yang tepat; dan
- Sosialisasi perubahan pengelolaan yang direncanakan dengan baik kepada perusahaan-perusahaan pembayar PNBP.

Sejumlah tantangan mungkin timbul pasca pemindahan tanggung jawab kelembagaan dari ESDM ke Ditjen Pajak, yang menunjukkan adanya kebutuhan untuk proses pengelolaan perubahan yang efektif. Bahkan setelah transisi, tanggung jawab atas sejumlah fungsi teknis terkait dengan pengelolaan PNBP masih akan tetap berada pada ESDM, seperti pengelolaan Catatan Perizinan Terpadu (ILR) pertambangan dan penetapan harga patokan. Selain itu, untuk fungsi lainnya yang membutuhkan pengetahuan teknis khusus dan pemantauan data akuntansi dan keuangan, Ditjen Pajak mungkin pada awalnya dan sampai suatu periode tertentu membutuhkan masukan-masukan dari ESDM terkait dengan pemahaman sektoral yang dimilikinya. Kerjasama sangatlah penting sehingga perpindahan tanggung jawab harus dilakukan dengan menempatkan ESDM sebagai pemangku kepentingan yang turut terlibat.

Kotak 5.3. Langkah-langkah potensial perubahan peraturan untuk memindahkan tanggung jawab pengelolaan PNBP.

Reformasi kelembagaan pengelolaan PNBP untuk memindahkan tanggung jawab dari ESDM ke Ditjen Pajak dapat dicapai melalui amandemen Peraturan Pemerintah No. 22/1997 yang menyatakan bahwa pengelolaan PNBP sumber daya alam berada di bawah wewenang ESDM.[109]

Proses amandemen dapat dimulai dengan Kementerian Keuangan mengadakan dialog dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral tentang usulan amandemen peraturan. Usulan itu harus disusun oleh Kemenkeu dengan menyertakan catatan justifikasi akan pentingnya mengapa tugas pengelolaan PNBP sebaiknya dikelola oleh Kemenkeu. Jika pertemuan tingkat Menteri tidak dapat dilakukan, Sekretaris Jenderal dari kedua kementerian harus bertemu dan membicarakan usulan ini.

Ketika kesepakatan telah dicapai oleh dua kementerian tersebut, usulan ini harus dikirimkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN) dan sekretaris negara/kabinet. Perlu dicatat bahwa keputusan penempatan ulang pegawai di dalam Kemenkeu (Ditjen Pajak) untuk mengelola PNBP dapat diambil oleh Kemenkeu dan tidak membutuhkan persetujuan dari MenPAN.

Jika diperlukan penempatan ulang pegawai dari ESDM ke Kemenkeu, Badan Kepegawaian Negara (BKN) dapat dilibatkan untuk mengelola dan melaksanakan penempatan ulang tersebut. Dalam hal ini, harus terdapat justifikasi mengapa penempatan ulang itu dibutuhkan, sebagai contoh, karena pegawai Ditjen Pajak membutuhkan tambahan pelatihan keterampilan teknis sektor pertambangan. Perlu diingat bahwa mungkin dibutuhkan persetujuan dari MenPAN untuk perubahan ini.

Akhirnya, alokasi sumber daya untuk meningkatkan kemampuan pegawai (pengembangan kapasitas) untuk melakukan fungsi pengelolaan PNBP dapat dilakukan oleh unit pengelola itu sendiri. Persetujuan dari pihak di luar unit itu tidak diperlukan.

5.3.5. Ringkasan Rekomendasi Kebijakan Kelembagaan

Rekomendasi kebijakan kelembagaan sangat penting demi peningkatan kinerja sistem pengelolaan PNBP. Selain itu, hal tersebut tidak membutuhkan perubahan peraturan perundangan yang signifikan untuk pelaksanaannya (lihat Tabel 5.15 di bawah).

109 Peraturan Pemerintah (PP) No. 22/1997.

Tabel 5.15. Ringkasan proyeksi dampak dan perubahan peraturan yang dibutuhkan untuk rekomendasi kebijakan kelembagaan

Rekomendasi kebijakan kelembagaan	Dukungan pada fungsi utama					Implementasi memerlukan perubahan peraturan
	Menyusun proyeksi PNBP yang akurat	Mendukung penyusunan kebijakan dan peraturan PNBP	Memungut jumlah PNBP yang tepat dengan meminimal-kan ketidak-patuhan	Mengelola pungutan PNBP secara efisien	Memungkin-kan penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien	
Perubahan tingkat pusat	Rendah	Menengah	Tinggi (Inti)	Tinggi	Rendah	Keputusan Menteri dari Kemenkeu
Perubahan tingkat daerah		Rendah	Tinggi (Inti)	Tinggi	Rendah	Dibutuhkan perubahan peraturan yang terbatas

Peserta dalam lokakarya yang diadakan oleh Ditjen Anggaran dan Badan Kebijakan Fiskal untuk membahas rekomendasi-rekomendasi tersebut mendorong rekomendasi kebijakan tentang perubahan dalam pengaturan kelembagaan, terutama pemindahan tanggung jawab pengelolaan PNBP ke Ditjen Pajak. Para peserta juga berpendapat bahwa perubahan dalam peran kelembagaan tidak membutuhkan perubahan peraturan perundangan, karena pengelolaan penerimaan menurut peraturan perundangan adalah fungsi Kemenkeu.

5.4. Usulan urutan dan waktu implementasi untuk rekomendasi kebijakan

Implementasi reformasi pengelolaan PNBP yang direkomendasikan harus dimulai secepat mungkin karena signifikansi peningkatan potensi PNBP batubara dalam konteks peningkatan tekanan fiskal. Penelitian ini mengasumsikan bahwa penerimaan yang signifikan—berkisar dari Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun (yang merupakan 22 hingga 46 persen dari jumlah potensi PNBP batubara) pada periode tahun 2010-12—tidak dipungut karena lemahnya kepatuhan PNBP. Dengan kata lain, terdapat potensi kenaikan penerimaan PNBP batubara tahunan yang hampir mencapai dua kali lipat, yang pada tahun 2012 akan merupakan peningkatan sebesar Rp 16 triliun atau 1,2 persen dari jumlah penerimaan negara atau 0,2 persen dari PDB, dengan meningkatkan kepatuhan pada pengelolaan PNBP batubara. Jumlah itu adalah peningkatan potensi penerimaan yang signifikan dan terutama penting dalam konteks peningkatan tekanan fiskal jangka pendek dan menengah. Untuk mengelola defisit fiskal pemerintah pusat di bawah 2,5 persen dari PDB tanpa menurunkan belanja pada prioritas pembangunan, sangatlah penting untuk meningkatkan penerimaan secara signifikan.

Selain itu, tidak ada usulan rekomendasi kebijakan yang terkait kelembagaan, proses dan sistem yang membutuhkan amandemen peraturan perundangan (seperti disoroti pada Tabel 5.14 dan 5.15); beberapa hanya membutuhkan surat edaran, keputusan, dan peraturan

menteri. Perubahan kelembagaan yang paling signifikan, memindahkan tanggung jawab utama pengelolaan PNBP dari ESDM ke Ditjen Pajak, mungkin tidak sulit dilaksanakan dari sudut pandang hukum dan peraturan karena Kementerian Keuangan telah memiliki tanggung jawab keseluruhan untuk pengelolaan penerimaan, termasuk hak untuk menunjuk badan pemerintah untuk memungut dan/atau menerima penerimaan bukan pajak yang terhutang.

Pendekatan tiga tahap (hingga tiga tahun) direkomendasikan untuk penerapan reformasi tersebut. Urutan reformasi yang diusulkan, seperti ditunjukan pada Tabel 5.16 di bawah, turut menyertakan saling keterkaitan reformasi yang dilakukan, dampak reformasi, serta apakah reformasi tersebut membutuhkan perubahan peraturan perundangan yang signifikan. Tabel tersebut juga menggarisbawahi badan-badan utama yang akan bertanggung jawab untuk mengkoordinasi implementasi atas rekomendasi tertentu.

- **Tahap 1 (Tahun 1):** Terdiri dari sejumlah reformasi dengan dampak yang relatif tinggi dalam meningkatkan pengelolaan PNBP dan dapat, serta sebaiknya, ditetapkan secepat mungkin oleh Kementerian Keuangan. Termasuk di antaranya adalah penetapan keputusan untuk memindahkan tanggung jawab pengelolaan PNBP ke Ditjen Pajak dan perubahan yang berada di bawah kewenangan kelembagaan Kementerian Keuangan: memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI untuk mendukung pengelolaan PNBP dan meningkatkan data yang dikumpulkan pada titik pembayaran.
- **Tahap 2 (Tahun 2):** Termasuk perubahan-perubahan yang dapat ditetapkan secepat mungkin, melalui peraturan, oleh Ditjen Pajak setelah ditunjuk menjadi pengelola PNBP: pengenalan formulir pelaporan royalti terstandardisasi; pembuatan *database* elektronis pembayar PNBP; dan pengurangan pelaporan pasca-pembayaran. Tahap 2 juga menyertakan reformasi yang signifikan yang akan dikoordinasi oleh ESDM, termasuk revisi peraturan tentang harga pokok dan biaya pengurang, dan penyusunan Catatan Perizinan Terpadu (ILR). Dinas pertambangan juga mulai melaksanakan peran baru mereka pada tahap 2 ini.
- **Tahap 3 (Tahun 3):** Fokus tahap ini adalah penerapan peningkatan dalam proses pengendalian dan kepatuhan, termasuk pembagian data, dan peningkatan dalam proses audit yang akan dilaksanakan oleh pengelola PNBP. Kerangka insentif untuk meningkatkan kepatuhan juga harus ditetapkan. Ditjen Anggaran dapat menerapkan metode-metode proyeksi baru dengan peningkatan ketersediaan data pertambangan. Pengembangan ILR oleh ESDM akan selesai pada tahap ini.

Tabel 5.16. Usulan urutan implementasi rekomendasi dan kementerian/departemen yang bertanggung jawab

	Reformasi Tahap 1 (Tahun 1)	Reformasi Tahap 2 (Tahun 2)	Reformasi Tahap 3 (Tahun 3)	Kementerian/ Departemen yang bertanggung jawab atas implementasi
Rekomendasi kebijakan perubahan kelembagaan				
Perubahan tingkat pusat – Memindahkan tanggung jawab utama pengelolaan PNBP ke Ditjen Pajak	Keputusan kementerian dari Kementerian Keuangan ditetapkan pada Tahap 1, dan penetapan peraturan transisi. Ditjen Pajak menyiapkan transisi pada Tahap 2 dan mulai mengelola PNBP batubara dan mineral pada Tahap 2.			Kemenkeu (penetapan keputusan), dan Ditjen Pajak yang bertanggung jawab atas implementasi
Perubahan tingkat daerah	Perubahan disosialisasikan oleh dinas pertambangan di tingkat daerah pada Tahap 1, dengan perubahan peran dan tanggung jawab ditetapkan pada Tahap 2.			Kemenkeu (Ditjen Pajak) - setelah menjadi pengelola PNBP
Rekomendasi proses-proses dan sistem-sistem kebijakan				
Menyusun Catatan Perizinan Terpadu (ILR)		Penyusunan ILR dimulai pada Tahap 2, dan ILR selesai dan siap digunakan pada Tahap 3.		ESDM
Meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP			Penggunaan metode proyeksi yang baru setelah ILR dan database pembayar PNBP dikembangkan dan pembagian data ditetapkan	Kemenkeu, Ditjen Anggaran
Melakukan revisi, klarifikasi dan sosialisasi aturan harga patokan dan pengurangan		Penetapan dan sosialisasi aturan-aturan baru		ESDM
Melembagakan penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang mengadakan tagihan		Penyusunan formulir laporan royalti dan sosialisasinya ke perusahaan-perusahaan		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Memaksimalisasi potensi sistem penagihan SIMPONI	Penambahan kemampuan SIMPONI dan lebih banyak perusahaan terdaftar			Kemenkeu, Ditjen Anggaran

	Reformasi Tahap 1 (Tahun 1)	Reformasi Tahap 2 (Tahun 2)	Reformasi Tahap 3 (Tahun 3)	Kementerian/ Departemen yang bertanggung jawab atas implementasi
Mengubah titik pembayaran PNBP	Pengumuman perubahan peraturan titik pembayaran			Kemenkeu, Ditjen Perbendaharaan
Mengurangi pelaporan pasca-pembayaran oleh pembayar PNBP		Penetapan peraturan untuk mengurangi pelaporan PNBP pasca-pembayaran		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Menyusun *database* elektronis pembayar PNBP		*Database* elektronis untuk informasi penagihan dan pembayaran PNBP tersusun dan terhubung dengan SIMPONI		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Meningkatkan penggunaan data dari badan-badan pemerintahan bagi pengendalian dan kepatuhan			Pengenalan protokol pembagian data dan data yang dibagi digunakan oleh pengelola PNBP	Kemenkeu, Ditjen Pajak untuk koordinasi dengan badan-badan lain yang memberikan data
Meningkatkan proses audit dan pemeriksaan kepatuhan		Proses-proses audit terpilih yang ditingkatkan, menggunakan data PNBP, mulai digunakan pada Tahap 2, dengan seluruh proses audit yang direkomendasikan ditetapkan pada Tahap 3.		Kemenkeu, Ditjen Pajak
Menciptakan insentif untuk upaya kepatuhan yang lebih intensif		Pengawasan berkelanjutan atas kinerja reformasi pengelolaan PNBP dengan penetapan insentif-insentif baru		Kemenkeu

LAMPIRAN

Lampiran I. Rincian Peraturan Perundangan yang Terkait dengan Pengelolaan PNBP Pertambangan

Tabel berikut menampilkan peraturan perundangan utama yang berkaitan dengan pengelolaan PNBP dan uraian singkat tentang isi peraturan utama.

Lampiran Tabel 1.1. Rincian peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan PNBP pertambangan

Aturan	Judul	Sumber	Jenis (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri)	Sektor (Umum, Batubara dan Mineral)	Subyek	Uraian/Pasal Utama
UU 20/1997	PNBP	Kementerian Keuangan	UU	**Umum**	**Tanggung jawab pengelolaan PNBP**	Pasal 9 ayat 1: Jumlah Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terutang ditentukan dengan cara: ditetapkan oleh Instansi Pemerintah, atau dihitung sendiri oleh Wajib Bayar; ayat 2: jenis dan jumlah Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
UU 33/2004	Perimbangan Keuangan	Kementerian Keuangan	UU	**Batubara & Mineral**	**Dana bagi hasil PNBP pertambangan**	Pasal 14: Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk Daerah.
						Pasal 17: Penerimaan Pertambangan Umum terdiri atas Penerimaan Iuran Tetap (*Land-rent*) dan Royalti. *Land-rent*: 16% untuk provinsi, 64% untuk kabupaten/kota penghasil. Royalti: 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil, 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
UU 4/2009	Pertambangan Mineral dan Batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	UU	**Batubara & Mineral**	**UU Pertambangan Umum**	Aturan umum dan kewenangan pengelolaan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Aturan	Judul	Sumber	Jenis (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri)	Sektor (Umum, Batubara dan Mineral)	Subyek	Uraian/Pasal Utama
PP 45/2003	Tarif dan jenis PNBP pada Kementerian ESDM	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Jenis dan tarif**	Pasal 1: Jenis dan tarif untuk PNBP batubara.
						Pasal 3: Besaran bagian Pemerintah atas penerimaan Dana Hasil Produksi Batubara dihitung berdasarkan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).
PP 55/2005	Dana perimbangan	Kementerian Keuangan	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Dana bagi hasil PNBP batubara**	Pasal 17 - 19: Dana bagi hasil dari pertambangan.
PP 29/2009	Tata cara penentuan jumlah, pembayaran, dan penyetoran penerimaan negara bukan pajak yang terutang		Peraturan Pemerintah	**Umum**	**Pungutan**	Pasal 3 ayat 1: Jumlah PNBP yang terutang ditentukan dengan cara ditetapkan oleh Instansi Pemerintah atau dihitung sendiri oleh Wajib Bayar.
						Pasal 4 ayat 1: Jumlah PNBP dihitung dengan menggunakan tarif spesifik; dan/atau *ad valorem*.
						Pasal 7: Pembayaran PNBP yang terutang dilakukan secepatnya ke Kas Negara. Wajib Bayar yang menghitung sendiri harus menyampaikan surat tanda bukti pembayaran yang sah kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.
PP 22/2010	Wilayah Pertambangan (WP)	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Tugas dan kewenangan tiap tingkat pemerintahan**	Pasal 3: Perencanaan WP disusun melalui tahapan: inventarisasi potensi pertambangan; dan penyusunan rencana WP.
					Koordinasi	Pasal 6-7: Menteri/gubernur/ bupati melaksanakan dan mengkoordinasikan penyelidikan dan penelitian potensi pertambangan dan daerah pada wilayah mereka.
					Penugasan lembaga riset independen	Pasal 8-10: Menteri/gubernur dapat menunjuk lembaga riset pemerintah/ swasta/ asing untuk melakukan penyelidikan dan penelitian.

Aturan	Judul	Sumber	Jenis (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri)	Sektor (Umum, Batubara dan Mineral)	Subyek	Uraian/Pasal Utama
PP 23/2010	Pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Pemberian Kontrak Batubara**	Pasal 6, 47, 49: tiga jenis izin untuk eksplorasi/eksploitasi batubara dan mineral: 1) Izin Usaha Pertambangan (IUP), berupa izin kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan untuk eksplorasi, operasi, produksi dan menjual; 2) Izin Pertambangan Rakyat (IPR); 3) Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) bagi BUMN/BUMD/perusahaan swasta.
PP 23/2010	Pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Accountability reporting**	Pasal 101: Pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
						Pasal 102: Bupati/Walikota harus menyampaikan laporan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan kepada Gubernur setiap 6 bulan. Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan laporan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan kepada Menteri setiap 6 bulan.
PP 55/2010	Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan mineral dan batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Pengawasan**	Pasal 13 ayat 1: Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Ayat 2: Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota melakukan pengawasan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan pemegang IUP/IPR/IUPK sesuai daerah kewenangannya.
					Cakupan pengawasan	Pasal 14 & 16: Cakupan pengawasan sesuai Pasal 13 (1) dan (2).
					Tindak lanjut pengawasan	Pasal 15 & 17: Hasil pengawasan (Pasal 13 ayat 1) oleh Menteri ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Pengawasan (Pasal 13 ayat 2) dilakukan setidaknya sekali setahun.

Aturan	Judul	Sumber	Jenis (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri)	Sektor (Umum, Batubara dan Mineral)	Subyek	Uraian/Pasal Utama
PP 9/2012	Amandemen PP 45/2003 tentang jenis dan tarif atas jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian ESDM	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Pemerintah	**Batubara & Mineral**	**Jenis dan tarif**	Tambahan jenis dan pembaruan tarif PNBP untuk batubara.
Keputusan Presiden 75/1996	Ketentuan pokok perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara	Presiden	Peraturan Presiden	**Batubara & Mineral**	**Pemberian Kontrak Batubara**	Pasal 2: Perusahaan Kontraktor Swasta bertanggung jawab atas pengelolaan pengusahaan pertambangan batubara yang dilaksanakan berdasarkan Perjanjian. Dikenal sebagai Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.
		Presiden	Peraturan Presiden	**Batubara & Mineral**	**Jenis dan tarif**	Pasal 3: Perusahaan Kontraktor Swasta wajib menyerahkan sebesar 13,5% hasil produksi batubaranya kepada Pemerintah. Bagian ini dikenal sebagai Dana Hasil Penjualan Batubara (DHPB).
Peraturan Menteri Keuangan 99/2006	Modul Penerimaan Negara	Kementerian Keuangan	Peraturan Menteri	**Umum**	**Pungutan**	Syarat, cakupan, dan pengelolaan penerimaan negara.
Surat edaran Ditjen Perbendaharaan 78/2006	Pengelolaan penerimaan negara melalui MPN	Kementerian Keuangan	Instruksi Menteri	**Umum**	**Pungutan**	Pengelolaan dan mekanisme aliran penerimaan negara melalui sistem MPN.
Peraturan Menteri ESDM No 28/2009	Penyelenggaraan usaha jasa pertambangan mineral dan batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Menteri	**Batubara & Mineral**	**Pemberian Kontrak Batubara**	Pasal 3: Jenis, bentuk, daerah usaha jasa pertambangan. Ayat 1: bentuk usaha antara lain badan usaha (BUMN/BUMD dan PT), koperasi, dan perseorangan.

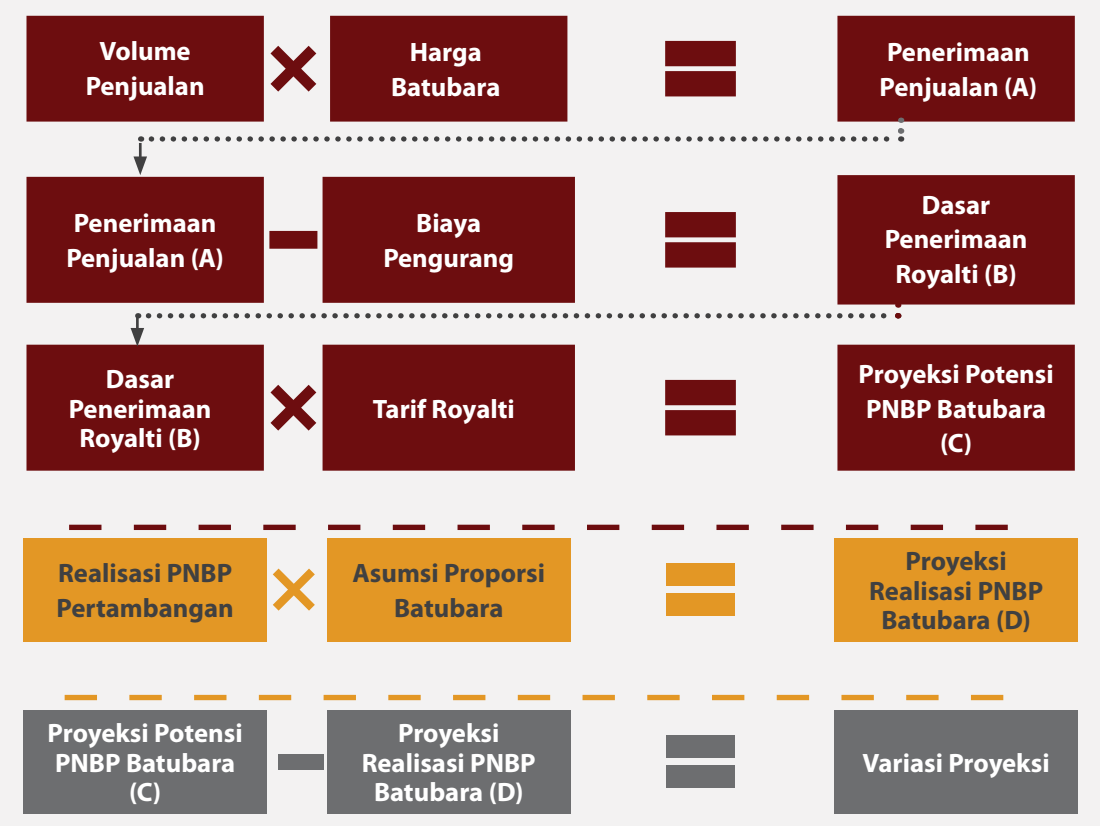
Aturan	Judul	Sumber	Jenis (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri)	Sektor (Umum, Batubara dan Mineral)	Subyek	Uraian/Pasal Utama
Surat edaran Ditjen Mineral dan Batubara 31, 32, 34/2009	Instruksi kepada gubernur/ bupati/ walikota, pemegang IUP dan KK tentang pungutan dan pelaporan PNBP batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Instruksi Menteri	**Batubara & Mineral**	**Pungutan**	SE 31: instruksi kepada Gubernur/ Bupati/Walikota untuk memberikan informasi bulanan tentang produksi/ penjualan batubara, penyerahan data, pengawasan pungutan PNBP, rekonsiliasi pembayaran PNBP kuartalan pada yurisdiksi mereka.
						SE 32: jadwal pelaporan PNBP untuk pemegang izin dan sangsinya. Salinan laporan pemegang izin juga dikirimkan ke Direktur Pengembangan Mineral dan Batubara, Kepala Biro Keuangan ESDM, Kepala Dinas Pertambangan dan Kepala Biro Keuangan pada provinsi/kabupaten/kota.
						SE 34: nomor Rekening Negara khusus untuk pembayaran sewa/ iuran tetap, royalti, dan DHPB dalam rupiah dan valas.
Peraturan Menteri ESDM No 17/2010	Tata cara penetapan harga patokan penjualan mineral dan batubara	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Peraturan Menteri	**Batubara & Mineral**	**Harga patokan batubara**	Pasal 10-14: definisi harga patokan batubara. Pengaturan harga patokan untuk penjualan batubara dan komponen biaya penjualan.
					Pelaporan	Pasal 15: pelaporan penjualan batubara oleh IUP dan IUPK ke Ditjen Minerba/Gubernur/Bupati.

Lampiran II. Metodologi Proyeksi Potensi PNBP Batubara

Lampiran 2.1. Metode proyeksi

Pemodelan untuk menentukan potensi PNBP serta perbandingannya dengan realisasi penerimaan PNBP di setiap tahun pada analisis ini adalah berdasarkan pada skema berikut.

Lampiran Gambar 2.1. Skema model proyeksi potensi dan realisasi PNBP batubara



Catatan:

- **Dalam perhitungan potensi PNBP, royalti mineral dihitung atas dasar penjualan bersih**. Dalam hal batu bara, penilaian royalti produk ini dilakukan pada titik produk tersebut meninggalkan wilayah perizinan. Jika titik penjualan terletak pada bagian hilir dari titik penilaian, maka tambang berhak untuk memotong biaya dari titik penjualan kembali ke titik penilaian (secara efektif selisih ke titik produksi).
- **Skema di atas merangkum model dasar perhitungan royalti, namun model PNBP yang sesungguhnya mengakui adanya tiga tarif royalti batubara yang berbeda (3, 5, dan 7 persen) tergantung pada nilai kalori batubara**. Dalam hal ini diasumsikan bahwa produksi batubara didominasi oleh tambang terbuka dan bukan tambang dalam tanah yang memiliki tarif royalti lebih kecil sebesar 1 persen dibanding tarif yang disebut di atas. Harga ini juga

berlaku untuk PKP2B dan membentuk dasar bagi hasil dengan Dinas provinsi dan kabupaten. Namun, jumlah yang dibayarkan oleh PKP2B setara dengan 13,5 persen dari basis pendapatan. Dalam hal bagi hasil didasarkan hanya pada komponen royalti saja, dengan selisih yang menggenapi nilai 13,5 persen secara khusus kepada Pemerintah Indonesia, maka perlu untuk menghitung enam golongan yang berbeda, yaitu dua jenis perizinan (IUP dan PKP2B) yang kemudian dipecah dalam tiga tarif royalti yang berbeda berdasarkan nilai kalori (*calorific value*, CV). **Keenam variabel produksi tersebut adalah:**

PKP2B	IUP
CV <= 5100	CV <= 5100
CV > 5100 - 6000	CV > 5100 - 6000
CV >= 6000	CV >= 6000

Lampiran 2.2. Sumber data produksi dan penjualan batubara

Analisis menggunakan tiga sumber data produksi dan penjualan batubara: ESDM, BPS, dan data ekspor batubara dari Ditjen Bea Cukai. **Data ekspor batubara ditambahkan ke data konsumsi batubara dalam negeri dari ESDM untuk memperkirakan jumlah penjualan batubara**. Penggunaan sumber data yang berbeda disebabkan oleh tidak tersedianya sumber tunggal yang disepakati untuk volume penjualan batubara agregat di Indonesia. Seperti dijelaskan pada Tabel 2.1 di bawah ini, data volume penjualan batubara yang paling akurat kemungkinan adalah data ekspor batubara dari Ditjen Bea Cukai, dengan penjualan batubara dalam negeri ditambahkan untuk memperkirakan jumlah penjualan batubara. Data produksi batubara dari ESDM dan BPS cenderung mencatat di bawah volume penjualan sesungguhnya karena kurangnya pelaporan dan tidak disertakannya pemegang IUP sampai setelah 2010. Pada sebagian besar periode, volume penjualan ekspor ditambah konsumsi domestik lebih tinggi dari volume produksi batubara yang dilaporkan oleh ESDM dan BPS (Lampiran Gambar 2.2). Namun, volume BPS sesungguhnya dan sementara untuk masing-masing tahun 2011 dan 2012 telah membalikkan tren ini dan berjumlah lebih tinggi dari volume ekspor ditambah konsumsi domestik. **Arah bias potensial untuk ketiga sumber tersebut mengarah ke bawah** sehingga mengakibatkan proyeksi yang lebih rendah dari potensi PNBP batubara.

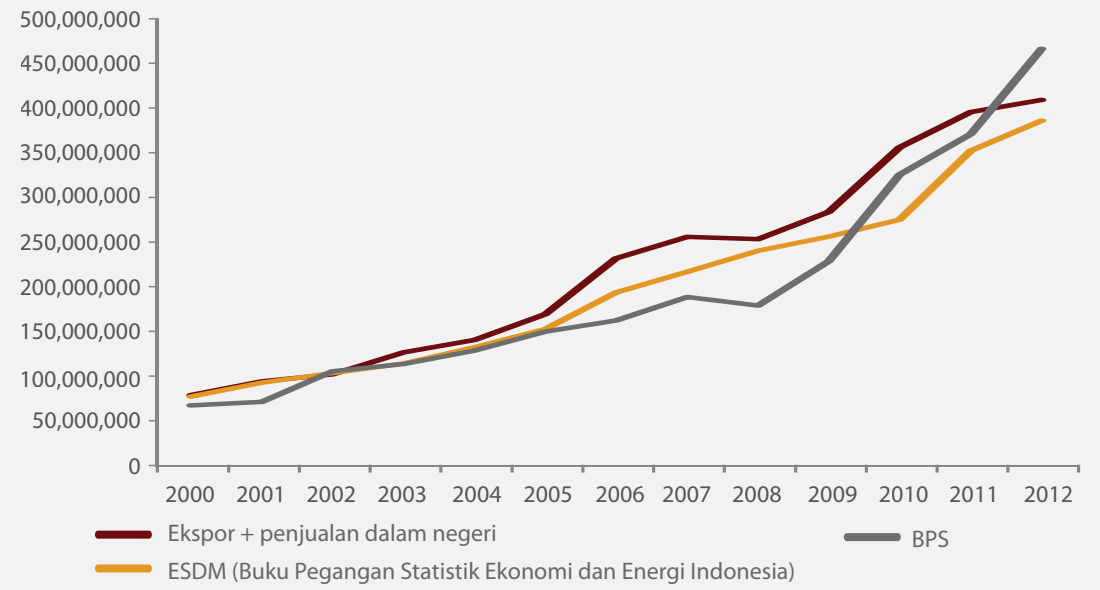
Lampiran Tabel 2.1. Sumber data untuk volume penjualan batubara tahunan pada model proyeksi potensi PNBP batubara

Sumber	Uraian	Potensi Bias
ESDM	• Data produksi batubara ESDM hingga tahun 2012 berasal dari Buku Pegangan Statistik Ekonomi dan Energi Indonesia (*Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia*) 2012 dan siaran pers ESDM. • Data tersebut dikonsolidasikan dari rincian produksi dalam laporan perusahaan ke ESDM.	Asumsi bahwa volume produksi sama dengan volume penjualan mengasumsikan tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara. Proyeksi volume penjualan dapat memiliki bias ke bawah (*downwards*) karena: • Pelaporan volume yang lebih kecil oleh perusahaan-perusahaan untuk menurunkan jumlah kewajiban royalti. • Asumsi bahwa volume produksi sama dengan volume penjualan mengasumsikan tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara.
BPS	• Data produksi batubara BPS berasal dari laporan statistik BPS[110] hingga tahun 2012. • Volume produksi tahun 2012 masih bersifat sementara.	• Asumsi bahwa volume produksi sama dengan volume penjualan mengasumsikan tidak ada variasi dalam persediaan awal dan akhir batubara. • Proyeksi volume penjualan mungkin memiliki bias ke bawah karena data BPS sebelum tahun 2010 tidak menyertakan produksi IUP; data IUP tahun 2010 juga tidak lengkap.
Ekspor dan penjualan untuk konsumsi dalam negeri	• Volume ekspor batubara dari Ditjen Bea Cukai. • Data volume penjualan dalam negeri dari Buku Pegangan Statistik Ekonomi dan Energi Indonesia 2012 ditambahkan untuk memproyeksikan jumlah volume penjualan batubara per tahun.	• Statistik perdagangan tampaknya merupakan data yang paling akurat; akan menunjukkan bias ke bawah jika terdapat ekspor ilegal yang signifikan[111].

110 Publikasi Statistik Pertambangan Non Minyak dan Gas Bumi.

111 Untuk memeriksa data ekspor karena potensi pelaporan yang lebih rendah oleh penyelundupan, data ekspor diperiksa dengan data impor dari tiga negara tujuan ekspor utama batubara Indonesia (Tiongkok, India dan Jepang). Impor batubara dari Indonesia yang dilaporkan oleh ketiga negara tersebut berjumlah lebih besar dari jumlah ekspor yang dilaporkan oleh Indonesia untuk setiap tahun selama periode 2006-11. Secara agregat, selama 2006-11, data impor dari negara-negara tujuan tersebut melampaui jumlah laporan ekspor resmi sebesar lebih dari dua kali lipat. Data ekspor Indonesia mencatat bahwa 450 juta ton batubara diekspor ke Tiongkok, India dan Jepang dari 2006 hingga 2011 (yang diperkirakan merupakan 40 persen dari seluruh ekspor batubara selama periode tersebut). Data impor dari Tiongkok, India dan Jepang mencatat bahwa 1,08 miliar ton batubara telah diimpor dari Indonesia selama periode 2006-11. Perbedaan antara laporan ekspor resmi dari Bea Cukai Indonesia dan data impor dari negara-negara tujuan juga dapat disebabkan oleh masalah pelaporan (misalnya ekspor dilaporkan untuk tujuan terdekat [seperti Singapura] dan bukan negara tujuan akhir), namun kenyataan di atas menunjukkan bahwa data ekspor resmi dapat lebih rendah secara signifikan dibanding ekspor sesungguhnya karena penyelundupan. Hal ini pada gilirannya menunjukkan perbedaan/bias yang lebih rendah pada perkiraan kami tentang potensi PNBP.

Lampiran Gambar 2.2. Volume produksi dan penjualan batubara periode 2003-12 dari berbagai sumber data (dalam ton)



Lampiran 2.3. Asumsi utama yang mendasari potensi PNBP dan proyeksi perhitungan penerimaan PNBP sesungguhnya

Sejumlah asumsi diperlukan untuk memperkirakan potensi PNBP batubara: (i) pembagian jumlah volume penjualan menurut tiga nilai kalori batubara yang berbeda, yang pada gilirannya menentukan tarif royalti sebesar 3, 5, dan 7 persen; (ii) proporsi volume penjualan batubara antara IUP dan PKP2B, karena hanya PKP2B yang membayar dana bagi hasil penjualan; (iii) harga patokan batubara dan asumsi harga penjualan batubara; dan (iv) tingkat biaya biaya pengurang yang 'wajar'. **Untuk setiap titik data produksi/penjualan tahunan, skenario potensi PNBP rendah, menengah, dan tinggi dihitung dengan menggunakan nilai yang berbeda untuk setiap parameter utama dan asumsi lainnya**. Skenario diuraikan sesuai dengan dampak asumsi tersebut terhadap potensi PNBP batubara. Pada skenario 'rendah', nilai parameter dan asumsi akan menghasilkan perkiraan potensi PNBP batubara terendah; pada skenario 'tinggi', nilai asumsi akan menghasilkan perkiraan potensi PNBP batubara tertinggi. Untuk setiap tahun terdapat sembilan perkiraan (tiga titik data produksi/penjualan dan tiga skenario untuk masing-masing) potensi PNBP batubara untuk dibandingkan dengan 1 (satu) realisasi proyeksi PNBP batubara. **Royalti batubara sesungguhnya/aktuil dan dana bagi hasil penjualan juga harus diperkirakan dengan mengasumsikan persentase jumlah PNBP pertambangan yang berasal dari batubara**.

Lampiran Tabel 2.2. Asumsi utama model proyeksi potensi PNBP batubara serta nilai pada berbagai skenario

Asumsi utama	Asumsi nilai rendah	Asumsi nilai menengah	Asumsi nilai tinggi
Pembagian produksi batubara (IUP vs PKP2B) Komponen ini mempengaruhi potensi PNBP batubara karena perbedaan tarif royalti terhutang antara IUP dan PKP2B. Sementara keduanya membayar tarif royalti yang sama sesuai dengan nilai kalori batubara, namun PKP2B membayar bagian dana bagi hasil penjualan tambahan sehingga jumlah royalti + bagian penjualan yang dibayarkan kepada Pemerintah Indonesia adalah 13,5% dari penerimaan. Dengan demikian, semakin besar proporsi produksi yang berasal dari PKP2B, semakin tinggi potensi PNBP batubara. Proyeksi PNBP ESDM tahun 2012 mengasumsikan produksi PKP2B mencapai 81,7% dari keseluruhan produksi batubara. Buku batubara Indonesia tahun 2012/13 menyatakan bahwa produksi dari PKP2B dan BUMN setara dengan rata-rata 78% dari produksi tahun 2010 dan 2011. Sehingga asumsi nilai tengah yang beralasan ditetapkan pada 20% IUP dan 80% PKP2B.	IUP: 30% PKP2B: 70%	IUP: 20% PKP2B: 80%	IUP: 10% PKP2B: 90%
Pembagian nilai kalori Komponen ini mempengaruhi potensi PNBP batubara karena perbedaan tarif royalti yang berlaku menurut nilai kalori (CV) batubara. Tarif royalti untuk batubara tambang terbuka adalah: • CV <= 5100 (ADB) – 3% • CV 5100 – 6100 (ADB) – 5% • CV > 6100 (ADB) – 7% Tarif batubara yang berasal dari tambang dalam tanah lebih rendah 1% dibanding tarif di atas. Namun karena jumlah produksi tambang dalam tidak besar, potensi variasi ini tidak disertakan di dalam perhitungan. Proyeksi PNBP ESDM tahun 2012 memperkirakan rasio produksi batubara dari IUP dan PKP2B adalah: • CV <= 5100 (ADB) – 9% • CV 5100 – 6100 (ADB) – 58% • CV > 6100 (ADB) – 33% S ejalan dengan itu, asumsi nilai tengah ditetapkan sebesar 10: 60: 30. Catatan – ADB = dikeringkan dengan udara	CV ≤ 5100: 15% CV > 5100 – 6100: 70% CV > 6100: 15%	CV ≤ 5100: 10% CV > 5100 – 6100: 60% CV > 6100: 30%	CV ≤ 5100: 5% CV > 5100 – 6100: 50% CV > 6100: 45%

Asumsi utama	Asumsi nilai rendah	Asumsi nilai menengah	Asumsi nilai tinggi
Harga batubara berdasar nilai kalori (CV) Asumsi utama yang digunakan dalam model ini terkait dengan harga batubara adalah sebagai berikut: • Harga batubara untuk konsumsi dalam negeri dianggap setara dengan harga untuk ekspor. Asumsi ini beralasan mengingat riwayat harga patokan batubara Indonesia dan indeks harga batubara internasional. • Selama 2010-12, harga batubara yang wajar untuk setiap CV ditentukan dengan menggunakan harga patokan batubara yang diterbitkan, yang bertindak sebagai harga minimum yang digunakan untuk menghitung royalti. Sangat mungkin terjadi sejumlah penjualan dengan harga yang lebih tinggi dari harga patokan, yang berarti dasar royalti penjualan yang lebih besar dan potensi PNBP batubara yang lebih tinggi. • Karena tidak adanya harga referensi yang diterbitkan pada tahun 2003-09, harga batubara diperkirakan dengan menggunakan penjualan agregat, rasio harga patokan batubara, dan berbagai jenis batubara (lihat relativitas asumsi harga batubara di bawah). Asumsi nilai rendah, menengah dan tinggi diterapkan pada harga untuk setiap rentang, meskipun hanya terdapat satu rentang harga CV menengah pada setiap tahun.	Bagian ini membahas perhitungan harga yang tepat untuk menentukan potensi PNBP. Untuk tahun 2009 dan sebelumnya, bagian di bawah menggunakan asumsi yang berbeda untuk menentukan rentang harga yang dapat berlaku untuk tiga rentang CV berdasar rentang CV menengah dengan nilai 100 setiap tahun. Sejak tahun 2010, harga yang digunakan adalah yang berdasar pada harga patokan yang diumumkan yang diasumsikan mewakili harga sesuai CV rendah, menengah dan tinggi. sejalan dengan itu, tidak ada asumsi nilai rendah, menengah dan tinggi untuk harga masing-masing rentang CV sejak tahun 2010 ke atas.		
Relativitas harga batubara untuk tiga rentang nilai kalori pada perkiraan harga batubara tahun 2003-09 Asumsi ini dibutuhkan karena pada tahun 2003-09 tidak ada pengumuman harga patokan batubara, sehingga serangkaian harga batubara untuk jenis-jenis batubara yang berbeda harus diperkirakan. Cukup beralasan untuk mengasumsikan bahwa batubara dengan CV yang lebih tinggi akan memiliki harga yang lebih tinggi dibanding batubara dengan CV yang jauh lebih rendah. Hubungan yang sesungguhnya (misalnya, linear secara umum atau mungkin eksponensial) tidak diketahui. Namun, menggunakan data harga patokan batubara yang diterbitkan untuk tahun 2010 dan 2011, bersama-sama dengan menggunakan persamaan simultan, sejumlah asumsi yang wajar telah dibuat sehubungan dengan relativitas harga untuk tiga rentang nilai kalori yang disebutkan di atas. Relativitas ini kemudian diterapkan pada riwayat harga rata-rata (ditetapkan dengan mengacu pada nilai ekspor dan jumlah yang diperoleh dari statistik perdagangan) yang tercatat pada tahun-tahun sebelumnya. Angka-angka di samping mewakili rasio harga batubara dengan asumsi bahwa harga menengah adalah 100. Sebagai contoh, berdasarkan sampel dari harga patokan yang diterbitkan untuk 2011 harga rata-rata batubara dengan nilai kalori tinggi adalah 122 dolar AS, untuk nilai kalori menengah 94 dolar AS, dan untuk nilai kalori rendah 71 dolar AS. Jika mengambil 94 dolar untuk mewakili 100, maka indeks relatif yang dihasilkan adalah 130 dan 75 untuk batubara kalori tinggi dan rendah. Relativitas indeks serupa diterapkan berdasarkan sampel dari harga patokan tahun 2010. Asumsi utama yang dibuat adalah bahwa harga relatif yang diterapkan untuk tahun 2010 dan 2011 juga akan mewakili harga relatif untuk rentang CV batubara yang berbeda pada tahun-tahun sebelumnya.	CV ≤ 5100: 65% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 120%	CV ≤ 5100: 75% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 130%	CV ≤ 5100: 85% CV > 5100 – 6100: 100% CV > 6100: 140%

Asumsi utama	Asumsi nilai rendah	Asumsi nilai menengah	Asumsi nilai tinggi
Biaya pengurang dibanding harga batubara Biaya pengurang menurunkan penerimaan penjualan untuk menentukan dasar penerimaan royalti. Kategori pengurangan umum hanya dibahas pada PP 17/2010 dan aturan yang rinci tentang biaya pengurang yang diperkenankan dimuat pada Aturan Ditjen Minerba Reg. 999.K/30/DJB/2011. Sebelum tahun 2010/11 tidak ada peraturan yang menentukan tingkat biaya pengurang untuk wajib bayar agar tetap patuh. Untuk memperkirakan potensi PNBP batubara pra-2011, asumsi telah dibuat tentang persentase penerimaan penjualan yang beralasan yang dapat dikurangi. Juga telah diasumsikan bahwa secara umum rata-rata biaya pengurang yang diperkenankan untuk IUP relatif serupa dengan yang diperkenankan dalam kontrak individual untuk PKP2B. Angka 15% penerimaan penjualan digunakan untuk asumsi tingkat menengah. Sebagai perbandingan, pengurangan yang diijinkan sebagai persentase dari rata-rata penjualan adalah sekitar 6% di Queensland. Nilai asumsi yang lebih tinggi sebesar 15% dapat dibenarkan atas dasar bahwa biaya transportasi antara tambang dan titik penjualan tidak lagi dapat dikurangkan pada royalti batubara Queensland, sementara di Indonesia masih dapat berlaku hingga suatu batas jumlah tertentu. Tentu saja, biaya pengurang bukan fungsi dari harga penjualan yang dicapai sehingga jika harga batubara tinggi maka pengurangan yang diijinkan akan mewakili bagian bawah harga batubara dan sebaliknya. Namun karena riwayat biaya yang diperkenankan tidak diketahui, untuk menyederhanakan model maka proyeksi disusun seolah-olah pengurangan yang diperkenankan memang bervariasi selama periode sesuai dengan realisasi penerimaan penjualan.	20% dari penerimaan penjualan	15% dari penerimaan penjualan	10% dari penerimaan penjualan
PNBP batubara sebagai % dari jumlah PNBP Royalti batubara yang sesungguhnya/realisasi dan bagian hasil (*sales revenue share*) penjualan juga harus diperkirakan dengan mengasumsikan suatu nilai persentase dari jumlah PNBP pertambangan yang berasal dari batubara. Data pembagian PNBP pertambangan yang sesungguhnya/realisasi menurut batubara dan mineral-mineral lainnya tidak tersedia pada Kementerian Keuangan.[112] Proyeksi PNBP pertambangan tahun 2012 yang disampaikan oleh ESDM ke Ditjen Anggaran memperkirakan bahwa 91% dari PNBP pertambangan akan berasal dari batubara. Karena kurangnya data lain, persentase yang sama digunakan untuk PNBP pertambangan sesungguhnya/realisasi selama periode analisis, 2003-12, untuk memperkirakan PNBP batubara sesungguhnya/realisasi. Hal ini mungkin menjadi perkiraan yang terlalu besar akan bagian PNBP pertambangan dari batubara untuk bertahun-tahun sebelumnya ketika batubara mewakili bagian penjualan dan ekspor produksi pertambangan yang lebih kecil. Pada gilirannya, bila hal-hal yang lain tetap sama, besarnya selisih antara PNBP batubara potensial dan aktual akan mengecil. Juga terdapat sejumlah ketidakpastian apakah angka neraca nasional untuk realisasi PNBP pertambangan termasuk penerimaan PNBP pertambangan, yang tidak dapat dengan tepat diidentifikasi menurut sumber atau jenis penerimaan (royalti vs dana bagi hasil penjualan). Namun berdasarkan data yang dikumpulkan selama penelitian PNBP, tampaknya penerimaan yang tidak dapat diidentifikasi hanya berjumlah 1-3% dari jumlah keseluruhan sehingga dampak dari potensi bias ini dapat dianggap sebagai tidak material.	91%	91%	91%

112 Realisasi data PNBP pertambangan diuraikan menjadi PNBP di luar dana bagi hasil dan Dana Bagi Hasil. Di mana dana bagi hasil seluruhnya berasal dari batubara, namun komponen batubara untuk golongan pertama belum diketahui.

Lampiran 2.4. Keterbatasan data dan peringatan

Dengan banyaknya asumsi yang harus dibuat untuk memperkirakan potensi PNBP batubara, hasil perkiraan tersebut sebaiknya tidak diartikan sebagai nilai pasti dari penerimaan yang 'hilang' melainkan sebagai petunjuk akan besarnya penerimaan yang 'hilang'. Umumnya kekeliruan asumsi bersifat konservatif (yaitu nilai yang lebih rendah bagi potensi PNBP batubara). Sebagai contoh, harga patokan batubara digunakan untuk memperkirakan dasar penerimaan penjualan antara tahun 2010 dan 2012 meskipun diketahui bahwa sejumlah penjualan mungkin dilakukan pada tingkat harga yang lebih tinggi.

Terdapat sejumlah kekhawatiran dari kenyataan bahwa dijumpai variasi yang signifikan antara volume batubara yang diterbitkan oleh ESDM, BPS (dengan catatan bahwa data 2012 adalah data sementara), dan yang dihitung berdasarkan statistik perdagangan ekspor yang disesuaikan dengan konsumsi dalam negeri. Fakta bahwa selama lima tahun terakhir dengan menggunakan asumsi nilai tengah (15 angka dihitung, 5 untuk masing-masing ESDM, BPS dan Perdagangan), 13 dari 15 angka yang dihitung melampaui perkiraan PNBP batubara menunjukkan masalah yang melekat dengan pengelolaan PNBP saat ini. Bahkan hanya dua kejadian di mana perkiraan terealisasi PNBP lebih tinggi ternyata adalah pada tahun 2008 dan 2009 yang kemudian diketahui bahwa BPS tidak mengumpulkan data produksi dari IUP untuk tahun-tahun tersebut. Bila data tersebut dikumpulkan oleh BPS, realisasi PNBP yang lebih rendah akan mencapai 100%.

Lampiran IIIa: Daftar Wawancara yang Dilakukan dan Dokumen yang Dianalisis

Lampiran Tabel 3a.1. Wawancara yang dilakukan dengan pemerintah pusat

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
1	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)	1. Paul Lubis (Kepala sub-direktorat PNBP, Ditjen Mineral dan Batubara); 2. Staf sub-direktorat PNBP (sub-direktorat PNBP, Ditjen Mineral dan Batubara)	Bank Dunia	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur	5-Des-12 30-Jan-13 15-Apr-13	Ditjen Mineral dan Batubara, ESDM dan Kantor Badan Kebijakan Fiskal Swiss-Bel Hotel Mangga Besar Jakarta
3	Badan Pusat Statistik (BPS)	Direktorat Statistik Pertambangan	Bank Dunia	Membahas dan mendapatkan data produksi, konsumsi, ekspor dan impor batubara	14-Nov-12	Kantor BPS
4	Ditjen Bea Cukai	Susiwijono (Direktur Penerimaan dan Peraturan Kepabeanan dan Cukai)	Bank Dunia	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur	27-Nov-12	Kantor Ditjen Bea Cukai
5	Ditjen Pajak	Samingun (Wakil Direktur Kantor Wajib Pajak Besar)	Bank Dunia	Memahami peran unit baru dalam Ditjen Pajak yang dikhususkan untuk migas dan pertambangan	29-Nov-12	Kantor Wajib Pajak Besar, kantor Ditjen Pajak
6	Ditjen Perben-daharaan	1. Taukhid (Kepala Sub-direktorat Pendapatan Negara); 2. Yuni Wibawa (Kepala Sub-direktorat Rekening Pemerintah Lainnya dan Bendahara Instansi); 3. Dwinanto (Kepala Sub-direktorat Rekening Negara)	Bank Dunia	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur, terutama sistem MPN	3-Des-12 10-Jan-13 30-Mei-13	Kantor Ditjen Perbendaharaan

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
7	Ditjen Anggaran	1. John David Siburian; 2. Bapak Erman; 3. Isti (Direktorat PNBP, Ditjen Anggaran)	Bank Dunia	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur, terutama sistem SIMPONI Membahas penilaian kami akan perkembangan sistem SIMPONI	8-Nov-12, 28 Nov 12, 4-Jan-13, 25 Feb-13	Kantor Ditjen Anggaran
8	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Arif Sanjaya (Kepala Pemeriksaan Perusahaan Pertambangan)	Bank Dunia	Membahas temuan-temuan audit PNBP batubara	4-Des-12	Kantor BPK
9	EITI Indonesia	Para auditor dan pelaksana rekonsiliasi	Bank Dunia	Membahas proses-proses pada EITI Indonesia dan kaitannya dengan pengumpulan data PNBP	Mei-13	Kantor Bank Dunia

Lampiran Tabel 3a.2. Wawancara daerah

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
1	Provinsi Kalimantan Timur	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Article 33	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur dan pengumpulan data/ dokumen	29-Apr-13	Samarinda
2.	Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Article 33		30-Apr-13	Tenggarong
3	Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		30-Apr-13	Kutai Barat

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
4	Provinsi Kalimantan Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		20-Mei-13	Banjarmasin
5	Kabupaten Tanah Bumbu, Kalimantan Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		22-Mei-13	Tanah Bumbu
6	Kabupaten Kotabaru, Kalimantan Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		23-Mei-13	Kotabaru
7	Provinsi Sumatera Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		20-Mei-13	Palembang
8	Kabupaten Muara Enim, Sumatera Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		22-Mei-13	Muara Enim
9	Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		23-Mei-13	Lahat
10	Provinsi Bangka Belitung	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		10-Jun-13	Bangka
11	Kabupaten Bangka, Bangka Belitung	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		13-Jun-13	Sungailiat
12	Kabupaten Bangka Tengah, Bangka Belitung	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		14-Jun-13	Koba
13	Provinsi Sulawesi Tenggara	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		10-Jun-13	Kendari
14	Kabupaten Konawe Utara, Sulawesi Tenggara	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		12-Jun-13	Konawe Utara
15	Kabupaten Kolaka Utara, Sulawesi Tenggara	Dinas Pertambangan Dinas Pendapatan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran, Article 33		14-Jun-13	Kolaka Utara

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
16	PT Surveyor Indonesia, Bangka Belitung	Koordinator surveyor	Bank Dunia, BKF, Article 33	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara	14-Jun-13	Pangkal Pinang
17	PT Sucofindo, Bangka Belitung	Koordinator surveyor	Bank Dunia, BKF, Article 33		14-Jun-13	Pangkal Pinang
18	Kanwil Perbendaharaan, Bangka Belitung	Kepala Kanwil Perbendaharaan	Bank Dunia, BKF, Ditjen Anggaran		12-Jun-13	Pangkal Pinang
19	KPP Bea Cukai Pangkal Pinang, Bangka Belitung	Kepala KPP BC Pangkal Pinang	Bank Dunia, BKF, Article 33, Ditjen Anggaran		12-Jun-13	Pangkal Pinang
20	KPP Bea Cukai Kendari, Sulawesi Tenggara	Kepala KPP BC Kepala Kepatuhan Internal dan Penyuluhan	Bank Dunia, BKF, Article 33, Ditjen Anggaran		12-Jun-13	Kendari
21	KPP Bea Cukai Pomalaa, Sulawesi Tenggara	Kepala KPP BC Pomalaa	Bank Dunia, BKF, Article 33, Ditjen Anggaran		12-Jun-13	Pomalaa
22	KPP Balikpapan, Kalimantan Timur	Kepala KPP Balikpapan	Bank Dunia, Article 33		30-April-13	Balikpapan
23	KPPN Balikpapan, Kalimantan Timur	Kepala KPPN Balikpapan	Bank Dunia, Article 33		30-April-13	Balikpapan
24	Bank Mandiri, Sumatera Selatan	Perwakilan bank	Bank Dunia, BKF, Article 33		20- Mei-13	Palembang

Lampiran Tabel 3a.3. Wawancara yang dilakukan dengan industri

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
1	Indonesian Coal Mining Association (ICMA)	1. Supriatna Sahala (Direktur Eksekutif ICMA); 2. Rayendra Pradipta (Direktur PT Energi Nusa Mandiri); 3. Manajer Pajak PT Berau Coal	Bank Dunia	Membahas seluruh aspek tahapan pengelolaan PNBP/royalti, produksi dan laporan operasi ke Pemerintah	20-Nov-12	Kantor ICMA

#	Lembaga	Narasumber	Pelaksana	Tujuan	Tanggal	Tempat & waktu
2	Produsen dan Pemegang izin per-tambangan	16 perusahaan batubara (IUP): PT Santan Batubara PT Kedap Sayaaq PT Astri Mining Resources PT Publik Opsi Mandiri PT Kalimantan Energi Utama PT Anugerah Sukses Gemilang CV Surya Putra Banua PT Adimitra Baratama Nusantara PT Mamahak Coal Mining PT Bina Insan Sukses Mandiri PT Satria Mayangkara Sejahtera PT Dianrana Petrojasa PT Muara Alam Sejahtera PT Golden Great PT Manambang Muara Enim PT Bukit Asam 7 perusahaan nikel (IUP): PT Putra Darmawan PT Pulau Rusa Tamita PT Citra Silika Mallawa PT Starget Pacific Resources PT Bumi Konawe Abadi PT Cipta Djaya Surya PT Antam 7 perusahaan timah (IUP): CV United Smelting PT Alam Lestari Kencana PT Inti Stania Prima PT DS Jaya PT Timah Tbk PT Bukit Timah PT Serumpun Sebalai 2 perusahaan (PKP2B): 1. PT Arutmin Indonesia 2. PT Kalimantan Energi Lestari Seluruh perusahaan yang diwawancarai beroperasi pada 10 sampel kabupaten di tingkat daerah	Bank Dunia, BKF, dan Article 33	Memahami praktik yang ada dan perannya dalam sistem pengelolaan PNBP batubara melalui wawancara terstruktur dan pengumpulan data/dokumen	Mei-Juni 2013	Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Bangka Belitung dan Jakarta

Lampiran Tabel 3a.4. Data dan dokumentasi yang dikumpulkan dan dianalisis

BPS
Statistik ekspor BPS, 2003 hingga 2012
Statistik pertambangan non-migas 1996-2012

ESDM
Arsip pembayaran PNBP sumber daya alam ESDM 2007-2012 (*file* Excel)
Daftar produsen IUP yang dikelola ESDM per April 2013 (*file* Excel)
Daftar produsen PKP2B yang dikelola ESDM per Desember 2011 (*file* Excel)
Daftar produsen Kontrak Karya yang dikelola ESDM per Desember 2012 (*file* Excel)
Proyeksi PNBP tahun 2012 oleh ESDM (*file* Excel)
Formulir SSBP yang diisi oleh perusahaan-perusahaan pertambangan yang dikumpulkan dari ESDM (salinan terpindai [*scanned*])
Formulir transfer bank Bank Indonesia yang dikumpulkan dari ESDM (salinan terpindai [*scanned*])
Dokumen pendukung yang diterima sebagai bagian dari bukti pembayaran PNBP dari ESDM, termasuk laporan *surveyor* dsb. (salinan terpindai [*scanned*])
Rincian dokumen realisasi pembayaran PNBP tahun 2011 yang dikelola ESDM (*file* Excel)
Buku pegangan statistik ekonomi energi Indonesia 2010-2012

Ditjen Anggaran
Sasaran PNBP sumber daya alam tahun 2012 (*file* Excel)

Dinas Pertambangan
Daftar pemegang IUP yang dikelola oleh Dinas Pertambangan daerah (*file* Excel) – beberapa memiliki data produksi pemegang IUP
Proyeksi royalti dan bagian penjualan Dinas Pertambangan (*file* Excel)
Formulir SSBP yang telah diisi dan dikumpulkan oleh Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])
Dokumen pendukung yang diterima sebagai bagian dari bukti pembayaran PNBP dari Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])
Dokumen yang terkait dengan pengumuman harga patokan untuk penghitungan royalti (salinan terpindai [*scanned*])
Daftar pungutan PNBP dari formulir SSBP yang terisi dan dikumpulkan Dinas Pertambangan (*file* Excel)
Daftar perusahaan yang tidak membayar dari Dinas Pertambangan (*file* Excel, hanya satu dari 10 kabupaten yang disurvei)
File-file Dinas Pertambangan tentang undangan forum rekonsiliasi dan dokumen hasil rekonsiliasi (salinan terpindai [*scanned*])
Dokumen yang dikumpulkan tentang audit yang dilakukan dan tindak lanjut Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])

Dinas Pendapatan
PMK dana bagi hasil (salinan terpindai [*scanned*])
Formulir SSBP terisi yang dikumpulkan oleh Dinas Pendapatan (salinan terpindai [*scanned*])
Daftar pungutan PNBP dari formulir PNBP yang diisi dan dikumpulkan oleh Dinas Pendapatan (*file* Excel)
Catatan Dinas Pendapatan tentang undangan forum rekonsiliasi dan dokumen hasil rekonsiliasi (salinan terpindai [*scanned*])
Dokumen yang dikumpulkan tentang audit yang dilakukan dan tindak lanjut Dinas Pendapatan (salinan terpindai [*scanned*])

Lampiran IIIb: Analisis Data untuk Mendukung Diagnostik Pengelolaan PNBP

Lampiran ini memberikan contoh bagaimana data dan dokumen yang dikumpulkan digunakan sebagai bukti untuk mendukung diagnosis proses pengelolaan PNBP yang ada. Lampiran ini menyajikan temuan-temuan utama dari analisis data pada setiap tahapan dari 10 tahap pengelolaan PNBP, serta menyajikan rangkuman dan contoh terpilih untuk mendukung temuan-temuan tersebut.

Lampiran 3b.1. Penetapan dasar royalti (Tahap 1 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.1: Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen terpilih yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Daftar produsen IUP dan PKP2B yang dikelola oleh ESDM (*file* Excel)	• Daftar pemegang izin yang dimiliki Dinas Pertambangan kabupaten dan ESDM tidak konsisten, di mana beberapa kabupaten menunjukkan informasi yang berbeda untuk pemegang IUP dan PKP2B dari yang terdaftar pada *database* ESDM untuk daerah yang sama.
Daftar pemegang IUP yang dikelola oleh Dinas Pertambangan kabupaten (*file* Excel) Catatan: *File* Excel yang berisi ringkasan informasi IUP di kabupaten didapat dari 10 kabupaten yang disurvei, namun bentuk formatnya (termasuk jenis informasi yang disimpan) berbeda-beda antar kabupaten.	• Tidak ada *database* elektronis formal seluruh pembayar PNBP potensial, dan sebaliknya informasi pemegang IUP disimpan pada *file* Excel yang diperbaharui secara manual dari data-data tahun yang lalu. • Kekeliruan diidentifikasi pada data pemegang izin IUP, termasuk perbedaan nama untuk IUP yang sama pada tahun-tahun tertentu. • Informasi berikut umumnya tersedia untuk setiap pemegang IUP: jumlah perizinan di setiap kabupaten, daerah konsesi, dan jenis perizinan. Namun tidak ada informasi kapasitas operasi produksi atau tingkat produksi berjalan dari setiap pemegang perizinan, yang merupakan informasi yang dibutuhkan untuk menetapkan dasar pembayar PNBP. • Tidak ada bukti bahwa daftar pemegang IUP diperiksa silang terhadap data tentang royalti dan sewa/iuran tetap lahan yang dibayarkan oleh pemegang perizinan. Pemeriksaan silang informasi tersebut perlu dilakukan untuk menentukan daftar pemegang IUP yang diperkirakan akan membayar royalti, yang pada gilirannya akan sangat penting untuk menentapkan dasar royalti.

Lampiran Kotak 3b.1: Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada Tahap 1 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Ringkasan perizinan IUP batubara di Provinsi Kalimantan Selatan yang dikelola oleh Dinas Pertambangan berisi informasi tahapan operasi, status operasi, jenis mineral, jumlah perizinan di setiap kabupaten, dan daerah konsesi. Daftar tersebut tidak memberikan informasi tentang kapasitas produksi, produksi sesungguhnya atau pembayaran royalti, karena informasi tersebut tidak dikumpulkan secara sistematis oleh Dinas Pertambangan.*

No	Kabupaten	Bahan Galian Batubara				Total	Luasan Ha				Total
		Eksplorasi		Operasi Produksi			Eksplorasi		Operasi Produksi		
		Perizinan		Perizinan			Perizinan		Perizinan		
		Habis	Berlaku	Habis	Berlaku		Habis	Berlaku	Habis	Berlaku	
1	Kotabaru	0	57	0	48	**105**	0.00	306,295.32	-	60,611.14	**366,906.46**
2	Tanah Bumbu	38	42	46	148	**274**	-	26,575.90	15,308.56	44,866.49	**86,750.95**
3	Tanah Laut	15	43	10	59	**127**	617.88	49,613.12	1,518.51	9,662.94	**61,412.45**
4	Banjar	1	17	1	23	**42**	78.86	14,539.40	91.00	7,750.57	**22,459.83**
5	Tapin	0	0	0	27	**27**	-	-	-	9,879.82	**9,879.82**
6	Hulu Sungai Selatan	1	0	0	1	**2**	1,327.00	-	-	113.50	**1,440.50**
7	Hulu Sungai Tengah	0	0	0	0	**0**	-	-	-	-	-
8	Hulu Sungai Utara	0	0	0	0	**0**	-	-	-	-	-
9	Balangan	0	24	0	3	**27**	-	37,331.50	-	6,000.00	**43,331.50**
10	Tabalong	1	7	0	3	**11**	4,000.00	22,079.80	-	27,198.90	**53,278.70**
11	Banjarbaru	0	0	0	0	**0**	-	-	-	-	-
12	Barito Kuala	0	0	0	0	**0**	-	-	-	-	
	TOTAL	56	190	57	312	**615**	6,023.74	456,435.04	16,918.07	166,083.36	**645,460.21**

Contoh 2: *Ringkasan perizinan PKP2B di Provinsi Kalimantan Selatan per bulan Maret 2013. Ketika dibandingkan dengan data ESDM, terdapat selisih dalam jumlah luas daerah konsesi sebesar 24.000 ha karena kesalahan manusia (kesalahan memasukkan satu digit ribuan pada satu perusahaan)*

REKAPITULASI PERJANJIAN KARYA PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA (PKP2B)
PROVINSI KALIMANTAN SELATAN - AKHIR MARET TAHUN 2013

NO	TAHAP KEGIATAN	LUAS (Ha)	KETERANGAN
1	Operasi Produksi	217,516.50	Total PKP2B : 19
2	Eksplorasi	6,484.00	
3	Studi Kelayakan	21,964.00	Total PKP2B Operasi
4	Konstruksi	13,017.50	Produksi : 17
5	Penyelidikan Umum	664.80	Yang ada kegiatan /
	TOTAL	**259,646.80**	Produksi : 13
	TOTAL ESDM	**235,588.25**	

Lampiran 3b.2. Proyeksi potensi royalti (Tahap 2 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.2. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen terpilih yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Proyeksi PNBP pertambangan tahun 2012 oleh ESDM (*file* Excel)	• Walau proyeksi tersebut tampaknya cukup rinci dengan adanya uraian baris per baris untuk setiap mineral dan pembagian batubara berdasarkan IUP, PKP2B dan nilai kalorinya, terdapat kekurangan dalam ringkasan tersebut. Sebagai contoh, perhitungan royalti batubara tidak menyertakan biaya pengurang yang diperkenankan. • Proyeksi tampaknya tidak diperiksa terhadap data dan proyeksi makro (harga batubara). • Tidak ada bukti kajian proyeksi selama tahun berjalan sebagai tanggapan atas perubahan yang terjadi di pasar. • Tidak ditemukan bukti bahwa realisasi PNBP dibandingkan dengan proyeksi awalnya. • Tidak ada bukti pada proyeksi PNBP bahwa proyeksi itu disusun dengan menggunakan data harga dan nilai kalori ekspor yang diperbaharui, yang dikumpulkan oleh instansi lain pemerintahan Indonesia.
Perkiraan royalti dan dana bagi hasil Dinas Pertambangan (*file* Excel) Catatan: *File* Excel bagi hasil Dinas Pertambangan diperoleh dari seluruh 10 kabupaten yang disurvei.	• Analisis data tidak menemukan bukti bahwa Dinas Pertambangan memiliki akses kepada data utama, seperti harga pasar terbaru, proyeksi produksi, nilai kalori batubara yang diproduksi, dll. untuk menyusun proyeksi PNBP yang kredibel atau mengevaluasi proyeksi PNBP dari ESDM atau proyeksi bagi hasil PMK. • Inkonsistensi data antara provinsi, kabupaten dan ESDM, seperti perbedaan daerah konsesi, yang menunjukkan bahwa data yang digunakan untuk proyeksi (ketika tersedia) tampaknya tidak akurat.

Lampiran Kotak 3b.2. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 2 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Sasaran/proyeksi PNBP pertambangan yang disusun oleh ESDM untuk Ditjen Anggaran untuk RAPBN 2012. Daftar ini tidak menyertakan rujukan apapun kepada biaya pengurang yang diperkenankan, atau analisis antara proyeksi PNBP dan PNBP sesungguhnya untuk tahun-tahun yang lalu.*

Exchange Rate Type of NTR	8,700	Volume		Tarif (US$)	Price (US$)	Total
Royalty - 421312						
1.	Mining Authority					
	- Coal CV ≤ 5100 (ADB)	5,357,863	ton	3.00%	45.00	62,928,100,935
	- Coal CV > 5100 - 6100 (ADB)	35,068,662	ton	5.00%	70.00	1,067,840,757,900
	- Coal CV > 6100 (ADB)	20,341,850	ton	7.00%	85.00	1,052,995,865,250
	- Gold	3,200	kg	3.75%	41,795.97	43,634,993,828
	- Silver	25,000	kg	3.25%	932.37	6,590,702,193
	- Bauxite	15,000,000	ton	3.75%	18.00	88,087,500,000
	- Nickel ore	9,500,000	ton	4.00%	24.00	79,344,000,000
	- Tin	82,500	ton	3.00%	26,000.00	559,845,000,000
	- Zircon	48,000	ton	4.50%	150.00	2,818,800,000
	- Iodine	67,830	kg	3.75%	10.50	232,360,144
	- Iron ore	5,700,000	ton	3.00%	19.20	28,563,840,000
	- Manganese	80,000	ton	3.25%	108.90	2,463,318,000
	- Sulfur	3,443	Kg	3.50%	40.00	41,941,465
	- Copper	800	ton	4.00%	7,716.18	2,148,184,651
	- Turf	60,000	ton	3.00%	15.70	245,862,000
	- Galena	4,000	ton	3.00%	2,000.00	2,088,000,000
	- Asphalt	10,563	ton	3.25%	20.00	59,730,938
						2,999,928,957,303
2.	Mining Authority					
	[illegible]					
	- Copper	1,134,678,532	Lbs	3.50%	3.50	1,209,283,645,138
	- Gold	1,201,000	oz	1.00%	1,300.00	135,833,102,262
	- Silver	3,369,000	oz	1.00%	29.00	8,499,987,404
	[illegible]					
	- Copper	79,832	Ton	45.00		31,254,302,385
	- Gold	73,000	oz	2.00%	1,300.00	16,512,572,856
	- Silver	441,000	oz	2.00%	29.00	2,225,286,101
	[illegible]					
	- Gold	14,616	Kg	225.00	1,300.00	28,609,860,825
	- Silver	12,433	Kg	1.90	29.00	205,509,390
	[illegible]					
	- Gold	28,174	oz	1.00%	1,300.00	3,186,444,339
	- Silver	898,552	oz	1.00%	29.00	2,267,046,696
	[illegible]					
	- Gold	1,000	Kg	225.00	1,300.00	1,957,832,775
	- Silver	300	Kg	1.90	29.00	4,959,827
	[illegible]					
	- Gold	29,143	oz	2.00%	1,300.00	6,592,230,294
	- Silver	420,960	oz	2.00%	29.00	2,124,163,201
	[illegible]					
	- Nickel Matte	75,700	Ton	78.00	18,720.00	51,370,020,000
	[illegible]					
	- Tin	7,110	Ton	3.00%	26,000.00	48,248,460,000
						1,548,175,423,493

Contoh 2: *Ringkasan produksi batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur untuk 2012. Baris kosong pada daftar perusahaan untuk produksi menunjukkan bahwa proyeksi produksi yang menjadi dasar proyeksi PNBP mungkin tidak menyeluruh.*

No.	JENIS	Nama Perusahaan	Perijinan	Kecamatan	Stock Awal	Produksi (Ton)												TOTAL
						Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni	Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember	
1	PT	Adimitra Baratama Nusantara	KP	Sanga Sanga	319,648.65		266,421.00		261,901.00	331,794.30	383,942.92	401,768.04	370,839.50	453,357.50		420,594.10		1,764,655.32
2	PT	Alam Jaya Barapratama	PKP2B	Loa Janan														-
3	PT	Alfara Delta Persada	KP PUSAT	Loa Janan	80,602.98	383,631.87												383,631.87
4	PT	Alhasanie	PKP2B	Sanga Sanga	196,289.00	75,369.00	78,744.00	273,495.00					196.04	193,938.00				619,662.04
5	PT	Anggana Coal	KP PUSAT	Loa Janan														-
6	PT	Apira Utama	PKP2B	Kembang Janggut	34,006.37	133,643.83	106,045.05											239,688.88
7	PT	Arya Benua Etam	KP	Sebulu														-
8	PT	Arzara Barainda Energitama	KP	Loa Kulu														-
9	PT	Bara Bumi Kartanegara	KP	Tabang	323,550.03	149,751.73												149,751.73
10	PT	Bara Kumala Sakti	KP PUSAT	Tenggarong Seberang														-
11	PT	Bara Sejati	KP	Tenggarong Seberang														-
12	PT	Bara Tabang	KP	Tenggarong Seberang														-
13	PT	Baramuti Sukses Sarana	KP	Sanga Sanga														-
14	PT	Binamitra Sumberarta	KP	Sanga Sanga	130,670.25	-	-	-	101,909.03	110,794.46	124,857.22	127,603.43	116,447.67	145,550.76	136,865.10	119,798.10F		746,880.00
15	PT	Borneo Emas Hitam	KP	Tenggarong Seberang														-
16	PT	Borneo Minerals	KP	Muara Kaman		20,803.11	22,377.13	21,602.48	29,826.41	53,618.24	34,223.50	41,059.53	34,223.50	34,223.50	34,223.50	34,223.50	34,223.50	294,627.91
17	PT	Bukit Baiduri Energi	KP	Muara Jawa	43,939.64	95,194.37	120,417.74	92,280.06	118,469.39	122,062.72	-	90,579.16	99,820.99	99,727.84				758,553.07
18	PT	Bukit Menjangan Lestari	KP	Sebulu														-
19	PT	Bukit Raya Energi	KP	Kota Bangun	-	-	-											-
20	PT	Cahaya Alam	PKP2B	Muara Badak	3,243.76	84,928.57	85,863.12	54,348.57										105,638.67
21	PT	Dallah Coal Mining	KP	Muara Kaman														-
22	PT	Dharma Puspita Mining	KP	Tenggarong Seberang														-
23	PT	Fajar Rumi Sakti (TAMTA)	KP	Tenggarong Seberang		[illegible]	[illegible]	7.00	10.00	10.70	7.17	8.56	8.47	4.60	9.21	6.60		95.63

Page 1

Lampiran 3b.3. Tagihan: Perhitungan dan penetapan kewajiban royalti (Tahap 3 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.3. Temuan-temuan utama analisis data

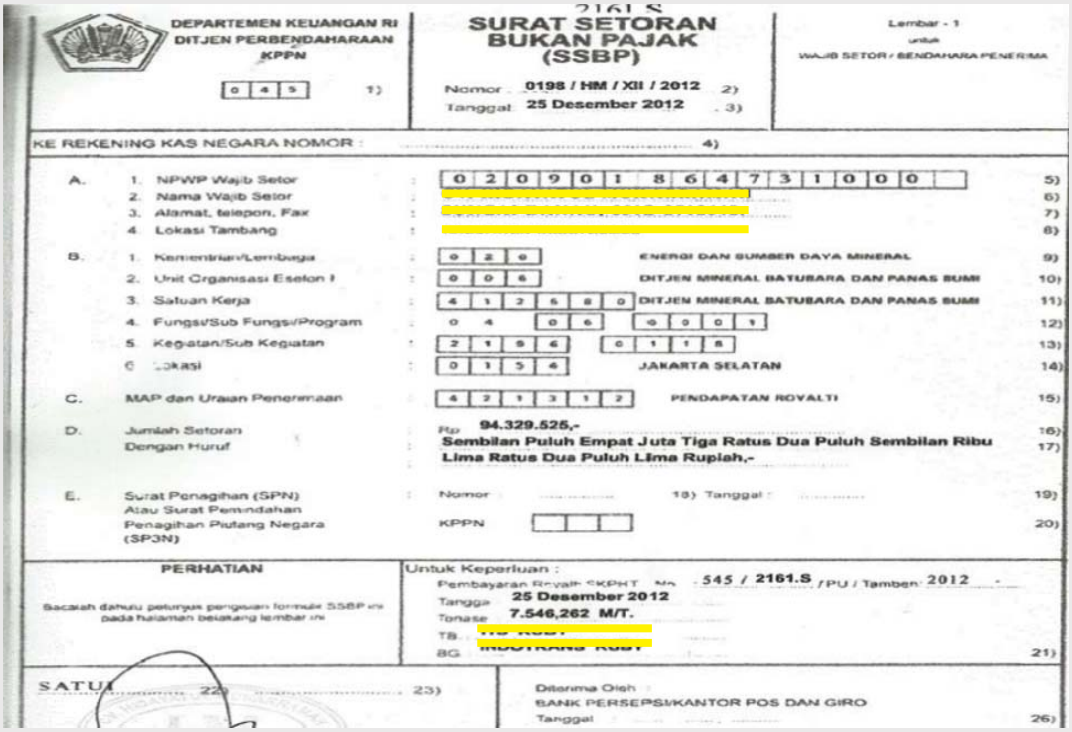
Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Formulir SSBP terisi yang dikumpulkan oleh ESDM (salinan terpindai [*scanned*])	• Risiko kurang bayar dari produsen batubara yang menggunakan harga jual ketika lebih rendah dari harga patokan, dan biaya pengurang yang terlampau besar yang tidak beralasan berdasarkan harga yang digunakan dalam menghitung kewajiban royalti pada perusahaan-perusahaan di dalam formulir SSBP. • Dokumen yang dikumpulkan tidak menunjukkan bukti komunikasi apapun tentang kekeliruan perhitungan royalti yang umum terjadi di dalam industri.
Formulir SSBP terisi yang dikumpulkan oleh Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])	• Sejumlah besar formulir SSBP yang dikumpulkan oleh Dinas Pertambangan tidak memiliki informasi tentang harga dan jumlah yang terjual, yang dibutuhkan sebagai dasar perhitungan royalti. • Informasi tentang biaya pengurang yang diperkenankan tidak dilaporkan secara seragam pada formulir SSBP, dan hanya sebagian yang menyertakan rincian.
Dokumen terkait penerbitan harga patokan untuk perhitungan royalti, dikumpulkan dari Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])	• Analisis atas dokumen harga patokan menunjukkan bahwa perusahaan menyatakan harga yang relevan, namun tidak dilengkapi dengan pedoman tentang penggunaannya untuk perhitungan kewajiban royalti.

Lampiran Kotak 3b.3. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 3 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Dokumen harga patokan pada Kabupaten Tanah Bumbu, Kalimantan Selatan, yang digunakan untuk mendukung sosialisasi dan konsultasi untuk perhitungan royalti. Dokumen harga patokan tidak diikuti dengan pedoman yang rinci dan jelas tentang penggunaannya (misalnya bagaimana menggunakan harga patokan untuk penjualan FOB).*

NO	MEREK DAGANG/ *BRAND*	KUALITAS *TYPICAL*				HPB MARKER (US$/ton)
		CV (kcal/kg GAR)	TM (%, ar)	TS (%, ar)	Ash (%,ar)	
1	Gunung Bayan I	7.000	10,0	1,0	15,0	87.41
2	Prima Coal	6.700	12,0	0,6	5,0	87.36
3	Pinang 6150	6.200	14,5	0,6	5,5	78.83
4	Indominco IM_East	5.700	17,5	1,6	4,8	66.61
5	Melawan Coal	5.400	22,5	0,4	5,0	64.20
6	Envirocoal	5.000	26,0	0,1	1,2	60.13
7	Jorong J-1	4.400	32,0	0,3	4,2	48.43
8	Ecocoal	4.200	35,0	0,2	3,9	44.19

Contoh 2: *Salinan formulir SSBP yang telah direvisi (dengan tambahan kolom untuk lokasi operasi pertambangan) yang diserahkan oleh perusahaan, ternyata tidak memiliki informasi tentang harga patokan dan biaya pengurang yang digunakan untuk perhitungan royalti.*



2161.S

DEPARTEMEN KEUANGAN RI
DITJEN PERBENDAHARAAN
KPPN
045 1)

SURAT SETORAN BUKAN PAJAK (SSBP)

Nomor 0198 / HM / XII / 2012 2)
Tanggal 25 Desember 2012 3)

Lembar - 1
untuk
WAJIB SETOR / BENDAHARA PENERIMA

KE REKENING KAS NEGARA NOMOR : 4)

A. 1. NPWP Wajib Setor : 0 2 0 9 0 1 8 6 4 7 3 1 0 0 0 5)
2. Nama Wajib Setor : 6)
3. Alamat, telepon, Fax : 7)
4. Lokasi Tambang : 8)

B. 1. Kementerian/Lembaga : 0 2 0 ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL 9)
2. Unit Organisasi Eselon I : 0 0 6 DITJEN MINERAL BATUBARA DAN PANAS BUMI 10)
3. Satuan Kerja : 4 1 2 5 8 0 DITJEN MINERAL BATUBARA DAN PANAS BUMI 11)
4. Fungsi/Sub Fungsi/Program : 0 4 0 6 0 0 0 1 12)
5. Kegatan/Sub Kegatan : 2 1 9 6 0 1 1 8 13)
6. Lokasi : 0 1 5 4 JAKARTA SELATAN 14)

C. MAP dan Uraian Penerimaan : 4 2 1 3 1 2 PENDAPATAN ROYALTI 15)

D. Jumlah Setoran : Rp 94.329.525,- 16)
Dengan Huruf : Sembilan Puluh Empat Juta Tiga Ratus Dua Puluh Sembilan Ribu Lima Ratus Dua Puluh Lima Rupiah,- 17)

E. Surat Penagihan (SPN) Atau Surat Pemindahan Penagihan Piutang Negara (SP3N) : Nomor ..... 18) Tanggal ..... 19)
KPPN 20)

PERHATIAN
Sebelum dahulu petunjuk pengisian formulir SSBP ini pada halaman belakang lembar ini

Untuk Keperluan :
Pembayaran Royalti SKPHT No. 545 / 2161.S /PU / Tamben 2012
Tanggal 25 Desember 2012
Tonase 7.546,262 M/T.
TB.
BG 21)

SATU 22) ..... 23)

Diterima Oleh
BANK PERSEPSI/KANTOR POS DAN GIRO
Tanggal 26)

Lampiran 3b.4. Pembayaran penerimaan bukan pajak (Tahap 4 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.4. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Formulir SSBP terisi yang dikumpulkan dari Dinas Pertambangan dan ESDM (salinan terpindai [*scanned*])	• Analisis data menunjukkan bahwa formulir SSBP yang diserahkan tidak konsisten antar perusahaan, misalnya (i) tidak semua perusahaan mengisi kolom-kolom formulir; (ii) dan terdapat kekeliruan yang jelas seperti perusahaan-perusahaan menggunakan lokasi pembayaran dan bukan lokasi operasi pertambangan. • Formulir pembayaran tidak memiliki kolom data untuk informasi penting untuk mengevaluasi proyeksi PNBP seperti nilai kalori, sehingga menyulitkan upaya pemisahan pembayaran PNBP dan rekonsiliasi yang akan datang.[113]
Dokumen rinci realisasi pembayaran PNBP untuk tahun 2011 yang dikelola ESDM (*file* Excel)	• Analisis data menunjukkan bahwa jumlah pembayaran yang dibuat oleh suatu perusahaan tertentu bervariasi selama rentang tahun tertentu, yang menunjukkan tidak ada keseragaman dalam hal frekuensi pembayaran.
Formulir transfer Bank Indonesia yang dikumpulkan dari ESDM (salinan terpindai [*scanned*])	• Formulir transfer BI memiliki kolom data yang lebih sedikit dari formulir SSBP sehingga mengandung data yang lebih sedikit dibanding formulir SSBP. • Kolom informasi yang tidak dijumpai termasuk produksi, harga yang digunakan untuk perhitungan, dan berbeda dengan formulir SSBP, kode PNBP yang relevan untuk mendukung rekonsiliasi PNBP sebagai royalti atau penerimaan penjualan juga tidak tersedia.

Lampiran Kotak 3b.4. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 4 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *SSBP (Surat Setoran Bukan Pajak) diterbitkan oleh Ditjen Perbendaharaan dan digunakan oleh perusahaan untuk membayar PNBP serta melapor ke berbagai lembaga, seperti Dinas Pertambangan, Bank, ESDM*

- Bagian A berisi informasi pembayar, seperti NPWP, nama perusahaan dan alamat (kolom 5-7).
- Bagian B berisi informasi lembaga Pemerintah yang mengelola informasi, seperti nama kementerian, unit/eselon, satuan kerja, program, kegiatan dan lokasi (kolom 8-13)
- Bagian C berisi kode PNBP dan uraian (kolom 14)
- Bagian D berisi nilai pembayaran (kolom 15-16)
- Kolom 20 untuk uraian pembayaran yang diisi oleh pembayar.

113 Patut dicatat bahwa formulir SSBP pada dasarnya dapat dianggap sebagai formulir pengiriman dana. Namun dengan tidak adanya formulir dokumentasi lainnya untuk meringkas rincian perhitungan, seperti formulir royalti standar yang dibahas kemudian, tidak adanya rincian yang konsisten pada formulir tersebut merupakan suatu keprihatinan.

LAMPIRAN III
PERATURAN DIREKTUR JENDERAL PERBENDAHARAAN
NOMOR : PER- /PB/2006
TENTANG UJI COBA SISTEM PENERIMAAN NEGARA PADA
BANK PERSEPSI/DEVISA PERSEPSI?POS PERSEPSI SECARA *ON-LINE*

DEPARTEMEN KEUANGN RI DITJEN PERBENDAHARAAN KPPN .....1)	**SURAT SETORAN BUKAN PAJAK (SSBP)** Nomor .....2) Tanggal .....3)	Lembar - 1 Untuk WAJIB SETOR / BENDAHARA PENERIMA

KE REKENING KAS NEGARA NOMOR: .....4)

A. 1. NPWP Wajib Setor / Bend : 5)
2. Nama Wajib Setor / Bend : .....6)
3. Alamat : .....7)

B. 1. Kementerian / Lembaga : .....8)
2. Unit Organisasi Eselon I : .....9)
3. Satuan Kerja : .....10)
4. Fungsi/Sub Fungsi/Program: .....11)
5. Kegiatan / Sub Kegiatan : .....12)
6. Lokasi : .....13)

C. MAP dan Uraian Penerimaan : .....14)

D. Jumlah Setoran : RP. ..... 15)
Dengan Huruf : .....
.....16)

E. Surat Penagihan (SPN) Atau Surat Pemindahan Penagihan Piutang Negara (SP3N) : Nomor : .....17) Tanggal : .....18)
KPPN ..... 19)

PERHATIAN Bacalah Dahulu Petunjuk pengisian formulir SSBP pada halaman belakang lembar ini	Untuk Keperluan : 20)
.....21), ...22) .....23) NIP. .....24)	Diterima Oleh: BANK PERSEPSI/KANTOR POS DAN GIRO Tanggal .....25) Tanda Tangan .....26) Nama Terang.....27)

DEPARTEMEN KEUANGAN RI DITJEN PERBENDAHARAAN KPPN [ ][ ][ ] Jakarta	SURAT SETORAN BUKAN PAJAK (SSBP) Nomor : 001/PMC - IT/SSBP/IV/2013 Tanggal : / / 2013	Lembar - 1 untuk Wajib setor/Bendahara Penerima

KE REKENING KAS NEGARA NOMOR : .....

A. 1 NPWP Wajib Setor : 0 2 6 2 2 5 5 4 0 0 2 1 0 0 0

2 Nama Wajib Setor : [redacted]

3 Alamat, Telepon, Fax : [redacted]

B. 1 Kementerian/Lembaga : 0 2 0 Energi dan Sumber Daya Mineral

2 Unit Organisasi Eselon I : 0 0 6 Ditjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi

3 Satuan Kerja : 4 1 2 5 8 0 Dit. Pengusahaan Minerba

4 Fungsi/Subfungsi/Program : 0 4 0 6 0 0 0 1

5 Kegiatan/Subkegiatan : 2 1 9 6 0 1 1 8

6 Lokasi : 0 1 5 4 JAKARTA SELATAN

C. MAP dan Uraian Penerimaan : 4 2 1 3 1 1 PENDAPATAN IURAN TETAP

D. Jumlah Setoran : Rp. 59.257.632

Dengan Huruf : Lima Puluh Sembilan Juta Dua Ratus Lima Puluh Tujuh Ribu Enam Ratus Tiga Puluh Dua Rupiah

E. Surat Penagihan (SPN) Atau Surat Pemindahan Penagihan Piutang Negara (SP3N) : Nomor : ..... Tanggal. .....

KPPN [ ][ ][ ]

PERHATIAN	Untuk keperluan : IUP Produksi Blok A Tahun ke-1 No. 816 tahun 2012 Land Rent Rp. 59.257.632 Kurs Pajak Tgl 17 April 2013 s/d 23 April 2013 Berdasarkan **Keputusan Menteri Keuangan** ***1 USD = Rp. 9.708,-*** Provinsi Sumatera Selatan
Bacalah dahulu petunjuk pengisian formulir SSBP pada halaman belakang lembar ini. [redacted]	
Jakarta, / 2013	Diterima oleh : Bank Persepsi/Kantor Pos dan Giro Tanggal [redacted]

Contoh 2: *Analisis data menunjukkan bahwa perusahaan tidak melaporkan lokasi yang tepat. Lokasi di sini seharusnya diisi dengan lokasi operasi pertambangan dan bukan lokasi pembayaran.*

A. 1. NPWP Wajib Setor/Bend : 0 1 3 4 8 6 3 7 8 0 9 1 0 0 0 ...(5)

2. Nama Wajib Setor/Bend : [redacted] ...(6)

3. Alamat : [redacted] ...(7)

B. 1. Kementerian/Lembaga : 0 2 0 Energi dan Sumber Daya Mineral ...(8)

2. Unit Organisasi Eselon I : 0 0 6 Ditjen Mineral dan Batubara ...(9)

3. Satuan Kerja : 4 1 2 5 8 0 Ditjen Mineral dan Batubara ...(10)

4. Fungsi/Subfungsi/Program : 0 4 0 6 0 0 0 1 ...(11)

5. Kegiatan/Subkegiatan : 2 1 9 6 0 1 1 8 ...(12)

6. Lokasi : 0 1 5 4 Jakarta Selatan ...(13)

C. MAP dan Uraian Penerimaan : 4 2 1 3 1 2 Pendapatan Iuran Royalti ...(14)

D. Jumlah Setoran : Rp. 4.977.087.563,- ...(15)

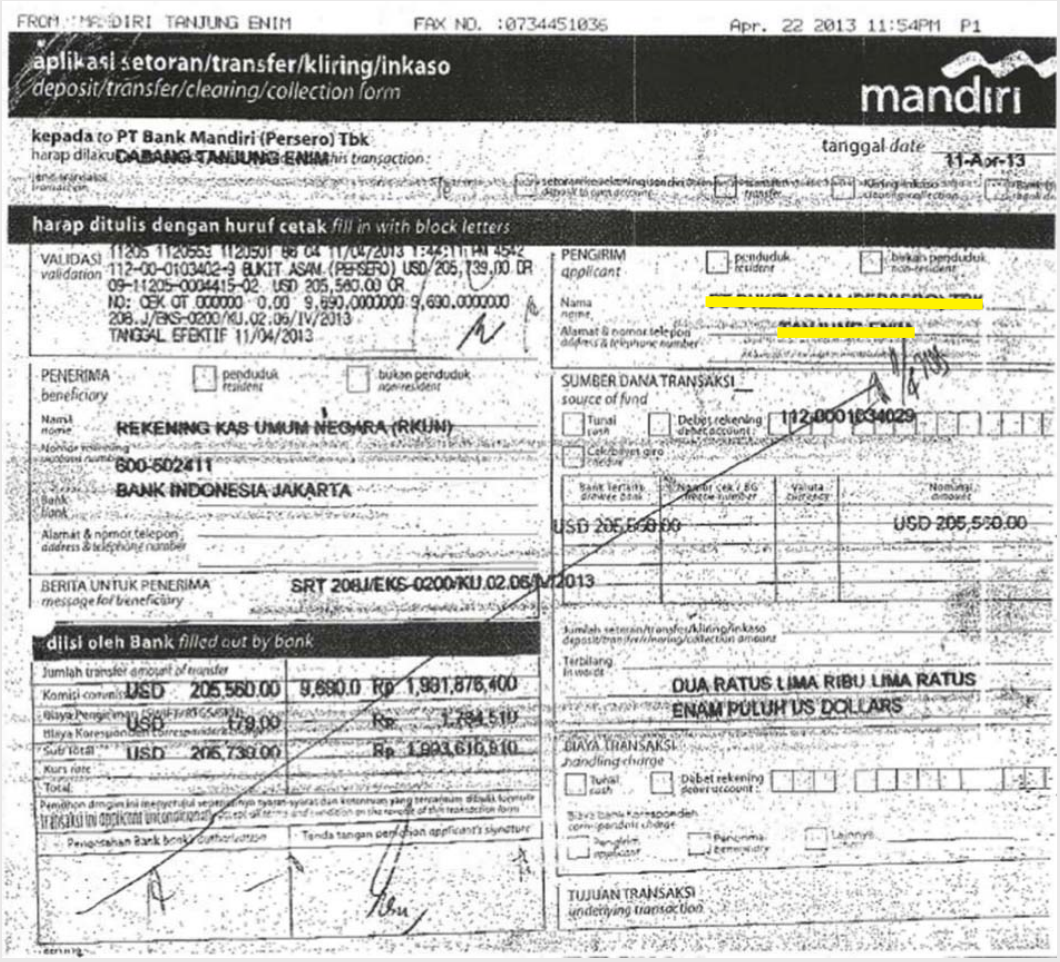
Dengan Huruf : Empat Milyar Sembilan Ratus Tujuh Puluh Tujuh Juta Delapan Puluh Tujuh Ribu Lima Ratus Enam Puluh Tiga Rupiah ...(16)

E. Surat Penagihan (SPN) Atau Surat Pemindahan Penagihan Piutang Negara (SP3N) : Nomor ..... (17) Tanggal : ...(18)

: KPPN ...(19)

PERHATIAN	Untuk Keperluan : (20)
Bacalah dahulu Petunjuk pengisian formalir SSPB pada halaman belakang lembar ini	Pembayaran Iuran Royalti Periode Oktober 2012 PT. Indominco Mandiri

Contoh 3: *Formulir yang digunakan oleh pembayar PNBP untuk melakukan transfer pembayaran ke Bank Indonesia. Formulir transfer bank tidak memiliki kolom khusus yang menjelaskan tujuan pembayaran maupun kolom untuk mengisi kode PNBP yang sesuai. Karenanya formulir itu mengandung lebih sedikit info dibanding formulir SSBP.*



FROM : MANDIRI TANJUNG ENIM FAX NO. :0734451036 Apr. 22 2013 11:54PM P1

aplikasi setoran/transfer/kliring/inkaso
deposit/transfer/clearing/collection form

mandiri

kepada to PT Bank Mandiri (Persero) Tbk
harap dilakukan CABANG TANJUNG ENIM this transaction :

tanggal date 11-Apr-13

harap ditulis dengan huruf cetak fill in with block letters

VALIDASI validation
11205 112055 112050 88 04 11/04/2013 134211 AN 4542
112-00-0103402-9 BUKIT ASAM (PERSERO) USD 205,739.00 DR
09-11205-0004415-02 USD 205,560.00 CR
NO: CEK OT 000000 0.00 9,690.0000000 9,690.0000000
208.J/EKS-0200/KU.02.06/IV/2013
TANGGAL EFEKTIF 11/04/2013

PENGIRIM applicant
penduduk resident
bukan penduduk non-resident
Nama name
Alamat & nomor telepon address & telephone number

PENERIMA beneficiary
penduduk resident
bukan penduduk non-resident
Nama name REKENING KAS UMUM NEGARA (RKUN)
Nomor rekening account number 600-502411
Nama Bank bank BANK INDONESIA JAKARTA
Alamat & nomor telepon address & telephone number

SUMBER DANA TRANSAKSI source of fund
Tunai cash
Debet rekening debet account 112-0001034029
Cek/bilyet giro check

Bank tertarik drawee bank	Nomor cek / BG check number	Valuta currency	Nominal amount
			USD 205,560.00

BERITA UNTUK PENERIMA message for beneficiary SRT 208J/EKS-0200/KU.02.06/IV/2013

Jumlah setoran/transfer/kliring/inkaso deposit/transfer/clearing/collection amount
Terbilang in words DUA RATUS LIMA RIBU LIMA RATUS ENAM PULUH US DOLLARS

dilsi oleh Bank filled out by bank

Jumlah transfer amount of transfer	USD 205,560.00	9,690.0 Rp 1,991,876,400
Komisi commission		
Biaya Pengiriman	USD 179.00	Rp 1,734,510
Biaya Korespondensi correspondent charge		
Sub total	USD 205,739.00	Rp 1,993,610,910
Kurs rate		
Total		

Pemohon dengan ini menyetujui sepenuhnya syarat-syarat dan ketentuan yang tercantum dibalik formulir transaksi ini dan dianggap telah mengetahui
I hereby agree to the terms and condition on the reverse of this transaction form
Pengesahan Bank bank authorization
Tanda tangan pemohon applicant's signature

BIAYA TRANSAKSI handling charge
Tunai cash
Debet rekening debet account
Biaya bank korespondensi correspondent charge
Pengirim applicant
Penerima beneficiary
Lainnya

TUJUAN TRANSAKSI underlying transaction

Lampiran 3b.5. Pelaporan pembayaran PNBP (Tahap 5 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.5. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Dokumen pendukung yang diterima sebagai bagian dari bukti pembayaran PNBP oleh ESDM (salinan terpindai [*scanned*])	• Tinjauan laporan pembayaran PNBP yang diterima oleh ESDM menunjukkan bahwa tidak ada bentuk formulir laporan royalti standar yang dikirimkan ke ESDM atau Dinas Pertambangan. Selain itu, seperti ditunjukkan oleh analisis data pada Tahap 3 dan 4, informasi pembayar PNBP yang diambil dari formulir SSBP tampaknya tidak konsisten dan tidak menyeluruh. • Dokumen pendukung, bila diterima, tidak selalu jelas kaitannya dengan asumsi utama, seperti perhitungan biaya pengurang yang diperkenankan dan dasarnya, serta tidak menguraikan informasi yang berguna secara jelas akan jumlah PNBP yang seharusnya dipungut. • Dokumen pendukung tidak mengikuti format standar, dengan banyak perusahaan menyerahkan berbagai jenis laporan sebagai bukti pendukung perhitungan PNBP. • Jumlah dokumen pendukung sangatlah besar (termasuk laporan *surveyor*, jadwal waktu, dll.) dan tidak dapat dianalisis dengan mudah karena tidak adanya standardisasi.
Dokumen pendukung yang diterima sebagai bagian dari bukti pembayaran PNBP oleh Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])	• Laporan pembayaran yang diterima oleh Dinas Pertambangan tidak memiliki syarat standar sehingga tidak konsisten—hal yang konsisten hanyalah formulir penerimaan SSBP atau transfer bank. • Dokumen pendukung, bila dikirimkan, tidak selalu jelas menerangkan asumsi utama, mis. perhitungan biaya pengurang yang diperkenankan dan dasarnya tidak diuraikan dengan jelas untuk memiliki informasi yang bermanfaat dalam kaitannya dengan jumlah PNBP yang seharusnya dipungut. • Analisis data dari laporan-laporan yang diterima oleh ESDM dan Dinas Pertambangan menunjukkan bahwa tidak ada protokol berbagi informasi yang sistematis, karena informasi pembayaran pada Dinas Pertambangan tidak dijumpai pada ESDM, dan sebaliknya.

Lampiran Kotak 3b.5. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 5 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Daftar contoh dokumen pendukung yang disyaratkan dari perusahaan pada Dinas Pertambangan Tanah Bumbu. Daftar ini diatur oleh peraturan daerah dan tidak oleh ESDM dan hal ini menunjukkan bahwa setiap kabupaten/provinsi dapat memiliki daftar yang berbeda bergantung kepada pandangan mereka terhadap pengelolaan. Dokumen yang dibutuhkan berjumlah sangat besar dan dapat termasuk surat perintah pengiriman, salinan izin, surat keterangan asal barang (SKAB), kontrak penjualan, salinan formulir SSBP, dan analisis laboratorium.*

NO	URAIAN	BANYAKNYA	KETERANGAN
1.	Permohonan SKPHT : Nomor : Tanggal : No.SKPB. 545/ B/PU/TAMBEN/2011 No. Dok : T	1. Berkas	Disampaikan dengan hormat *Mohon ditindak lanjuti.* **Pengapalan :** TB. BG. TONASE : MT

NO	URAIAN	ADA	TIDAK ADA	KETERANGAN
1.	Surat Permohonan			
2.	Shiping Instruction (SI)			
3.	Copy IUP-OP			
4.	Surat Pernyataan Asal Barang (Materai 6.000)			
5.	Kontrak Jual Beli			
6.	Copy Asli Surat Kirim			
7.	Copy Certificate Of Analysis			
8.	Draft Survey/Draft Tongkang			
9.	Bukti Setor Royalti dan SP III			
10.	Berita Acara Lapangan			
11.	Surat Keterangan dari Pelabuhan			

Contoh 2: *Dokumen pendukung yang termasuk informasi produksi dan penjualan batubara. Contoh ini menunjukkan status persediaan batubara per bulan Februari 2013, harga jual (dolar AS), jumlah biaya transportasi (dolar AS), dan tarif royalti. Terlepas dari informasi yang disampaikan, kaitannya dengan asumsi utama tidak selalu jelas, misalnya perhitungan biaya pengurang yang diperkenankan serta dasarnya, sehingga menyebabkan kebingungan dan salah pengertian tentang jumlah PNBP yang harus dipungut.*

DATA PRODUKSI DAN PENJUALAN BATUBARA
PERIODE : FEBRUARI 2013

Keterangan	FEBRUARI 2013
Stock Awal(Ton)	124,029
Produksi (Ton)	126,580
Penjualan Domestik (Ton)	0
Penjualan Ekspor (Ton)	174,759
Koreksi	0
***Stock Akhir (Ton)**	75,850
Total Nilai Jual (US$)	
Domestik	0
Ekspor	14,663,179
Koreksi pendapatan *)	0
Total	14,663,179
Biaya Penjualan (US$)	
Biaya Pengangkutan dengan Tongkang	782,612
Nilai Penjualan Fasilitas Akhir	13,880,567
Total Penerimaan (US$)	13,880,567
(421312) Royalti 7%	971,640

CATATAN : *)

Contoh 3: *Bukti transfer bank akan dana bagi hasil penjualan hanya berisi tanggal, nama pembayar, jenis pembayaran, nomor rekening negara, periode pembayaran dan jumlahnya, tanpa disertai dokumen pendukung.*

SCB Ref : SG02452Q0020841
Customer Ref : [redacted]
Date : 26/12/2012
To: REKENING KAS UMUM NEGARA

Invoice Total	**44,896.00**
- Benef. Charge	0.00
- Discount	0.00
UTR Reference	ST99991212260216

Dear Sir / Madam (s),

We have on 26/12/2012 made a payment to your account xxxxx2411 at Bank Indonesia for USD 44,896.00 as instructed [redacted]

Should you not receive the payment in time, please contact [redacted] for further investigations.

Remittance Advice

This section includes details as supplied by [redacted]

Payment Details : Mine Sales Revenue with account 423113 period November 2012

Reference	Date	Description	Amount (USD)

Lampiran 3b.6. Pengelolaan data pembayar PNBP (Tahap 6 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.6. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Arsip laporan pembayaran PNBP ESDM dalam *file* Excel untuk tahun 2007-12 (satu *file* Excel untuk setiap tahun)	• Informasi pembayaran royalti yang dicatat pada *spreadsheet* Excel dapat mengandung kesalahan manusia (*human error*). Sebagai contoh, analisis pada *file* Excel pembayaran PNBP menunjukkan: o Inkonsistensi nama pembayar o Kesalahan kode antara tiga jenis PNBP pertambangan o Duplikasi masukan • Tidak ada bukti pemeriksaan sistematis yang dilakukan pada validitas atau akurasi laporan royalti sebelum pemasukkan data. • Sistem data yang ada tidak memungkinkan analisis realisasi/ pembayaran PNBP yang cepat dan bermanfaat, misalnya royalti yang dipungut menurut provinsi, mineral, dll. karena adanya kekeliruan (seperti duplikasi masukan) dan tidak adanya data tentang lokasi operasi.

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Arsip laporan pembayaran PNBP Dinas Pertambangan dalam *file* Excel, yang menggunakan informasi dari salinan formulir SSBP yang dikumpulkan dari perusahaan pertambangan	• Adanya kekeliruan dalam pencatatan pembayaran royalti, yang dimasukkan secara manual ke dalam *spreadsheet*, termasuk: o Inkonsistensi nama pembayar o Kesalahan penjumlahan yang mengakibatkan kekeliruan dalam jumlah tahunan royalti yang diterima o Banyak baris pembayaran perusahaan tidak diisi, tanpa bukti tindak lanjut apapun • *Spreadsheet* data pembayar PNBP di*format* secara tidak konsisten selama bertahun-tahun. Inkosistensi ini sangat menyulitkan upaya menghubungkan data pembayar ke *database* lainnya (jika ada) yang mencatat harga patokan dan jumlah yang dijual, yang sangat penting untuk menentukan kurang/lebih bayar. • Data tidak digolongkan menurut provinsi atau mineral, sehingga kurang bermanfaat sebagai informasi bagi penyusunan kebijakan yang akan datang.

Lampiran Kotak 3b.6. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 6 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Dokumen realisasi PNBP dari ESDM tahun 2011, di mana pembayaran PNBP dicatat dalam spreadsheet Excel mengandung kesalahan manusia. Sebagai contoh, analisis file Excel pembayaran PNBP menunjukkan:*

- *Inkonsistensi nama pembayar*
- *Kesalahan kode antara tiga jenis PNBP pertambangan*
- *Duplikasi masukan*

Tgl		Nama	Aku	Rp	USD	Status
3-Jan-11	'0303010200011415	[redacted]	421311	250,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1214130706040912	[redacted]	421312	675,750.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1110121302050109	[redacted]	421311	8,211,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0715000212080803	[redacted]	421311	11,040,808.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1414070107031411	[redacted]	421311	13,313,915.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1311011210031115	[redacted]	421311	16,036,773.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0203010002051212	[redacted]	421312	16,650,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0009101011141312	[redacted]	421312	22,330,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0701031301110407	[redacted]	421312	23,330,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0313101302031107	[redacted]	421312	42,628,300.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1104070306150515	[redacted]	421312	49,990,041.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0800061105110101	[redacted]	421312	50,531,320.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0805001105070513	[redacted]	421312	60,006,600.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0603060310031115	[redacted]	421312	66,629,655.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0104051200080214	[redacted]	421312	75,020,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0505150002030106	[redacted]	421311	92,350,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0809051303020614	[redacted]	421311	109,930,500.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0900141014050101	[redacted]	421311	115,362,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1514060614151310	[redacted]	421311	115,668,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0107070814000113	[redacted]	421311	121,302,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'1013010902110110	[redacted]	421311	124,695,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	'0007111408011112	[redacted]	421312	205,809,472.00	-	SAMA
4-Jan-11	'0709070909031208	[redacted]	421311	1,806,000.00	-	SAMA

Lampiran 3b.7. Pengendalian dan kepatuhan (Tahap 7 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.7. Temuan-temuan utama analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Arsip laporan pembayaran PNBP ESDM dalam *file* Excel (seperti Lampiran Tabel 3a.6 di atas) dan surat ke perusahaan tentang ketidakpatuhan (salinan terpindai [*scanned*]).	• ESDM menerbitkan surat ke perusahaan-perusahaan tentang ketidakpatuhan. Namun dasar penetapan ketidakpatuhan tidak jelas dari surat tersebut, apakah karena tidak membayar atau kurang bayar royalti. • Analisis data arsip laporan pembayaran tidak menemukan bukti apapun akan adanya pemeriksaan jumlah pembayaran dibanding proyeksi jumlah pembayaran oleh perusahaan-perusahaan. • Tidak ada bukti yang dijumpai tentang penggunaan yang sistematis dar data produsen batubara lainnya yang dikumpulkan oleh badan-badan Pemerintah Indonesia (Bea Cukai, PPN, pajak, data produksi) untuk mengevaluasi perhitungan pembayaran PNBP oleh perusahaan-perusahaan. • Tidak ada bukti yang dijumpai dalam pengenalan debitur yang sistematis dan besarnya jumlah PNBP yang masih terhutang oleh mereka.
Arsip laporan pembayaran PNBP yang dikelola Dinas Pertambangan (seperti dibahas pada Lampiran Tabel 3a.6 di atas)	• Tidak ada bukti bahwa data harga dan produksi/penjualan dikumpulkan dari entitas pembayar, dan kemudian tidak ada bukti bahwa data-data ini dikumpulkan dari badan-badan lain Pemerintah Indonesia. • Tidak ada bukti tindak lanjut, sesuai prakarsa Dinas, dalam memastikan kepatuhan dari entitas pembayar—semua surat yang dikirimkan tentang ketidakpatuhan berasal dari ESDM.
Daftar perusahaan yang tidak membayar Dinas Pertambangan (*file* Excel, hanya ada dua dari 10 kabupaten yang disurvei)	• Hanya dua dari Dinas Pertambangan yang disurvei memiliki daftar perusahaan yang tidak membayar royalti, walau jumlah perusahaan yang membayar royalti jauh lebih rendah dari jumlah perusahaan pada tahap produksi dan operasi.

Lampiran Kotak 3b.7. ..Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 7 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Ringkasan dari arsip pelaporan pembayaran PNBP dalam file Excel ESDM dari tahun 2011. Arsip itu tidak secara jelas menguraikan lembar kerja (worksheet) yang menunjukkan perusahaan yang tidak taat. Selain itu, tidak jelas bagaimana arsip tersbut dapat digunakan untuk mengidentifikasi ketidakpatuhan yang disebabkan oleh tidak/kurang bayar royalti karena hanya jumlah yang diterima yang dicatat (pada kolom Rp di bawah) dengan tidak adanya catatan jumlah royalti yang diperkirakan akan diterima.*

Tgl		Nama	Aku	Rp	USD	Status
3-Jan-11	0303010200011415		421311	250,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	1214130706040912		421312	675,750.00	-	SAMA
3-Jan-11	1110121302050109		421311	8,211,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0715000212080803		421311	11,040,808.00	-	SAMA
3-Jan-11	1414070107031411		421311	13,313,915.00	-	SAMA
3-Jan-11	1311011210031115		421311	16,036,773.00	-	SAMA
3-Jan-11	0203010002051212		421312	16,650,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0009101011141312		421312	22,330,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0701031301110407		421312	23,330,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0313101302031107		421312	42,628,300.00	-	SAMA
3-Jan-11	1104070306150515		421312	49,990,041.00	-	SAMA
3-Jan-11	0800061105110101		421312	50,531,320.00	-	SAMA
3-Jan-11	0805001105070513		421312	60,006,600.00	-	SAMA
3-Jan-11	0603060310031115		421312	66,629,655.00	-	SAMA
3-Jan-11	0104051200080214		421312	75,020,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0505150002030106		421311	92,350,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0809051303020614		421311	109,930,500.00	-	SAMA
3-Jan-11	0900141014050101		421311	115,362,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	1514060614151310		421311	115,668,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0107070814000113		421311	121,302,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	1013010902110110		421311	124,695,000.00	-	SAMA
3-Jan-11	0007111408011112		421312	205,809,472.00	-	SAMA
4-Jan-11	0709070909031208		421311	1,806,000.00	-	SAMA

Contoh 2: *Daftar ketidakpatuhan IUP tahun 2012 di Kabupaten Kolaka Utara, Sulawesi Tenggara, memiliki sejumlah baris kosong yang menunjukkan bahwa banyak perusahaan pada tahap produksi belum membayar PNBP sama sekali (royalti dan sewa/iuran tetap lahan). Jumlah perusahaan yang terdaftar jauh lebih rendah dari jumlah perusahaan pada tahap produksi dan operasi, yang menunjukkan bahwa daftar itu kurang lengkap dan hal ini belum diidentifikasi.*

NO	PEMEGANG IUP	LUAS WILAYAH (Ha)	JENIS BAHAN GALIAN	LOKASI/ KECAMATAN	JENIS PERIZINAN (JENIS KEGIATAN)	PNBP		KET.
						IURAN TETAP	ROYALTY	
1	2	3	4	5		6	7	8
32		850	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI		–	
33		100	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI		–	
34		210	NIKEL	KEC. BATUPUTIH	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
35		955	NIKEL	KEC. BATUPUTIH	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
36		5,110	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
37		738	NIKEL	KEC. BATUPUTIH	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
38		1,200	NIKEL	KEC. POREHU	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
39		1,026	NIKEL	KEC. TOLALA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
40		126	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI		–	BELUM LUNAS
41		221	NIKEL	KEC. TOLALA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
42		300	NIKEL	KEC. TOLALA	OPERASI PRODUKSI		–	
43		61	NIKEL	KEC. TOLALA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
44		40	MARMER	KEC. BATUPUTIH	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
45		2,065	NIKEL	KEC. POREHU	OPERASI PRODUKSI		–	BELUM LUNAS
46		1,000	NIKEL	KEC. PAKUE UTARA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
47		135	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
48		101	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
49		199	NIKEL	KEC. BATUPUTIH	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS
50		855	NIKEL	KEC. LASUSUA	OPERASI PRODUKSI	–	–	BELUM LUNAS

Contoh 3: *Daftar ketidakpatuhan IUP tahun 2012 di Kabupaten Lahat, Sumatra Selatan, menunjukkan bahwa Dinas Pertambangan mengidentifikasi royalti yang tidak dibayarkan, jenis PNBP (royalti), periode tidak membayar, dan jumlah surat peringatan yang telah dikirimkan kepada IUP.*

DAFTAR KETIDAKPATUHAN PEMBAYAR PNBP
WILAYAH KABUPATEN LAHAT TAHUN 2012

NO.	DITUJUKAN KEPADA YTH.	TANGGAL SURAT	NOMOR SURAT	PERIHAL	KETERANGAN
1	[redacted]	23-Feb-12	540/437/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Desember 2011
2	[redacted]	23-Feb-12	540/438/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Nopember dan Desember 2012
3	[redacted]	23-Feb-12	540/439/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Februari s.d April 2011 dan September s.d Desember 2011
4	[redacted]	29-Mei-12	540/342/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Februari s.d April 2012
5	[redacted]	29-Mei-12	540/343/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Maret s.d April 2012
6	[redacted]	29-Mei-12	540/344/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Desember 2011 s.d April 2012
7	[redacted]	29-Mei-12	540/346/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti Periode September 2011 s.d April 2012
8	[redacted]	19-Jun-12	540/972/Pertamb/2012	Peringatan Ke-2 (Dua)	Royalti periode Desember 2011 s.d Mei 2012
9	[redacted]	19-Jun-12	540/973/Pertamb/2012	Peringatan Ke-2 (Dua)	Royalti periode Maret 2012
10	[redacted]	19-Jun-12	540/974/Pertamb/2012	Peringatan Ke-2 (Dua)	Royalti periode April s.d Mei 2012
11	[redacted]	20-Jun-12	540/977/Pertamb/2012	Peringatan Ke-2 (Dua)	Royalti periode April s.d Mei 2012
12	[redacted]	20-Jun-12	540/978/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode April s.d Mei 2012
13	[redacted]	20-Jun-12	540/979/Pertamb/2012	Peringatan Ke-2 (Dua)	Royalti periode Desember 2011 s.d Mei 2012
14	[redacted]	02-Jul-12	540/1060/Pertamb/2012	Peringatan Ke-3 (Tiga)	Royalti periode Januari s.d Mei 2012
15	[redacted]	02-Jul-12	540/1062/Pertamb/2012	Peringatan Ke-3 (Tiga)	Royalti periode April s.d Mei 2012
16	[redacted]	02-Jul-12	540/1063/Pertamb/2012	Peringatan Ke-3 (Tiga)	Royalti periode Februari s.d Mei 2012
17	[redacted]	31-Okt-12	540/1585/Pertamb/2012	Peringatan Ke-1 (Satu)	Royalti periode Maret s.d Oktober 2012 Royalti Periode Juli s.d Oktober2012 Royalti periode Juni s.d Oktober 2012 Royalti periode Juli s.d Oktober 2012 Royalti periode Juni s.d Oktober 2012 Royalti periode Juni s.d Oktober 2012 Royalti periode Juni s.d Oktober 2012

Lampiran 3b.8. Verifikasi dan rekonsiliasi (Tahap 8 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.8. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Arsip laporan pembayaran PNBP ESDM dalam *file* Excel (seperti Lampiran Tabel 3a.6 di atas)	• *Spreadsheet* Excel disusun dengan lemah dan mengandung sejumlah kekeliruan seperti: o Jumlah bulanan yang menyertakan data dari bulan-bulan sebelumnya dan karenanya merupakan duplikasi dari penerimaan tersebut; o Pembayaran yang dibuat oleh KK hanya disertakan mulai tahun 2012; o PNBP yang dibayar baru mulai dipisahkan menurut mineral dan provinsi sejak tahun 2012; dan o Inkonsistensi nama-nama perusahaan selama bertahun-tahun seperti ditunjukkan melalui pemeriksaan pada PKP2B • Tidak ada bukti pada *spreadsheet* yang mendukung PNBP apa yang seharusnya dibayar. Penekanan hanya pada pemeriksaan silang akan pembayaran yang telah dilakukan.

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Dokumen Dinas Pertambangan tentang undangan forum rekonsiliasi, daftar salinan formulir SSBP dari perusahaan, dan dokumen hasil rekonsiliasi (salinan terpindai [*scanned*])	• Bukti forum rekonsiliasi umum yang mengundang badan-badan tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten bersama-sama. Secara potensial adalah forum yang penting untuk menghadirkan seluruh perwakilan bersama-sama. • Analisis data menunjukkan bahwa forum memfokuskan pada jumlah PNBP yang telah dipungut, oleh provinsi maupun kabupaten. • Tidak ada bukti adanya pembahasan pada forum tersebut bahwa PNBP harus dipungut berdasar volume produksi, penjualan, harga yang digunakan, dll. • Risalah diskusi menunjukkan bahwa pada sejumlah kasus, ketidaklengkapan bukti pembayaran pada Dinas menyebabkan beberapa pembayaran royalti tidak dapat diklaim untuk dana bagi hasil.

Lampiran Kotak 3b.8. Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 8 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Dokumen Dinas Pertambangan tentang hasil rekonsiliasi: jumlah sewa lahan, royalti, dan dana bagi hasil penjualan yang direkonsiliasi dan tidak direkonsiliasi. Dokumen itu menyatakan jumlah penerimaan yang dihasilkan oleh provinsi dan kabupaten, namun tidak ada dasar yang diberikan untuk volume produksi, penjualan, harga yang digunakan, dll.*

A. Penerimaan PNBP SDA PU Provinsi Kalimantan Selatan yang telah diidentifikasi da direkonsiliasi pada hari ini dan s.d. Triwulan I adalah sebagai berikut :

PERIODE 02 JANUARI S.D 31 MARET 2013			
KETERANGAN	HASIL ENTRI 02-01-13 S.D. 13-05-2013 (Rp)	HASIL ENTRI 14-05-2013 (Rp)	JUMLAH (Rp)
Iuran Tetap	3.087.923.075,90	97.437.460,00	3.185.360.535,90
Royalti	634.905.920.190,39	30.209.185.187,00	665.115.105.377,39
Penjualan Hasil Tambang	106.383.714.171,62	8.634.502.829,00	115.018.217.000,62
JUMLAH	744.377.557.437,91	38.941.125.476,00	783.318.682.913,91

B. Penerimaan PNBP SDA PU Provinsi Kalimantan Selatan yang belum teridentifikasi akan digunakan sebagai **bahan konfirmasi** ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan – Kementerian Keuangan, sebagai berikut:

KETERANGAN	PERIODE JANUARI S.D MEI 2013	
	HASIL ENTRI 14-05-2013	
	Rupiah (Rp)	Valas (US$)
Iuran Tetap	413.494.840,00	20.679,60
Royalti	74.481.361.449,00	23.276.709,25
Penjualan Hasil Tambang	75.800.487.622,00	10.562.380,95
Akun tidak jelas		
JUMLAH	150.695.343.911,00	33.859.769,80

1. Penerimaan PNBP SDA PU s.d. 14 Mei 2013 yang belum teridentifikasi di Kas Negara adalah sebesar **US$ 33.859.769,80 dan Rp. 150.695.343.911,00** dengan rincian terlampir.
2. Penerimaan tersebut di atas adalah sebagai bahan konfirmasi ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan – Kementerian Keuangan.

Lampiran 3b.9. Penentuan dana bagi hasil (Tahap 9 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.9. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Formulir SSBP/transfer bank pada ESDM dan Dinas Pertambangan (salinan terpindai [*scanned*])	• Formulir transfer BI tidak memiliki kolom untuk kode PNBP sehingga terjadi kesalahan kode antara sewa, royalti, dan bagi hasil penjualan. Hal ini akan menyebabkan kekeliruan perhitungan dana bagi hasil karena bagian penjualan yang diberikan kepada pemerintah daerah bergantung kepada jenis penerimaannya. • Analisis data menunjukkan bahwa sejumlah perusahaan menyerahkan formulir kepada ESDM namun tidak ke Dinas Pertambangan. Hal ini semakin diperkuat dengan temuan dari forum rekonsiliasi bahwa beberapa Dinas Pertambangan tidak dapat memberikan bukti pembayaran yang lengkap. Hal ini akan menyebabkan sebagian penerimaan tidak dapat disertakan dalam dana bagi hasil.
PMK tentang dana bagi hasil (salinan terpindai [*scanned*])	• Tidak jelas bagaimana perhitungan dana bagi hasil yang tercantum pada PMK dihubungkan dengan proyeksi produksi, penjualan dan harga berbagai komoditas.

Lampiran Kotak 3b.9 – Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 9 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Ringkasan dari file Dinas Pendapatan tentang bagi hasil. Dinas Pendapatan pada provinsi dan kabupaten menyimpan catatan dana bagi hasil dari pemerintah pusat setiap kuartal, dan memeriksa pungutan (pembagian) hasil penjualan terhadap proyeksinya pada PMK (Peraturan Menteri Keuangan). Namun tidak jelas bagaimana "penetapan" royalti dan sewa lahan dikaitkan kepada proyeksi produksi, penjualan, dan harga dari berbagai komoditas.*

LAPORAN REALISASI PENERIMAAN PENDAPATAN
PER RINCIAN OBYEK PENDAPATAN
PEMERINTAH KABUPATEN KOTABARU
PERIODE : 01 JANUARI S/D 31 DESEMBER 2012

URAIAN	TARGET TAHUN ANGGARAN 2012	PENERIMAAN			%	JUMLAH LEBIH/ (KURANG)
		PERIODE		S/D TANGGAL	S/D BLN INI	
		01/01/2012 S/D 30/11/2012	01/12/2012 S/D 31/12/2012	31/12/2012		
2	3	4	5	6=(5+4)	7	8=(6-3)
PENDAPATAN ASLI DAERAH	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
BAGI HASIL PAJAK	49.734.073.351,00	55.450.433.864,00	11.349.899.904,00	66.800.333.768,00	134,32	17.066.260.417,00
Bagi Hasil dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	39.569.886.769,00	45.152.944.812,00	4.582.863.421,00	49.735.808.235,00	125,69	10.165.921.466,00
Bagi Hasil dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	-	481.469.231,00	-	481.469.231,00	-	481.469.231,00
Bagi Hasil dari PPh Pasal 25, PPh Pasal 29 dan PPh Pasal 21	10.164.186.582,00	9.816.019.821,00	6.767.036.481,00	16.583.056.302,00	163,15	6.418.869.720,00
BAGI HASIL BUKAN PAJAK	179.582.980.092,00	149.808.811.752,00	56.587.420.123,00	206.396.231.875,00	114,93	26.813.251.783,00
Bagi Hasil dari Iuran Hak Pengusaha Hutan/IHPH	-			-	-	-
Bagi Hasil dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	-	180.791.069,00	37.047.746,00	217.838.815,00	-	217.838.815,00
Bagi Hasil dari Dana Reboisasi	-	245.767.456,00	35.855.886,00	281.623.342,00	-	281.623.342,00
Bagi Hasil dari Iuran Tetap (Landrent)	3.247.202.700,00	1.712.487.061,00	1.008.230.559,00	2.720.717.620,00	83,79	(526.485.080,00)
Bagi Hasil dari Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (Royalti)	175.182.569.700,00	146.364.268.929,00	55.103.969.616,00	201.468.238.545,00	115,00	26.285.668.845,00

Lampiran 3b.10. Audit (Tahap 10 pengelolaan PNBP)

Lampiran Tabel 3b.10. Temuan-temuan utama dari analisis data

Data dan dokumen yang dikumpulkan dan dianalisis	Temuan
Dokumen yang dikumpulkan dari ESDM tentang audit yang dilakukan dan tindak lanjut (salinan terpindai [*scanned*])	• Dokumen yang dikumpulkan dari ESDM tidak menunjukkan bahwa kekeliruan yang umum dilakukan yang diidentifikasi dari audit telah dikomunikasikan secara luas ke industri untuk mencegah terjadinya pengulangan. • Tidak ada bukti bahwa terdapat audit yang dipimpin oleh ESDM, karena adanya kebergantungan terhadap audit BPK untuk mengidentifikasi dan menangani masalah ketidakpatuhan.
Dokumentasi yang dikumpulkan dari Dinas Pertambangan dan Dinas Pendapatan tentang audit yang dilakukan dan tindak lanjutnya (salinan terpindai [*scanned*])	• Tidak ada dokumen yang ditemukan pada Dinas-dinas yang diwawancarai, yang menunjukkan bahwa Dinas memiliki akses yang terbatas terhadap temuan audit dan peran yang terbatas dalam tindak lanjut audit. • Sejumlah bukti ditemukan pada dokumentasi tentang partisipasi Dinas dalam audit OPN untuk mengidentifikasi dan menangani ketidakpatuhan, namun tidak ada bukti yang ditemukan untuk keterlibatan Dinas yang sistematis di dalam tindak lanjut.

Lampiran Kotak 3b.10 – Contoh dari analisis data untuk mendukung diagnostik pada tahap 10 pengelolaan PNBP

Contoh 1: *Dokumentasi yang dikumpulkan dari Dinas Pertambangan di Lahat, Sumatera Selatan, tentang audit OPN yang dilakukan dan permintaan tindak lanjut dari ESDM*

Distamben Lahat

KEMENTERIAN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL MINERAL DAN BATUBARA
Jalan Prof. Dr. Supomo, SH No. 10 Jakarta – 12870

Telepon : 021-8307557 E-Mail: mbp@dimbp.esdm.go.id Faximile : 021-8307732, 8313388

Nomor : 96/84/DBP/2013 7 Februari 2013
Sifat :
Lampiran :
Perihal : Pemenuhan Kewajiban PNBP

Yang terhormat,
[redacted]
di
Tempat

Menindaklanjuti hasil temuan Pemeriksaan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN) BPKP atas Kewajiban Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Batubara [redacted]rdapat, kurang bayar Iuran Tetap dan Royalti (rekapitulasi temuan dan pembayaran terlampir). Atas hasil pemeriksaan tersebut, kami telah menyampaikan Teguran I dan II kepada Wajib Bayar untuk segera melunasi kurang bayar ke Kas Negara, namun sampai dengan tanggal pengiriman surat ini, masih banyak Wajib Bayar yang belum memenuhi Teguran I dan II tersebut.

Contoh 2: *Surat Dinas Pertambangan kepada Tim OPN Satgas PNBP yang meminta audit terhadap IUP Operasi Produksi di Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan. Surat itu menunjukkan bahwa suatu kabupaten dapat bertindak proaktif dalam meminta audit untuk PNBP ketika terdapat kebutuhan dan identifikasi dari potensi kerugian.*

PEMERINTAH KABUPATEN LAHAT
DINAS PERTAMBANGAN DAN ENERGI
Jl. Bhayangkara (Depan Polres) No. 07 Tlp. (0731) 323007 Lahat 31414

Nomor : 540/ 3/ /Pertamb/2013
Sifat : Penting
Perihal : Permohonan Audit Terhadap

Kepada YTH.
Di -
TEMPAT

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Terutang, Peraturan Menteri Nomor 17 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara, Peraturan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Nomor : 999.K/30/DJB/2011 tentang Tata Cara Penetapan Besaran Biaya Penyesuaian Harga Patokan Batubara, dan Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Nomor : 32.E/35/DJB/2009 yang ditujukan kepada Para Pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi.

Lampiran IV: Menuju Akuntansi Akrual pada Pengelolaan PNBP

Akuntansi akrual memiliki dasar prinsip pencatatan transaksi pada periode yang berkaitan, terlepas apakah transaksi tunai terjadi pada periode yang sama. Akuntansi akrual memungkinkan perbandingan hasil finansial yang lebih beralasan dari satu periode ke periode lain, dan bila digunakan, dapat memberikan manfaat yang signifikan dalam upaya pengendalian dan kepatuhan PNBP.

Saat ini seluruh pembayaran PNBP pertambangan, baik dalam bentuk sewa lahan, royalti, maupun bagi hasil penjualan, hanya diakui pada saat penerimaan, yaitu secara tunai. Misalnya bila Perusahaan A membayar Rp 10.000.000 dalam royalti batubara pada bulan Mei 2014, maka akan dicatat sebagai royalti yang diterima pada bulan itu. Tidak ada pengakuan apakah pembayaran itu untuk tahun 2013 atau 2014, apalagi periode tertentu pada tahun-tahun tersebut. Sesungguhnya, bila Perusahaan A tidak mengirimkan pembayaran, saat ini tidak ada cara yang sistematis bagi Pemerintah Indonesia untuk mengetahui apakah pembayaran untuk suatu periode sudah terhutang atau belum.

Sejumlah rekomendasi kebijakan pada Bab 5 dapat dipahami sebagai langkah awal menunju kerangka akuntansi akrual, termasuk:

- **Rekomendasi 4**: Melembagakan penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang menciptakan suatu sistem penagihan;
- **Rekomendasi 5**: Memaksimalkan potensi sistem penagihan SIMPONI; dan
- **Rekomendasi 8**: Membangun *database* elektronis pembayar PNBP.

Kontribusi dari masing-masing rekomendasi kebijakan di atas terhadap akuntansi akrual dijelaskan secara singkat di bawah ini. Hal ini kemudian diikuti dengan contoh rinci yang menggambarkan bagaimana penerimaan diakui secara tunai, parsial-akrual, atau sistem akuntansi akrual sepenuhnya.

Lampiran 4.1. Kontribusi formulir laporan royalti terstandardisasi terhadap akuntansi akrual

Kontribusi terhadap akuntansi akrual muncul dari kenyataan bahwa jika pelaksanaan dan penyerahan laporan standar merupakan kewajiban, pengakuan atas kewajiban royalti itu akan terjadi terlepas apakah pembayaran dilakukan atau tidak. Sebagai akibatnya, laporan tersebut, bila diserahkan, akan menjadi dasar pencatatan masukan debit pada buku rekening (lihat Lampiran Kotak 4.1 untuk rincian lebih lanjut dengan menggunakan contoh di atas). Meskipun laporan terstandardisasi memiliki peran yang penting dan kontributif dalam akuntansi akrual, fungsi utamanya, seperti disoroti pada Bab 5, adalah untuk memastikan bahwa informasi yang konsisten yang berkaitan dengan penilaian royalti diberikan dalam format standar pada dokumen yang resmi.

Lampiran Kotak 4.1. Laporan royalti mendukung pembuatan suatu masukan debit

Melanjutkan contoh di atas untuk Perusahaan A, laporan royalti akan menunjukkan bahwa Rp 10.000.000 adalah jumlah terhutang. **Jika laporan itu diserahkan namun pembayaran tidak dilakukan, atau hanya dibayar sebagian, laporan royalti dapat menjadi dasar untuk mengakui bahwa terdapat hutang yang jatuh tempo**. Bila terdapat keputusan untuk mencatat hal ini, laporan royalti tersebut akan mendukung penggunaan suatu bentuk dasar akuntansi akrual yang sebelumnya belum pernah ada.

Jika laporan diserahkan namun pembayaran tidak dibuat maka Buku Besar (*general ledger*) dari badan laporan royalti yang relevan dapat digunakan sebagai sumber informasi untuk mencatat masukan akuntansi berikut:

Debit .....Debitur Royalti 10.000.000
Kredit .....Pendapatan Royalti Batubara 10.000.000

Hal ini merupakan peningkatan dari sistem yang ada karena Pemerintah Indonesia kini dapat mencatat suatu hutang kepada Negara dan mengakui haknya atas pendapatan royalti.
Setelah pembayaran tunai diterima maka jumlah hutang Debitur Royalti harus dikurangi. Sehingga bila Perusahaan A kemudian membayar Rp 8.000.000, masukan ke dalam Buku Besar menjadi:

Debit .....Rekening Bank.....8.000.000
Kredit .....Debitur Royalti 8.000.000

Pada saat ini, Buku Besar mencatat bahwa jumlah Rp 2.000.000 masih tetap terhutang.

Namun bila Perusahaan A tidak menyerahkan laporan royaltinya, tidak ada pengakuan hak pendapatan royalti atau hutang terhadap Pemerintah Indonesia akan diakui. Selain itu, walau bila laporan royalti diserahkan, masih dibutuhkan suatu sistem yang mencatat semua penyerahan tersebut secara sistematis untuk menghindari risiko terdapat beberapa hutang jatuh tempo yang terlewat.

Sebagai contoh, misalnya terdapat 10 laporan royalti yang diserahkan tanpa pembayaran apapun. Kecuali terdapat suatu jenis catatan yang dikelola secara tepat untuk mencatat semua laporan tersebut, dan pembayarannya oleh perusahaan terkait, maka manfaat dari akuntansi akrual tidak akan diterima sepenuhnya. Catatan itu secara efektif menjadi suatu Buku Kecil, yang pada dasarnya serupa dengan *database* pembayar PNBP yang dibahas secara lebih lengkap di bawah ini.

Lampiran 4.2. Kontribusi sistem penagihan SIMPONI terhadap akuntansi akrual

SIMPONI mendukung pembuatan tagihan elektronis, yang berisi seluruh infrastruktur yang terkandung pada laporan royalti terstandardisasi, sehingga menghapus kebutuhan untuk menyerahkan laporan royalti terpisah bagi perusahaan yang telah mendaftar untuk menggunakan sistem tersebut. **SIMPONI dapat mendukung akuntansi akrual dengan memberi informasi tentang selisih jumlah royalti yang dicatat sebagai hutang dan jumlah yang sesungguhnya dibayarkan yang akan diakui secara otomatis pada Buku Besar**. Sebaliknya, tanpa penggunaan SIMPONI, informasi yang terkandung pada formulir laporan royalti terstandardisasi harus dimasukkan secara manual ke *database* pembayar PNBP dan kemudian disamakan dengan data pembayar untuk mendukung perbandingan antara hutang royalti dan royalti yang dibayarkan.

Lampiran 4.3. Kontribusi database pembayar PNBP terhadap akuntansi akrual

Dengan formulir laporan royalti terstandardisasi

Kontribusi *database* pembayar PNBP terhadap akuntansi akrual, bila digabungkan dengan laporan royalti terstandardisasi yang disinggung di atas, secara umum terdiri dari dua bentuk:

- Menyertakan perkiraan penyerahan laporan royalti; dan
- Memberikan sarana untuk mencatat seluruh laporan yang diserahkan dan pembayaran yang dibuat pada tingkat entitasindividu.

***Database* pembayar PNBP dapat digunakan untuk membuat proyeksi penyerahan laporan royalti**. Sebagai contoh, berdasarkan proyeksi frekuensi pembayaran, sistem akan mencatat bahwa Perusahaan A harus menyerahkan laporan royalti paling lambat pada tanggal 30 April 2014. Jika laporan itu tidak diserahkan pada batas waktu tersebut, laporan standar dapat dibuat pada awal bulan Mei yang menunjukkan bahwa suatu laporan telah jatuh tempo. Dengan demikian pengelola PNBP dapat melakukan tindak lanjut kepada perusahaan yang tidak patuh dan kemudian mendukung pencatatan jumlah debit yang tepat untuk suatu perusahaan tertentu—yang sangat penting bagi akuntansi akrual.

***Database* pembayar PNBP memberikan sarana untuk mencatat semua laporan yang diserahkan dan pembayaran yang dibuat pada tingkat entitas individu, yang dapat digunakan untuk memperbaharui Buku Besar**. Kewajiban pembayar PNBP (penyerahan laporan royalti pada seluruh waktu, pembayaran royalti yang dibutuhkan bila terjadi penjualan dll.) ditetapkan bagi semua pemegang perizinan. Pada saat kapanpun, mungkin terdapat 500 perusahaan yang telah menyerahkan laporan namun belum membayar dan/atau membayar sebagian, dan mungkin sekitar 800 perusahaan yang seharusnya menyerahkan laporan namun masih belum melakukannya. Tanpa *database* pembayar PNBP yang menyeluruh dan otomatis, maka pengelolaan semua informasi tersebut akan sangat sulit. Selain itu, *database* tersebut dapat digunakan untuk menjamin, pada saat kapanpun, bahwa informasi pada royalti yang dibayarkan dan masih terhutang oleh pembayar PNBP diperbaharui pada Buku Besar.

Walaupun *database* pembayar PNBP dapat memfasilitasi akuntansi akrual, fungsi utama dari *database* tersebut, seperti dibahas pada Bab 5, adalah mendukung pencatatan informasi pembayar PNBP secara akurat dan menyeluruh. Dapat terjadi bahwa *database* pembayar PNBP digunakan untuk memberikan catatan menyeluruh atas seluruh jumlah yang terhutang dan seluruh laporan yang belum diserahkan, dll., namun informasi yang terkandung tidak digunakan untuk memberikan informasi kepada sistem akuntansi akrual sepenuhnya pada Buku Besar (*general ledger*). Hal ini tidak menurunkan manfaat signifikan yang dapat direalisasikan dari memiliki suatu *database* pembayar PNBP; namun hanya keadaan dengan penggunaan yang belum sepenuhnya.

Dengan SIMPONI

***Database* pembayar PNBP masih akan menjadi sarana utama untuk mencatat perkiraan laporan royalti serta untuk mengelola informasi pembayar PNBP dari laporan royalti yang diserahkan secara manual**. Sebagai contoh, suatu entitas dapat terdaftar di dalam SIMPONI namun tidak menyerahkan laporan; hal ini akan diketahui oleh *database* pembayar PNBP dan bukan SIMPONI. Selain itu, terdapat kemungkinan bahwa sejumlah perusahaan tidak mendaftar di dalam SIMPONI, mungkin karena keterbatasan teknologi pada operasi yang sangat kecil, dan mereka akan menyerahkan laporan royalti secara manual. *Database* pembayar PNBP akan membantu kepastian penyerahan laporan perusahaan-perusahaan tersebut.

Lampiran 4.4. Menuju sistem akuntansi akrual

Setiap rekomendasi kebijakan di atas mendukung pelaksanaan sistem akuntansi akrual sepenuhnya. Secara terpisah penerapan SIMPONI, dan laporan royalti terstandardisasi saja, tidak mendukung realisasi sepenuhnya dari manfaat akuntansi akrual, meskipun keduanya merupakan peningkatan yang signifikan dalam konteks pengelolaan penerimaan dibanding sistem berbasis tunai yang dianut sekarang. **Namun, bersama-sama dengan *database* pembayar PNBP, ketiga rekomendasi kebijakan tersebut memberikan informasi yang mencukupi untuk mendorong penggunaan prinsip-prinsip akuntansi akrual**. Keputusan penggunaan akuntansi akrual adalah merupakan keputusan pemerintahan secara keseluruhan. Proses bagaimana kewajiban dan pembayaran royalti akan dicatat pada kerangka akuntansi akrual ditunjukkan dengan sejumlah contoh pada Lampiran Kotak 4.2 di bawah ini.

Lampiran Kotak 4.2. Pencatatan penyerahan dan pembayaran laporan royalti dengan menggunakan prinsip-prinsip akuntansi akrual

Contoh 1: Diasumsikan bahwa neraca pada bulan April ditutup pada tanggal 20 Mei 2014 dan Perusahaan A menyerahkan laporan royalti dan pembayarannya pada tanggal 15 Mei 2014. Jumlah yang tercantum pada laporan royalti sebesar Rp 10.000.000 dicatat sebagai debit pada *database* pembayar PNBP terhadap tanggal jatuh tempo 30 April 2014, dan kredit untuk jumlah yang dibayarkan juga tercermin secara otomatis melalui sistem penerimaan pada tanggal 15 Mei 2014. Pada tanggal 30 April 2014, suatu masukan akan diproses dalam Buku Besar badan yang relevan sebagai berikut:

Debit .....Debitur Royalti 10.000.000
Kredit .....Pendapatan Royalti Batubara 10.000.000

Contoh 2: Sekarang diasumsikan bahwa Perusahaan A terlambat menyerahkan laporan royaltinya, setelah neraca April ditutup pada tanggal 20 Mei 2014, dan Perusahaan A menyerahkan laporannya pada tanggal 27 Mei 2014. Dengan asumsi bahwa Perusahaan A adalah entitas PNBP yang signifikan, mungkin pemegang PKP2B dan bukan IUP kecil, maka suatu masukan akan dicatat untuk mencerminkan proyeksi yang beralasan dari royalti yang akan terhutang. Sebagai contoh, dalam menyusun proyeksi PNBP untuk tahun tersebut (lihat pada Rekomendasi Kebijakan No. 2), Perusahaan A diperkirakan akan menyerahkan royalti secara kuartalan dengan jumlah setahun sebesar Rp 36.000.000. Pencatatan masukan tersebut sesuai dengan akuntansi akrual adalah seperempat dari jumlah setahun:

Debit .....Debitur Royalti 9.000.000
Kredit .....Pendapatan Royalti Batubara 9.000.000

Pada kedua contoh di atas, masukan dibalik pada awal bulan berikutnya dan jumlah sesungguhnya kemudian dicatat ketika transaksi terjadi.

Manfaat pengelolaan PNBP dalam mulai menggunakan akuntansi akrual, terutama untuk pengendalian dan kepatuhan, ditunjukkan pada suatu contoh terpadu yang diringkas pada Lampiran Kotak 4.3 dan Lampiran Tabel 4.1 [114] **di bawah ini.**

114 Data untuk contoh ilustrasi pada Lampiran Kotak 4.3 diberikan pada Lampiran Tabel 4.1 di bawah ini.

Lampiran Kotak 4.3. Ilustrasi manfaat pencatatan pembayaran dan kewajiban PNBP dengan menggunakan akuntansi akrual

Berikut adalah contoh untuk menggambarkan perbedaaan bagaimana pendapatan royalti akan disajikan pada Neraca Nasional antara sistem tunai yang berlaku dan sistem akuntansi akrual yang dapat diterapkan dengan manfaat dari tiga rekomendasi kebijakan.

Untuk mendukung kesederhanaan ilustrasi, dan untuk menekankan prinsip-prinsip utama dan perbedaan dalam pengakuan penerimaan, digunakan asumsi-asumsi berikut:

- Laporan royalti hanya diminta sekali setahun dalam waktu satu bulan dari akhir tahun buku yang sebelumnya;
- Tahun 1 merupakan tahun pertama royalti pertambangan menjadi terhutang, dan tidak ada debitur royalti pindahan dari tahun yang lalu;
- Terdapat empat entitas PNBP, semuanya telah memberikan proyeksi pembayaran PNBP mereka untuk tahun buku yang akan datang;
- Contoh menggunakan periode selama tiga tahun buku.

Lampiran Tabel 4.1 di bawah menggambarkan jumlah royalti yang dibayarkan, diperkirakan, dan diakui oleh perusahaan-perusahaan selama periode tiga tahun, yang menjadi dasar royalti yang akan tercermin pada sistem berbasis tunai dan akrual .

Dengan sistem akuntansi tunai, pendapatan yang tercermin akan berjumlah nol pada tahun pertama, diikuti dengan masing-masing Rp 91 juta dan Rp 106 juta pada tahun kedua dan ketiga (seperti ditunjukan pada Lampiran Tabel 4.1). Pelaporan tersebut jelas tidak tepat dan akan menyesatkan dalam kaitannya dengan kegiatan industri dengan tidak adanya pendapatan pada tahun pertama.

Sebaliknya, sistem akuntansi akrual mencerminkan pendapatan pada ketiga tahun tersebut, dengan jumlah masing-masing Rp 92 juta, Rp 106 juta dan Rp 143 juta secara berurutan, dengan jumlah sebesar Rp 341 juta (seperti ditunjukan pada Lampiran Tabel 4.1). Pelaporan tersebut mencerminkan gambaran yang lebih akurat dari kegiatan industri selama periode tersebut dan jumlah yang berhak diterima oleh Pemerintah Indonesia.

Angka-angka yang berbeda juga dapat disajikan yang secara potensial dapat memperlihatkan peningkatan aliran pendapatan dengan akuntansi akrual namun tren penurunan pendapatan dengan sistem tunai, sehingga menunjukkan distorsi pada tren industri. Skenario lanjutan dapat disertakan untuk misalnya Perusahaan E yang dilikuidasi sebelum membayar kewajiban royaltinya. Untuk menekankan masalah dengan akuntansi tunai saja, misalkan perusahaan itu adalah satu-satunya perusahaan yang harus membayar royalti. Adalah lebih akurat dan transparan untuk menunjukan bahwa royalti seharusnya diterima namun tidak ada realisasinya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah bertindak lambat untuk melindungi aliran pendapatannya, sehingga pemerintah harus lebih bertanggung jawab.

Pengungkapan dalam neraca nasional secara jelas menunjukkan perbedaan antara pengakuan pendapatan yang berdasar penerimaan tunai, yang menjadi satu-satunya sarana yang tersedia di bawah pengelolaan PNBP yang berjalan, dan sistem akuntansi akrual yang lebih informatif dan efektif yang berasal dari informasi yang tersedia pasca implementasi dari ketiga rekomendasi kebijakan.

Lampiran Tabel 4.1. Data untuk contoh ilustrasi manfaat pencatatan kewajiban dan pembayaran PNBP dengan menggunakan sistem akuntansi akrual

	Perusahaan A	Perusahaan B	Perusahaan C	Perusahaan D	Jumlah
Proyeksi royalti menurut perusahaan					
Tahun 1	60	25	10	4	99
Tahun 2	72	20	12	5	109
Tahun 3	80	20	28	8	136
Jumlah	212	65	50	17	344
Royalti terbentuk (dinyatakan pada laporan royalti)					
Tahun 1	62	18	8	6	94
Tahun 2	66	21	17	4	108
Tahun 3	78	26	27	9	140
Jumlah	206	65	52	19	342
Royalti dibayarkan					
Tahun 1					
Tahun 2	62	17	6	6	91
Tahun 3	66	21	16	3	106
Jumlah	128	38	22	9	197
Akuntansi akrual					
Tahun 1					
Pendapatan royalti					
Berdasar laporan aktuil	62	18	8		88
Berdasar proyeksi				4	4
Jumlah	62	18	8	4	92
Database pembayar PNBP	0	0	0	0	0
Piutang pendapatan royalti					
Database pembayar PNBP	0	0	0	0	0
Akrual akhir tahun	62	18	8	4	92
Jumlah	62	180	8	4	92
Tahun 2					
Pendapatan royalti					
Berdasar laporan aktuil	66	21			87
Variasi – aktuil vs proyeksi				2	2
Berdasar proyeksi			12	5	17
Jumlah	66	21	12	7	106
Database pembayar PNBP	0	1	2	0	3
Piutang pendapatan royalti					
Database pembayar PNBP	0	1	2	0	3
Akrual akhir tahun	66	21	12	5	104
Jumlah	66	22	14	5	107

	Perusahaan A	Perusahaan B	Perusahaan C	Perusahaan D	Jumlah
Tahun 3					
Pendapatan royalti					
Berdasar laporan aktuil	78	26	27		131
Variasi - aktuil vs proyeksi			5	(1)	4
Berdasar proyeksi				8	8
Jumlah	78	26	32	7	143
Database pembayar PNBP	0	1	3	1	5
Piutang pendapatan royalti					
Database pembayar PNBP	0	1	3	1	5
Akrual akhir tahun	78	26	27	8	139
Jumlah	78	27	30	9	144
Selama 3 Tahun					
Jumlah tercermin pada laporan royalti	206	65	52	19	342
Jumlah tercermin pada Buku Besar	206	65	52	18	341
Varians	0	0	0	1	1
Catatan:					
1. Variasi sebesar Rp 1 juta merupakan selisih antara royalti aktuil sebesar Rp 9 juta yang tidak diketahui pada akhir tahun.					
2. Untuk perhitungan akuntansi Perusahaan D pada akhir Tahun 3, proyeksi dicatat sebagai akrual sebesar Rp 8 juta.					
Akuntansi Tunai					
Tahun 1	0	0	0	0	0
Tahun 2	62	17	6	6	91
Tahun 3	66	21	16	3	106
Jumlah	128	38	22	9	197
Akuntansi akrual selama 3 tahun	206	65	52	18	341
Variasi selama 3 tahun	78	27	30	9	144
Diwakili oleh:					
Pendapatan laporan royalti Tahun 3	78	26	27		131
Proyeksi royalti Tahun 3				8	8
Database pembayar PNBP Tahun 3		1	3	1	5
Jumlah	78	27	30	9	144
Catatan:					
1. Semua nilai dalam juta rupiah					
2. Perusahaan C tidak menyerahkan laporan royalti Tahun 2-nya sebesar Rp 17 juta hingga menjelang akhir Tahun 3.					
3. Perusahaan D menyerahkan semua laporannya setelah neraca ditutup untuk tahun tersebut.					
4. Perusahaan A dan B masing-masing menyerahkan laporan mereka sebelum neraca ditutup untuk tahun tersebut.					

Lampiran V: Rincian Rekomendasi Kebijakan Kelembagaan serta Proses dan Sistem

Lampiran 5.1. Peningkatan proyeksi PNBP (rekomendasi kebijakan 2)

Contoh-contoh di bawah memberikan rincian tentang bagaimana proyeksi PNBP dapat ditingkatkan dengan menggabungkan proyeksi bawah-ke-atas dan atas-ke-bawah (Contoh 1), revisi proyeksi tahun berjalan (Contoh 2), dan analisis varians dan sensitivitas (Contoh 3).

Contoh 1: Gabungan proyeksi atas-ke-bawah dan bawah-ke-atas

Perbedaan pertumbuhan volume produksi

Berdasarkan keseluruhan data yang diberikan secara terpisah dari 10 tambang batubara utama pada suatu survei ESDM, diperkirakan bahwa volume untuk tahun yang akan datang akan mencapai 100 juta ton metrik ton, yang merupakan peningkatan sebesar 7 persen dari volume aktuil tahun yang lalu. Setiap perusahaan memberikan perkiraan yang independen, tanpa pengetahuan apapun dari proyeksi yang diberikan oleh perusahaan yang lain. Namun proyeksi ekonomi makro menunjukkan pertumbuhan yang negatif pada dua negara utama pengimpor batubara. Pendekatan makro/atas-ke-bawah pada contoh ini menunjukkan bahwa terdapat sejumlah penyesuaian atas proyeksi produksi individual perusahaan pertambangan sebelum menyusun proyeksi akhir. Pada akhirnya seluruh proyeksi produksi entitas pertambangan individual dapat diturunkan sebesar 5 persen sehingga jumlah proyeksi produksi menjadi 95 juta metrik ton.

Selisih kurs tukar valuta

Perusahaan-perusahaan batubara utama mendasarkan proyeksi penerimaan penjualan mereka dalam rupiah dengan asumsi bahwa rata-rata kurs tukar untuk tahun depan adalah1 dolar AS = Rp 11.000 hingga 11.500. Ekonomi makro menunjukkan bahwa depresiasi rupiah secara berangsur-angsur selama periode tersebut dengan proyeksi kurs akhir tahun yang mencapai 1 dolar AS = Rp 12.000. Kurs tukar membawa dampak kepada seluruh perusahaan yang berproduksi. Karenanya, penggunaan data perusahaan yang menggunakan berbagai kurs tukar valuta secara keseluruhan adalah keliru. Kurs tukar standar yang digunakan secara seragam untuk semua proyeksi pemerintah, yaitu Rp 12.000 dalam hal ini, harus juga digunakan dalam perkiraan tingkat perusahaan secara individual.

Contoh 2: Revisi proyeksi tahun berjalan

Pembayaran PNBP pertambangan untuk enam bulan pertama berjumlah Rp 12 triliun, sejalan dengan awal proyeksi, yang memperkirakan jumlah sebesar Rp 24 triliun untuk satu tahun. Namun pada sisi ekonomi makro terdapat depresiasi kurs tukar sebesar 10 persen pada beberapa minggu terakhir pada paruh pertama tahun berjalan. Diproyeksikan bahwa kurs tukar yang baru itu akan terus berlaku selama paruh kedua tahun berjalan. Dengan asumsi tidak adanya dampak terhadap volume penjualan, yang diperkirakan akan serupa dengan paruh pertama, dan semua hal lain tidak berubah, jumlah penerimaan untuk tahun buku berjalan akan direvisi naik menjadi Rp 25,2 triliun.

Contoh 3: Analisis varians

Proyeksi penerimaan PNBP batubara (royalti dan dana bagi hasil penjualan) dari PKP2B untuk tahun berjalan adalah Rp 30 triliun berdasarkan proyeksi kurs tukar 1 dolar AS = Rp 10.000, volume sebesar 400 juta metrik ton, rata-rata harga 55,56 dolar AS per metrik ton dan tarif gabungan royalti dan dana bagi hasil penjualan sebesar 13,5 persen (biaya pengurang tidak disertakan untuk menyederhanakan proyeksi).

400 juta * 55,56 * 10.000 * 13,5% = Rp 30 triliun

Jumlah aktuil di mana royalti dibayarkan untuk tahun tersebut adalah 320 juta metrik ton dan rata-rata kurs tukar adalah 1 dolar AS = Rp 12.500. Rata-rata harga dolar AS adalah sesuai proyeksi. Dalam hal ini PNBP aktuil akan menjadi Rp 30 triliun.

320 juta * 55,56 * 12.500 * 13,5% = Rp 30 triliun

Sepintas, dapat disimpulkan bahwa proyeksi PNBP 100 persen akurat. Namun kesimpulan demikian akan menyembunyikan fakta bahwa terdapat varians dalam volume yang harus diperhatikan oleh pengelola PNBP jika sebagian disebabkan oleh ketidakpatuhan, serta variasi kurs tukar yang setara namun berlawanan yang tidak dapat dikendalikan oleh pengelola PNBP. Perhitungan yang relevan adalah sebagai berikut:

- Varians volume (negatif): 80 juta * 55,56 * 10.000 * 13,5% = Rp 6 triliun
- Varians kurs tukar (positif): 320.000.000 * 55,56 * 2.500 * 13,5% = Rp 6 juta

Mungkin saja terjadi bahwa 380 juta metrik ton terjual namun 80 juta metrik ton tidak dicatat karena pelaporan yang lebih rendah. Bila 80 juta metrik ton itu juga termasuk dan diidentifikasi oleh Pemerintah sebagai ketidakpatuhan, maka akan terdapat tambahan pendapatan sebesar Rp 8 triliun menurut rata-rata kurs tukar yang berlaku.

Patut dicatat bahwa varians tersebut dihitung dengan menjadikan salah satu variabel sebagai konstanta. Sehingga dengan varians volume maka dampak pendapatan mengasumsikan bahwa kurs tukar yang diproyeksikan berdampak terhadap variasi volume sebesar 80 juta metrik ton tersebut.

Lampiran 5.2. Amandemen atas harga patokan dan biaya pengurang (rekomendasi kebijakan 3)

5.2.1. Amandemen atas peraturan harga patokan

Rumus untuk menentukan suatu harga patokan tertentu didefinisikan untuk seluruh produsen PKP2B, dan sebagai ilustrasi dapat dinyatakan sebagai berikut:

(Harga merek batubara terkait $_{variabel}$ * CV & penyesuaian kelembaban $_{variabel}$) ± Konstanta

Peraturan menetapkan delapan merek batubara utama terkait, yang masing-masing diproduksi oleh PKP2B utama, di mana harga ditetapkan. Penyesuaian digunakan untuk menyesuaikan perbedaan dalam nilai kalori dan rata-rata kelembaban antara batubara yang diproduksi oleh suatu PKP2B tertentu dan merek batubara yang terdekat (dalam nilai kalori). Konstanta adalah penyesuaian untuk kandungan abu dan belerang antara merek batubara yang terkait dan batubara yang diproduksi oleh PKP2B tersebut.

Sebagai contoh, untuk batubara yang diproduksi oleh PT. Sumbur Kurnia Buana, harga patokan dihitung sebagai:

(Harga Batubara Prima*1,0523) – 11,241

Angka 1,0523 adalah faktor penyesuaian untuk perbedaan dalam nilai kalori dan rata-rata kelembaban antara batubara yang diproduksi oleh PT. Sumbur Kurnia Buana dan batubara dengan merek Prima Coal. Sebagai contoh, bila kandungan kelembaban konsisten secara beralasan, maka dapat diasumsikan bahwa batubara yang diproduksi oleh PT. Sumbur Kurnia Buana memiliki nilai kalori yang sedikit lebih tinggi dari batubara dengan merek Prima Coal. Angka 11,241 adalah penyesuaian untuk kandungan abu dan belerang. Merek batubara , penyesuaian kelembaban dan penyesuaian nilai CV serta kandungan abu dan belerang ditetapkan untuk setiap PKP2B dengan Peraturan Kementerian ESDM.

Rekomendasi kebijakan mengacu kepada perubahan/amandemen berikut atas peraturan yang berlaku untuk harga patokan:

a) Memberikan panduan tambahan tentang bagaimana penerapan harga patokan kepada pemegang IUP

Peraturan Ditjen Mineral dan Batubara tahun 2011 menunjukkan bahwa metodologi harga patokan akan berlaku bagi IUP. Namun merek batubara yang relevan, penyesuaian kelembaban dan penyesuaian nilai CV serta kandungan abu dan belerang tidak ditetapkan untuk setiap pemegang IUP di dalam Peraturan Kementerian ESDM (tidak seperti bagi PKP2B). Peraturan itu tidak memberikan pedoman apapun tentang bagaimana operasi IUP akan menentukan harga patokan yang relevan dengan delapan merek batubara utama. Hal ini dapat merupakan satu alasan di belakang ketidakjelasan atau penghindaran kepatuhan terhadap peraturan tersebut.

Peraturan itu dapat disempurnakan dengan memberikan sejumlah contoh riil tentang bagaimana IUP menghitung harga patokannya dalam kaitannya dengan delapan harga yang diumumkan setiap bulan. Contoh-contoh tersebut dapat disertakan dalam bentuk pedoman pelengkap. Sebagai contoh, pedoman dapat berupa informasi tentang bagaimana IUP dapat menentukan/memilih salah satu dari delapan merek batubara yang akan digunakan sebagai titik mula. Perbedaan dalam memilih harga batubara patokan yang 'tepat' dapat menjadi signifikan; penyesuaian untuk kandungan kelembaban dan abu (yang disinggung di atas) yang dibuat oleh IUP dapat berbeda secara signifikan bergantung kepada merek batubara yang digunakan sebagai merek patokan.

b) Memberikan pedoman tentang harga patokan yang berlaku untuk pengiriman campuran

Sesuai dengan praktik internasional dalam pengelolaan royalti, terdapat aturan yang jelas tentang bagaimana royalti dihitung untuk pengiriman campuran. Sebagai contoh, Tambang A menjual sejumlah batubara kepada Tambang B yang mencampur batubara ini dengan batubara produksinya untuk memenuhi persyaratan pembelian dari pelanggan tertentu. Peraturan disusun untuk memastikan bahwa harga jual ekspor akhir dicatat sesuai perhitungan tersebut dan tidak ada duplikasi pembayaran royalti, atau lebih buruk lagi masih tidak ada pembayaran untuk batubara tersebut karena tidak jelasnya tanggung jawab atas kewajiban membayar. Transaksi ini dikenal sebagai "jual-beli antar tambang".

Namun tidak ada aturan tentang pengiriman campuran pada aturan yang berlaku di Indonesia. Sementara tidak diketahui sejauh mana transaksi demikian terjadi di Indonesia, jika ada, maka sangat penting untuk menyatakan dengan jelas harga patokan yang akan digunakan oleh kedua perusahaan. Sekali lagi, cara terbaik untuk menjawab hal ini adalah dengan contoh yang relevan di dalam peraturan atau pedoman pelengkap.

c) Memberikan pedoman tentang penggunaan kurs tukar yang tepat untuk harga patokan

Saat ini tidak ada aturan tentang kurs tukar yang harus digunakan oleh perusahaan dalam menghitung harga patokan. Hal ini menjadi relevan ketika penjualan dilakukan dalam dolar AS sementara pembayaran royalti adalah dalam rupiah, dan terdapat pergerakan kurs tukar valuta yang signifikan antara tanggal pengiriman dan tanggal pembayaran.

Hal ini dapat diamandemen dengan menyertakan kurs tukar yang berlaku untuk semua transaksi untuk bulan tertentu di samping pengumuman harga patokan. Namun dalam hal ini harus dipahami bahwa pada bulan-bulan dengan pergerakan kurs tukar yang signifikan, perhitungannya dapat menghasilkan keuntungan dan kerugian yang setara antara perusahaan dan pemerintah, bergantung kepada waktu transaksi individual untuk bulan tersebut. Namun kepastian perhitungan merupakan hal yang lebih penting dibanding keuntungan dan kerugian dari kurs tukar valuta.

d) Klarifikasi penggunaan harga patokan ketika terdapat sejumlah transaksi pada satu periode

Terdapat ketidakjelasan peraturan tentang harga yang harus digunakan bila terdapat lebih dari satu transaksi selama suatu periode tertentu, dengan sejumlah transaksi yang berada di atas dan di bawah harga patokan. Contoh berikut menggambarkan masalah ini.

- Transaksi 1 – 100 metrik ton dijual @ 80 dolar AS = 8.000 dolar AS
- Transaksi 2 – 200 metrik ton dijual @ 85 dolar AS = 17.000 dolar AS
- Harga patokan bulan tersebut = 82 dolar AS

Transaksi pertama terjadi pada harga di bawah harga patokan dan transaksi kedua pada harga di atas harga patokan. Apakah hasil penjualan pada periode itu dinyatakan sebesar US$25.000 (transaksi 1 dan 2) atau 25.200 dolar AS (100 metrik ton @ harga patokan 82 dolar AS ditambah 200 metrik ton @ 85 dolar AS)?

Masalah teknis ini dapat diatasi dengan menggunakan pedoman pelengkap peraturan tersebut, dengan contoh apakah harga patokan rata-rata tertimbang perlu digunakan.

5.2.2. Berpindah ke tarif biaya pengurang tetap pada tingkat provinsi

Salah satu masalah yang disoroti pada penelitian diagnostik adalah kebingungan tentang biaya pengurang yang diperkenankan dan inkonsistensi klaim yang dibuat oleh berbagai perusahaan. Audit yang dilakukan pada beberapa tahun terakhir menunjukkan hal ini sebagai masalah yang besar dan menyebabkan kerugian karena ketidakpatuhan.

Salah satu cara meminimalkan tingkat kekeliruan dalam klaim biaya pengurang adalah dengan mempertimbangkan penggunaan biaya pengurang tetap untuk semua tambang yang beroperasi pada suatu provinsi. Hal ini membuat seluruh tambang pada satu provinsi untuk menggunakan jumlah biaya pengurangan yang sama, terlepas dari titik penjualan dan tingkat biaya tongkang (berdasar tarif per metrik ton mil), biaya *surveyor,* dan biaya pengangkutan (*transhipment*) sesungguhnya. Standardisasi biaya pengurang ini beralasan karena terdapat harga patokan standar untuk transaksi penjualan (untuk kasus-kasus di mana penjualan sesungguhnya terjadi pada harga yang lebih rendah) dan biaya pengurang tampaknya akan menjadi komponen yang lebih kecil dari perhitungan royalti bila dibandingkan dengan harga penjualan.

Bagian berikut menunjukkan cara yang relatif mudah dan sederhana untuk menentukan tingkat biaya pengurang untuk suatu provinsi tertentu. Peraturan kini menetapkan jumlah maksimum biaya pengurang untuk berbagai kegiatan usaha hilir seperti biaya tongkang (berdasar tarif per metrik ton mil), biaya *surveyor*, dan pengangkutan. Pada dasarnya potensi biaya yang dapat bervariasi antara tambang pada satu lokasi yang sama adalah biaya tongkang/pengiriman. Tambang yang terletak lebih jauh dari pelabuhan laut akan mencatat biaya yang lebih tinggi untuk transportasi batubara ke titik penjualannya.

Langkah pertama untuk menghitung biaya pengurang tetap bagi suatu provinsi adalah menentukan lokasi dari tambang 'patokan'. Jarak antara tambang patokan dan pantai digunakan untuk menentukan biaya tongkang, yang merupakan unsur utama dalam biaya pengurang. Dari pengalaman internasional, tambang 'patokan' diasumsikan berada pada lokasi di tengah provinsi tersebut secara geografis.

Langkah berikutnya adalah menentukan biaya tongkang maksimum berdasarkan rata-rata jarak antara tambang 'patokan' dan pantai. Langkah ini melibatkan, pertama, menentukan jarak antara tambang yang terletak kira-kira di tengah-tengah suatu provinsi dan pantai. Bila bentuk provinsi relatif bundar,[8] jarak antara tambang dan pantai ditentukan dengan mencari "r" dengan "r" adalah radius dan daerah lingkaran adalah πr^2. Biaya satuan tongkang , menurut peraturan yang berlaku, adalah 0,02 dolar AS per metrik ton mil. Sehingga, biaya pengurang yang diperkenankan untuk biaya tongkang per metrik ton adalah "r" dikalikan dengan 0,02.

Sebagai contoh: Di Kalimantan Timur, dengan luas 204.534 kilometer persegi; suatu tambang di tengah provinsi itu akan berjarak sekitar 255 kilometer, atau 159 mil, dari pantai, sehingga menghasilkan angka biaya pengurang maksimum yang diperkenankan sebesar 3,17 dolar AS per metrik ton.

Langkah terakhir dalam menentukan biaya pengurang tetap untuk suatu provinsi adalah menambahkan penyesuaian tetap untuk biaya *surveyor* dan pengangkutan (*transhipment*). Menurut peraturan yang berlaku, biaya pengurang yang diperkenankan adalah sebesar 0,25 dolar ASper metrik ton untuk biaya *surveyor* and 3,90 dolar AS per metrik ton untuk biaya pengangkutan. Hal ini berlaku umum untuk seluruh provinsi, dan harus ditambahkan kepada biaya pengurang tongkang yang diperkenankan untuk menentukan biaya pengurang tetap yang diperkenankan pada tingkat provinsi.

Sebagai contoh: Di Kalimantan Timur biaya pengurang tetap menjadi 7,32 dolar AS per metrik ton – terdiri dari 3,17 dolar AS per metrik ton untuk tongkang, 0,25 dolar AS per metrik ton untuk biaya surveyor dan 3,90 dolar AS per metrik ton untuk pengangkutan.

Lampiran Gambar 5.1 di bawah ini memberikan perhitungan yang mendetil untuk biaya pengurang tetap bagi provinsi-provinsi di Kalimantan.

Lampiran Gambar 5.1. Perhitungan biaya pengurang tetap untuk provinsi-provinsi di Kalimantan

	Daerah	"r"		Biaya tongkang		Biaya non-tongkang		Jumlah
Provinsi	(km²)	Turunan	Mil	Biaya satuan tongkang (US$/metrik ton/mil)	Biaya tongkang (US$/ metrik ton)	Biaya *surveyor* (US$/ metrik ton)	Biaya *transhipment* (US$/metrik ton)	
Kalimantan Barat	147.307	217	135	0,03	4,04	0,25	3,50	7,79
Kalimantan Tengah	153.565	221	137	0,03	4,12	0,25	4,00	8,37
Kalimantan Selatan	38.744	111	69	0,04	2,42	0,25	4,00	6,67
Kalimantan Timur	204.534	255	159	0,02	3,17	0,25	3,90	7,32

"r" berasal dari formula untuk daerah lingkaran sebagai πr^2, sehingga "r" mewakili jarak rata-rata antara tambang dan pelabuhan jika provinsi berbentuk relatif bundar.

Faktor konversi - 1 mil = 1,60934 km.

Lampiran Kotak 5.1 di bawah ini memberikan contoh tentang bagaimana menghitung nilai batubara untuk royalti dengan menggunakan biaya pengurang tetap pada tingkat provinsi. Kotak tersebut menunjukkan penggunaan biaya pengurang tetap pada konteks varians pada titik penjualan:

- *Pra-FOB (freight on board):* Merupakan penjualan yang dilakukan pada lokasi sebelum titik pengiriman. Pembeli bertanggung jawab untuk pembayaran pengiriman (*freight*) dan asuransi hingga titik pengiriman;
- *FOB (freight on board):* Risiko kepemilikan berpindah setelah batubara dimuat ke kapal. Pembeli bertanggung jawab untuk pembayaran asuransi dan pengiriman hingga ke pelabuhan tujuan; dan
- *CIF (cost, insurance freight):* Penjual membayar biaya asuransi dan pengiriman ke pelabuhan tujuan, dan risiko kepemilikan akan berpindah ke pembeli pada pelabuhan tujuan tersebut.

Lampiran Kotak 5.1. Contoh bagaimana menghitung nilai batubara untuk royalti dengan biaya pengurang tetap

Jika rekomendasi diterapkan, maka dasar untuk menentukan nilai batubara per metrik ton untuk royalti dengan penjualan FOB akan menjadi: *Nilai harga patokan maksimum yang dapat dikenakan atau harga aktuil/sesungguhnya, dikurangi biaya pengurang tetap yang telah ditetapkan (ditentukan oleh provinsi)***.**

Contoh – harga patokan adalah 80 dolar AS, harga aktuil adalah 82 dolar AS dan biaya pengurang yang ditetapkan adalah 6 dolar AS. Nilai batubara untuk penghitungan royalti adalah 76 dolar (harga aktuil dikurangi biaya pengurang yang ditetapkan).

Untuk penjualan yang menggunakan dasar pra-FOB, perhitungannya harus tidak menyertakan harga penjualan aktuil pada titik peralihan dan menjadi: *Harga patokan yang berlaku dikurangi biaya pengurang yang ditetapkan (ditentukan oleh provinsi).*

Contoh – harga patokan adalah 80 dolar AS, harga penjualan "peralihan" atau pra-FOB menurut perusahaan adalah 75 dolar AS dan biaya pengurang yang ditetapkan adalah 6 dolar AS. Nilai batubara untuk penghitungan royalti adalah 74 dolar AS (harga patokan dikurangi biaya pengurang yang ditetapkan). Penelitian diagnostik menunjukkan kebingungan yang signifikan tentang biaya pengurang yang diperkenankan, dan masalah ini bertambah ketika penjualan terjadi pada titik peralihan. Perbaikan pada biaya pengurang yang diperkenankan, serta harga patokan, akan membantu mengurangi ketidakpastian tersebut. Selain itu, penggunaan harga patokan FOB sebagai titik awal menghindari kemungkinan penjualan dengan harga buatan kepada perusahaan rekanan yang melaksanakan transportasi ke pelabuhan laut.

Ketika penjualan terjadi pada CIF dan dianggap wajar dan lazim, maka terdapat dua tahap perhitungan sebagai berikut:

- *Jumlah maksimum harga patokan yang berlaku, atau harga CIF dikurangi biaya aktuil pengiriman dan asuransi = Harga relevan*
- *Harga relevan dikurangi biaya pengurang yang ditetapkan (ditentukan oleh provinsi)*

Contoh – harga patokan adalah 80 dolar AS, harga CIF adalah 96 dolar AS, biaya pengiriman ekspor dan asuransi adalah 15 dolar AS dan biaya pengurang yang ditetapkan adalah 6 dolar AS. Harga yang relevan adalah 81 dolar AS (harga CIF dikurangi biaya pengiriman dan asuransi) dan nilai batubara untuk perhitungan royalti adalah 75 dolar AS (harga relevan dikurangi biaya pengurang).

Catatan – untuk penyederhanaan perhitungan, semua angka di atas disajikan dalam dolar AS(US$). Pada praktiknya perhitungan dapat melibatkan kedua mata uang dan terdapat pertimbangan akan kurs tukar valuta yang akan digunakan.

Terdapat sejumlah hal yang perlu diingat jika hendak memutuskan perpindahan ke penggunaan biaya pengurang yang tetap.

1. **Mungkin perlu untuk menetapkan biaya pengurang tetap untuk setiap provinsi, misalnya Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, dan seterusnya dan tidak hanya Kalimantan untuk semua provinsi di pulau tersebut**. Hal ini akan mengurangi jumlah variasi ketika menetapkan suatu tambang "rata-rata". Sebagai contoh, akan lebih beralasan untuk menyatakan bahwa rata-rata tambang di Kalimantan Timur terletak 159 mil dari pelabuhan dibanding menyatakan bahwa rata-rata jarak tambang di Kalimantan secara keseluruhan adalah 275 mil dari pelabuhan. Pada intinya, semakin rinci penjelasannya (yang kini tercantum di dalam peraturan tersebut) maka akan semakin mudah diterima pula biaya pengurang tersebut oleh industri. Biaya pengurang rel KA juga dapat berlaku untuk Pulau Sumatera.
2. **Biaya pengurang saat ini ditetapkan dalam dolar AS sementara biaya yang terjadi diasumsikan akan dibayar dengan rupiah**. Sementara harga yang diterima untuk batubara akan dipengaruhi oleh pergerakan kurs tukar, namun tampaknya tidak akan ada dampak terhadap biaya dari gejolak kurs tukar. Sehingga biaya yang diperkenankan sebaiknya ditentukan dalam mata uang lokal.
3. Untuk memberikan kepastian bagi industri tentang beralasannya biaya pengurang, **jumlah biaya pengurang yang diperkenankan akan ditinjau ulang setidaknya setiap tiga tahun sekali dan rincian dari tinjauan tersebut dipublikasikan**. Sampel biaya yang terbentuk dan dibayar oleh tambang-tambang di setiap provinsi dapat digunakan untuk menentukan angka yang baru.
4. **Penetapan biaya pengurang yang tetap akan menghasilkan pihak yang diuntungkan dan yang dirugikan**. Tambang dengan letak "rata-rata" mungkin akan menerima aturan tersebut, namun tambang-tambang yang terletak lebih jauh dari lokasi "rata-rata" ini mungkin merasa sedikit dirugikan. Namun terdapat sejumlah hal yang patut dicatat dalam hal ini, yang menunjukkan bahwa hal tersebut mungkin tidak menjadi masalah yang signifikan:

   a. Satu-satunya biaya variabel pada contoh di atas adalah tongkang. Untuk Kalimantan Timur biaya tetap adalah 4,15 dolar AS per metrik ton, dan karenanya tidak berubah menurut lokasi. Sejalan dengan itu, jumlah **maksimum** biaya tongkang, dengan asumsi bahwa tambang terletak dekat dengan perbatasan Kalimantan Timur dan bagian Malaysia di Pulau Kalimantan, akan bertambah sebesar 3,17 dolar AS per metrik ton. Untuk IUP yang membayar royalti sebesar 7 persen maka hal ini merupakan tambahan pembayaran royalti sebesar 0,22 dolar AS per metrik ton.

   b. Manfaat yang ditawarkan dari sistem di atas termasuk kesederhanaan dan kepastian bagi pemerintah dan industri, serta kenyataan bahwa biaya akan ditinjau secara berkala untuk memastikan bahwa tarif biaya pengurang memang sejalan dengan kenyataan dan keadaan di lapangan. Prosedur audit akan sangat disederhanakan karena fokus dapat dipersempit hanya kepada harga jual dan jumlah metrik ton yang terjual.

Lampiran 5.3. Laporan royalti terstandardisasi dan mengurangi dokumentasi pendukung (rekomendasi kebijakan 7)

Lampiran Tabel 5.1 di bawah menjelaskan kolom-kolom pada formulir laporan royalti terstandardisasi dan memberikan alasan mengapa informasi tersebut dibutuhkan.

Lampiran Tabel 5.1. Penjelasan mendetil tentang kolom-kolom yang disertakan pada formulir laporan royalti terstandardisasi

Bagian	Jenis informasi yang disertakan	Alasan
Judul	Judul yang jelas "Laporan Royalti Mineral" dan kementerian yang terkait.	Hal ini dengan jelas menunjukkan penyerahan laporan royalti dan laporan itu sesuai dengan formulir yang ditetapkan oleh peraturan perundangan.
Pembukaan	Termasuk rincian dari: • Kewajiban untuk menyerahkan laporan menurut bagian xxx dari UU yyy dst. • Sangsi kelalaian penyerahan • Batas waktu penyerahan (sesuai syarat kontrak dan peraturan perundangan yang berlaku) • Rincian kontak di dalam Kementerian • Periode yang terkait dengan penyerahan yang dilakukan	Pemegang perizinan akan memahami bahwa ini adalah formulir resmi yang terkait dengan semua peraturan perundangan yang berlaku. Rincian kontak dibutuhkan sebagai alamat resmi pada penyerahan laporan dan untuk kontak bila terdapat pertanyaan dan kesulitan yang terkait dengan pengisian formulir tersebut.
Detil pemegang izin	Termasuk detil berikut: • Nomor perizinan • Provinsi dan kabupaten • Alamat dan detik kontak pemegang izin	Diasumsikan bahwa peraturan perundangan yang berlaku menetapkan bahwa setiap izin harus membayar royalti, sehingga terdapat hubungan 1:1 antara izin dan kewajiban royalti. Rincian kontak adalah sangat penting dalam hal terdapat sejumlah pertanyaan tentang formulir termasuk detil dalam database PNBP pertambangan. Penyelesaian melalui telepon atau *email* akan jauh lebih cepat.
Pelaporan bernilai nihil (nol)	Pertanyaan yang sederhana dengan kotak tanda cek: apakah ini adalah laporan dengan nilai nihil (nol)?	Dengan asumsi penyesuaian kepada kebijakan atau peraturan perundangan yang berkaitan dengan frekuensi penyerahan yang dilakukan, harus ada pertanyaan sederhana apakah laporan ini bernilai 'nihil', yaitu tidak ada penjualan yang terjadi selama periode tersebut. Jika kotak ini diberi tanda atau kata "Ya" dilingkari dsb. maka yang diperlukan hanyalah tanda tangan dan tanggal dari pelapor pada bagian akhir laporan tersebut. Perlu dicatat bahwa penyerahan laporan, terlepas dari apakah nilainya "nihil", perlu dilakukan untuk memenuhi tujuan perkiraan penyerahan.

Bagian	Jenis informasi yang disertakan	Alasan
Perhitungan royalti	Dua sub-bagian: • Bagian untuk perhitungan royalti batubara dan bagian hasil penjualan di mana royalti adalah berdasarkan pada penerimaan dan biaya pengurang yang diperkenankan • Bagian untuk perhitungan hutang royalti lainnya menurut persentase nilai mineral, atau mungkin sejumlah mineral (Catatan, alternatifnya mungkin laporan royalti terpisah untuk batubara dan mineral bergantung kepada tingkat detil yang dibutuhkan).	Berbagai bagian yang disertakan di sini adalah karena berbagai jenis perhitungan royalti. Jumlah detil yang cukup memadai harus disertakan untuk dicatat ke dalam *database* PNBP pertambangan sehingga memungkinkan berbagai "analisis" yang akan dilakukan kemudian. Rujukan dapat dibuat ke kebijakan dan peraturan perundangan yang relevan yang dapat dikonsultasikan dan mungkin dapat disertakan berbagai tarif royalti bagi bermacam-macam mineral, jika tarif royalti itu tidak sering diubah.
Ringkasan	Jumlah perhitungan royalti dan penyesuaian apapun yang telah dilakukan.	Angka ini telah dihitung pada salah satu bagian sebelumnya, kecuali terdapat dua atau lebih mineral yang diproduksi dengan pengaturan royalti yang berbeda di dalam perizinan tersebut. Mungkin terdapat keadaan yang membutuhkan penyesuaian, misalnya denda keterlambatan pembayaran, pembayaran yang terlalu rendah atau tinggi pada periode yang lalu, penyesuaian audit royalti, dll.
Pernyataan dll.	Detil dari pelapor yang menyerahkan laporan dan menyatakan bahwa semua informasi yang tercantum adalah "benar dan tepat", sesuai dengan tanda tangan dan tanggalnya.	Seperti dokumen hukum apapun maka pembubuhan tanda tangan adalah salah satu faktor utama.

Lampiran 5.4. Maksimalisasi potensi SIMPONI – Proses usaha pelengkap dan kemampuan teknis (rekomendasi kebijakan 5)

Lampiran Tabel 5.2 memberikan detil tentang proses usaha pelengkap penagihan PNBP, serta tambahan kemampuan teknis yang harus diperkenalkan untuk meningkatkan potensi SIMPONI.

Lampiran Tabel 5.2. Proses usaha pelengkap penagihan PNBP untuk diperkenalkan bersama SIMPONI

Proses usaha pelengkap penagihan PNBP untuk diperkenalkan bersama SIMPONI	Rincian implementasi
1. Langkah-langkah kepatuhan untuk memastikan entitas pertambangan mendaftar ke SIMPONI dan membuat penagihan melalui sistem SIMPONI	*Perkenalan SIMPONI harus disertai dengan proses-proses formal untuk menjamin bahwa semua perusahaan mendaftar ke SIMPONI dan membuat penagihan dengan menggunakan sistem SIMPONI setelah sistem itu berfungsi sepenuhnya.* **Proses-proses tersebut akan melibatkan:** • **Keputusan/Peraturan untuk memastikan kewajiban mendaftar ke SIMPONI**: Keputusan atau peraturan dapat ditetapkan untuk mewajibkan seluruh entitas (atau mungkin pada awalnya seluruh entitas besar seperti PKP2B, IUP dengan ukuran tertentu) pada tanggal tertentu untuk mendaftar ke SIMPONI, menggunakan SIMPONI untuk seluruh penagihan, serta menggunakan sistem MPN untuk melakukan pembayaran. • **Proses-proses kepatuhan untuk pendaftaran:** selain keputusan tersebut, data tentang dasar royalti potensial dapat digunakan untuk mengisi data awal SIMPONI dengan daftar entitas yang harus mendaftar. Informasi awal ini kemudian dapat diperiksa dengan entitas yang mendaftar, diikuti dengan proses untuk mendaftarkan mereka yang tidak mendaftar. Pada awalnya daftar entitas dapat berupa seluruh entitas yang membayar PNBP pada tahun lalu (daftarnya dapat diberikan oleh ESDM). Lalu dapat diperluas ke seluruh entitas yang seharusnya menyerahkan laporan, walaupun mereka belum pernah melapor sebelumnya (yaitu menggunakan status 'bersih dan jelas' [*clean and clear*] *database* perizinan pertambangan ESDM). • **Proses kepatuhan untuk penagihan:** Untuk mendorong perusahaan-perusahaan mendaftar ke SIMPONI dan membuat penagihan melalui sistem tersebut, informasi lebih lanjut tentang perkiraan frekuensi laporan, saat ini secara bulanan atau kuartalan, dapat dimasukkan ke dalam sistem untuk setiap entitas pertambangan. Lalu akan dapat ditentukan apakah entitas-entitas tersebut telah mematuhi kewajiban dasar royalti mereka. Perlu dicatat bahwa hal ini mengasumsikan bahwa penyerahan laporan royalti merupakan kewajiban bahkan bila tidak ada pembayaran yang diharuskan untuk periode penyerahan (secara efektif suatu "laporan nihil"). Laporan pengecualian yang berisi semua entitas yang seharusnya menyerahkan laporan namun tidak melakukannya harus diterbitkan secara rutin, beserta kemampuan untuk mencatat tindak lanjut yang dilakukan.

Proses usaha pelengkap penagihan PNBP untuk diperkenalkan bersama SIMPONI	Rincian implementasi
2. Pemeriksaan validasi untuk masukan pembayar PNBP untuk menurunkan kekeliruan	*Harus terdapat rentang pemeriksaan integritas dan pembatasan terhadap nilai masukan yang diserahkan oleh pengguna ke modul penagihan sebelum penentuan nilai yang terhutang.* Saat ini tampaknya tidak terdapat jenis pemeriksaan validasi untuk data-data utama yang dimasukkan ke dalam sistem SIMPONI. Sebagai contoh, sementara operasi tambang terbuka PKPB2 hanya akan membayar tarif royalti 3%, 5% atau 7% (jumlah pembayaran termasuk dana bagi hasil penjualan harus selalu berjumlah 13,5%), namun nilai berapapun dapat dimasukkan secara manual untuk tarif royalti ke dalam sistem sehingga membuka kemungkinan terjadinya kekeliruan. **Sejumlah contoh akan jenis pemeriksaan integritas/validasi termasuk:** • Tarif royalti harus dibatasi oleh sistem ke dalam tarif yang berlaku berdasarkan jenis mineral yang ditambang dan aturan yang berlakusaat itu untuk mencegah pemasukan nilai yang lebih rendah oleh suatu entitas sehingga menghasilkan kekurangan royalti. Catatan: harus dipertimbangkan apa yang terjadi bila tarif royalti berubah dan suatu entitas melakukan pelaporan yang sangat terlambat. Tarif tersebut harus dikaitkan dengan periode di mana penjualan terjadi, dan bukan periode di mana penagihan sedang dibuat di dalam sistem. • Untuk perhitungan royalti batubara, transaksi penjualan harus dicatat pada harga yang lebih tinggi dari harga sesungguhnya/aktuil atau harga patokan yang diterbitkan setiap bulan, di mana harga patokan yang diterbitkan bulanan bergantung pada jenis atau merek batubara yang dijual. Rentang harga patokan bulanan harus diunggah/di-*upload* ke sistem SIMPONI dan entitas memasukkan jenis batubara khususnya sehingga harga patokan yang berlaku padanya dicatat terlebih dahulu oleh sistem. Sistem itu kemudian memeriksa apakah masing-masing transaksi penjualan dengan jumlah penerimaan dan volume menghasilkan harga yang setidaknya setara dengan harga patokan yang diterbitkan. • Harus ada pemeriksaan/pembatasan pada tingkat pengurang sesuai dengan peraturan yang berlaku, yaitu jika terdapat sistem pengurang tetap menurut provinsi, maka perusahaan hanya dapat memasukkan jumlah yang telah ditetapkan sebelumnya. • Untuk sewa/iuran tetap lahan, sistem tersebut harus memiliki informasi yang telah disimpan sebelumnya tentang luas daerah perizinan dan tarif pembayaran sewa/iuran tetap per hektar berdasarkan identifikasi dari pembayar PNBP. Ketika suatu entitas membayarkan kewajiban sewanya maka seharusnya tidak ada kemungkinan entitas itu dapat memasukkan ukuran daerah maupun tarif sewa yang berbeda.

Proses usaha pelengkap penagihan PNBP untuk diperkenalkan bersama SIMPONI	Rincian implementasi
3. Menyusun proses untuk mengatasi ketidaksepakatan antara pembayar PNBP dan sistem SIMPONI serta menentukan protokol bagi penyesuaian manual dalam perhitungan kewajiban royalti	*Suatu proses harus didefinisikan di mana perusahaan pembayar PNBP dapat mengajukan sanggahan atas kewajiban royalti yang dihitung oleh SIMPONI, dan meminta pemeriksaan atas sanggahan tersebut kepada petugas yang menangani. Selain itu, suatu protokol penyesuaian manual untuk perhitungan yang dibuat oleh sistem SIMPONI juga harus didefinisikan.* • Menetapkan proses untuk memeriksa kewajiban royalti yang dihitung oleh SIMPONI akan membantu kepatuhan pembayaran di dalam sistem di mana pembayar PNBP hanya dapat membayar jumlah sesuai dengan angka yang ditagihkan. Jika pembayar PNBP tidak dapat membayar sejumlah hutang yang mereka yakini telah jatuh tempo (terutama bila perkiraan jauh lebih rendah dari kewajiban royalti yang terhitung pada sistem), maka mereka akan semakin segan membuat penagihan dan melakukan pembayaran. • Akan terdapat keadaan di mana penentuan kewajiban royalti akan membutuhkan penyesuaian secara manual (seperti karena kesalahan dalam perhitungan penagihan). Untuk itu, penting untuk mendefinisikan suatu proses bagi perusahaan untuk dapat membuat penyesuaian manual atas penagihan, di mana pembayar PNBP harus diminta untuk memberikan alasan yang jelas serta dokumen pendukung.
4. Menetapkan protokol untuk berbagi dan mengakses data SIMPONI untuk lembaga-lembaga pemerintah yang berbeda	*SIMPONI akan mengumpulkan dan menghasilkan informasi yang berguna yang akan bermanfaat bagi banyak, bila tidak semua, lembaga dan entitas yang terlibat di dalam proses pengelolaan PNBP. Saat ini tidak terdapat protokol maupun prosedur yang telah didefinisikan untuk memfasilitasi pihak yang berhak untuk mengakses informasi dalam jumlah yang sesuai pada waktu yang tepat secara efisien.* **Sejumlah masalah untuk dipertimbangkan dalam merancang kerangka siapa yang memiliki akses kepada data, dan tingkatan aksesnya, termasuk:** • Seluruh informasi penagihan yang dimasukkan ke dalam SIMPONI akan secara otomatis dihubungkan ke *database* elektronis pembayar PNBP (rekomendasi kebijakan 8) yang dikelola oleh pengelola PNBP (saat ini ESDM, namun dapat menjadi Kementerian Keuangan), untuk memfasilitasi perbandingan terhadap pembayaran PNBP yang disusun untuk pemeriksaan kepatuhan (rekomendasi kebijakan 10). • Sejumlah badan lain juga harus dapat mengakses sistem tersebut sebagai sarana informasi, namun harus dibuat fasilitas pengamanan untuk menjaga kerahasiaan informasi pada tingkat masing-masing entitas.

Lampiran 5.5. Kolom dan sub-kolom utama database pembayar PNBP (rekomendasi kebijakan 8)

Lampiran Tabel 5.3 menunjukkan sejumlah kolom (*field*) dan sub-kolom (*sub-field*) utama yang perlu disertakan ke dalam *database* pembayar PNBP (kolom-kolom, dengan baris berisi perusahaan) dengan uraian yang mendetil.

Lampiran Tabel 5.3. Kolom data utama *database* pembayar PNBP

Kolom data pada *database* pembayar PNBP	Detil kolom data
Nomor Izin	Termasuk jenis perizinan, jumlah, dan tahapannya (serta tanggal-tanggal utama) seperti eksplorasi, konstruksi, operasi dll., periode pemberian, dan lokasi seperti kabupaten dan provinsi (suatu tabel terpisah tentang provinsi dan kabupaten yang sah akan dibutukan untuk pemeriksaan integritas rujukan). Rincian tahapan operasi pertambangan dibutuhkan untuk membantu menentukan proyeksi laporan royalti, serta jumlah sewa/iuran tetap yang akan terhutang, yang akan bergantung kepada tahap pembangunannya. Mungkin perlu menyertakan seluruh perizinan, setelah survei menyeluruh terhadap provinsi dan kabupaten, baik apakah mereka telah diberikan status 'bersih dan jelas' (CnC) atau belum. Tanggal pernyataan CnC juga akan dicatat. Diasumsikan bahwa pemberian CnC secara individu tidak akan menginformasikan keharusan membayar royalti, namun dapat dipahami bahwa penjualan tidak dapat dilakukan sebelum status CnC diberikan, sehingga tidak ada royalti yang akan dibayarkan dari perizinan yang belum berstatus CnC. Beberapa prosedur perlu dikembangkan dengan pemerintah daerah untuk menjamin bahwa semua perizinan telah disertakan dan izin-izin baru dicatat secara tepat waktu.
Detil pemegang izin	Bagian ini berisi nama lengkap pemegang izin beserta alamat resminya untuk mengirimkan informasi terkait dengan PNBP. Harus terdapat tabel yang terpisah untuk nama pemegang izin untuk menghindari kekeliruan yang tidak sengaja seperti Arutmin dan PT Arutmin. Hal ini dikenal sebagai integritas referensial. Beberapa prosedur harus dikembangkan untuk notifikasi resmi perubahan alamat dan penyertaan tanggal mulai berlakunya perubahan tersebut ke dalam sistem. Jika terdapat lebih dari satu pemegang izin maka berbagai porsi kepemilikan tersebut harus dicatat dan disertai dengan tanggal perubahan yang terkait. Yang juga penting adalah penetapan "pemegang izin utama" untuk pengiriman informasi PNBP. Mungkin dibutuhkan amandemen peraturan perundangan untuk memungkinkan penyampaian informasi kepada "pemegang izin utama" sekaligus juga mencakup penyampaian informasi kepada seluruh pemegang izin pada waktu tersebut.
Sewa/iuran tetap	Kolom sewa/iuran tetap harus dilengkapi dengan fasilitas perhitungan sewa secara otomatis menurut daerah dan tingkatan perizinan. Tabel terpisah untuk tarif sewa, yang diperbaharui secara berkala sesuai perubahan peraturan perundangan, juga harus dikelola. Perhitungan sewa/iuran tetap yang harus dibayar akan dilengkapi dengan tanggal jatuh tempo sewa (saat ini berdasarkan waktu satu tahun namun mungkin lebih baik bila ditetapkan satu tanggal yang sama untuk seluruh perizinan). Tanggal pembayaran sewa dan jumlah yang dibayarkan, termasuk jika terdapat saldo pembayaran yang lalu, juga harus tercatat.

Kolom data pada *database* pembayar PNBP	Detil kolom data
Tarif royalti[115]	Akan berupa tabel yang memperlihatkan seluruh tarif untuk setiap mineral menurut peraturan yang berlaku, termasuk tarif yang berlaku untuk batubara dan mineral untuk tingkat kualitas dan kuantitas tertentu. Catatan tanggal perubahan juga harus disertakan.
Batas waktu penyerahan laporan royalti	Setelah suatu izin dengan status tahap produksi tercatat pada database, kolom tanggal batas waktu penyampaian laporan royalti akan tercantum secara otomatis. Kolom ini ditentukan oleh frekuensi penyerahan laporan, yang patut dipertimbangkan karena masalah-masalah yang ditemukan dari analisis mendetil dan kepatuhan dengan syarat peraturan perundangan yang berlaku dan kontrak-kontrak yang relevan untuk PKP2B dan KK. Sebagai contoh, misalnya ditentukan bahwa suatu izin harus menyerahkan laporan royalti pada akhir bulan-bulan tertentu secara kuartalan. Izin itu mendapat status tahap produksi pada tanggal 13 Oktober 2013 sehingga batas waktu pembayaran untuk kuartal itu adalah 31 Desember 2013 dan tanggal penyerahan 31 Januari 2014 tertera secara otomatis. Tanggal itu menimbulkan jadwal penerimaan pelaporan, terlepas dari apakah ada royalti yang harus dibayarkan. Bila pembayaran royalti masih nihil, laporan royalti masih harus diserahkan untuk kuartal tersebut dan penyerahan tersebut akan menunjukkan setidaknya pemegang perizinan mematuhi jadwal dari sudut pandang penyerahan laporan.
Pembayaran royalti	Pembayaran royalti dan tanggalnya harus dicatat untuk periode royalti tersebut. Hal ini akan membuat laporan dengan saldo apapun yang masih tersisa atau kemungkinan kelebihan pembayaran yang jumlahnya akan direstitusi atau digunakan untuk pembayaran periode berikutnya.
Detil royalti	Detil berikut harus dicatat untuk setiap laporan royalti: • Tanggal jatuh tempo • Tanggal pelaporan • Tanggal pembayaran (mungkin dibutuhkan lebih dari satu baris jika pembayaran dilakukan secara cicilan) • Mineral • Detil lokasi (akan menggunakan kolom detil perizinan) • Jumlah setiap mineral • Penerimaan penjualan dari setiap mineral[116] • Biaya pengurang untuk setiap mineral (bila memungkinkan, apakah juga dapat menyertakan beberapa jenis biaya pengurang?) • Tarif royalti (diambil dari tabel tarif) Sistem akan menghitung royalti yang terhutang secara otomatis berdasarkan data di atas, termasuk rincian antara royalti dan bagi hasil penjualan untuk PKP2B, dan dapat dibandingkan dengan royalti yang dihitung oleh pemegang izin.

115 Walau tarif royalti berlaku untuk seluruh entitas, namun tarif tersebut masih harus dicatat untuk masing-masing entitas, karena hal ini akan memungkinkan kita untuk mendapatkan seluruh informasi yang relevan dari suatu perusahaan dengan hanya melihat kepada baris informasi yang tersedia.

116 Sejauh mana informasi dari sistem penagihan SIMPONI (dirujuk di bawah) ditransfer ke dalam database pembayar PNBP, seperti misalnya transaksi penjualan secara satuan, maka database tersebut dapat menyimpan informasi yang jauh lebih rinci dibanding gabungan dari hasil berbagai transaksi. Selain itu, mungkin terjadi di mana ringkasan data hanya disertakan dengan rujukan silang ke nomor penagihan dan pembayaran, yang akan membutuhkan pemeriksaan pada SIMPONI untuk mendapatkan detil dan rincian pendukung.

Kolom data pada *database* pembayar PNBP	Detil kolom data
Dana bagi hasil[117]	Kolom-kolom ini akan berupa perhitungan sebagai berikut: <u>Sewa/iuran tetap:</u> • Pemerintah pusat – 20% • Provinsi – 16% • Kabupaten – 64% <u>Royalti (tidak termasuk dana bagi hasil)</u>: • Pemerintah pusat – 20% • Provinsi – 16% • Kabupaten – 32% • Kabupaten lain di dalam provinsi (lebih dari satu) – 32% Patut dicatat bahwa rumus di atas sedikit berbeda bila IUP melintasi dua kabupaten di dalam suatu provinsi.
Surat kepatuhan	Serangkaian surat standar akan disusun, yang pembuatannya akan dipicu oleh berbagai masalah ketidakpatuhan, misalnya: • Laporan royalti tidak diserahkan setelah lewatnya sejumlah hari dari batas waktu • Pembayaran royalti masih terhutang (Surat Peringatan 1, Peringatan 2 dst.) • Variasi jumlah royalti antara perhitungan sistem dan perhitungan pemegang royalti dsb.
Kolom tambahan informasi	Untuk setiap catatan royalti harus tersedia bagian untuk menuliskan catatan. Sebagai contoh, untuk suatu kuartal mungkin terdapat catatan sebagai berikut: *"AB menghubungi CD dari EF pada tanggal hh/bln/thn untuk membahas laporan yang belum diserahkannya."*
Lain-lain	Terdapat sejumlah kolom lain yang dapat disertakan, seperti: • Perhitungan bunga untuk keterlambatan pembayaran royalti • Kegiatan audit oleh pengelola PNBP atau BPK/BPKP dll.

117 Walau rumus bagi hasil berlaku untuk seluruh entitas, rumus itu masih harus dicatat untuk masing-masing entitas karena seluruh informasi yang relevan tentang suatu perusahaan tertentu akan tersedia hanya dengan memilih barisnya.

Lampiran 5.6. Peningkatan penggunaan data dari badan-badan lain Pemerintah Indonesia (rekomendasi kebijakan 9)

Lampiran Tabel 5.4 meringkas sejumlah data yang dikumpulkan oleh badan dan lembaga lain Pemerintah Indonesia dari perusahaan-perusahaan pertambangan, yang dapat berguna untuk pengendalian dan kepatuhan PNBP. Mungkin terdapat masalah kerahasiaan yang harus diatur dalam aturan berbagi informasi antar badan negara. Namun besarnya manfaat lain dari saling berbagi data itu harus dipertimbangkan selain manfaatnya bagi publik (pungutan penerimaan negara yang tepat).

Lampiran Tabel 5.4. Data dari badan-badan lain dalam Pemerintah Indonesia (PI) yang dapat digunakan untuk pengendalian dan kepatuhan PNBP

Badan Pemerintah Indonesia	Data
Ditjen Pajak	**Terdapat dua sumber informasi yang potensial yang dapat berguna untuk pemeriksaan pengendalian dan kepatuhan pembayaran PNBP pertambangan**. **Yang pertama adalah restitusi PPN**. Perusahaan-perusahaan yang mengekspor produknya umumnya tidak dikenakan pembayaran PPN namun berhak untuk meminta pengembalian/restitusi PPN atas masukan (*input*) mereka. Perusahaan pertambangan yang menerima restitusi PPN dalam jumlah yang signifikan pada umumnya dapat digolongkan ke dalam dua kelompok berikut: • Tambang yang dikembangkan, di mana PPN dari pengeluaran modal yang besar berjumlah signifikan sehingga menghasilkan restitusi PPN yang besar. Mungkin berguna bagi ESDM untuk mengetahui hal ini untuk proyeksi PNBP untuk tahun-tahun yang akan datang. • Tambang yang beroperasi dan mengekspor mineralnya, di mana tidak ada PPN sehingga restitusi PPN berasal dari pengelolaan operasinya. Informasi ini akan sangat berguna, terutama jika Ditjen Pajak memiliki informasi tentang tingkat penjualan yang tidak terhutang PPN-nya yang kemudian dapat dibandingkan dengan data yang tercantum pada laporan royalti. Sejumlah kehati-hatian harus digunakan dalam penafsiran data ini. Sebagai contoh, mungkin laporan PPN diserahkan pada tingkat perusahaan dalam gabungan sejumlah operasi, baik bidang pertambangan dan bukan pertambangan. Selain itu, karena penggunaan sistem harga patokan, dengan penjualan untuk perhitungan royalti dilaporkan pada jumlah yang lebih besar dari harga sesungguhnya yang diterima dan harga patokan yang terkait, mungkin terjadi kondisi di mana penerimaan penjualan tidak sepenuhnya sama. Namun jelas terdapat alasan untuk kekhawatiran jika laporan PPN secara teratur mencerminkan penjualan ekspor namun tidak ada yang dinyatakan pada laporan royalti selama beberapa periode.

Badan Pemerintah Indonesia	Data
	Di dalam Ditjen Pajak terdapat Unit Pajak Pertambangan (Wajib Pajak Besar). Saling berbagi informasi antara satuan/unit tersebut dan pengelola PNBP (saat ini ESDM) dalam hal penerimaan penjualan yang diperiksa oleh Uniy tersebut pada audit lapangan akan sangat berguna, namun sekali lagi dengan memperhatikan catatan yang disebutkan di atas. Selain itu, Unit Pajak Pertambangan tersebut dapat memberikan informasi kepada ESDM tentang audit yang belakangan dilakukan di mana tercatat masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaporan penerimaan penjualan (mungkin terdapat masalah harga transfer [*transfer pricing*]), atau biaya yang berguna bagi Unit Pajak Pertambangan untuk penentuan royalti. Namun bahkan pembagian informasi yang bebas dari catatan kesalahan biaya maupun penjualan akan tetap bermanfaat; ESDM dapat menggunakan informasi tersebut sebagai alasan untuk menunda audit royalti dari entitas itu ke tahun berikutnya. Sejalan dengan itu, hasil-hasil audit PNBP pertambangan yang dilaksanakan oleh ESDM harus dikomunikasikan kepada Unit Pajak Pertambangan tersebut. *Catatan: hal ini tidak akan diperlukan bila usulan perubahan kelembagaan diterima, karena Ditjen Pajak akan bertanggung jawab untuk audit pajak sektor pertambangan secara langsung maupun tidak langsung.*
Ditjen Bea Cukai	**Ditjen Bea Cukai mengumpulkan informasi semua pengiriman yang meninggalkan Indonesia**. Tingkatan detil, sebagai contoh, penjualan menurut entitas dan pelabuhan, jika dibagi dengan pengelola PNBP (saat ini ESDM), akan sangat berguna dalam melakukan pemeriksaan silang terhadap laporan penjualan pada laporan royalti. Pertimbangan harus dilakukan tentang cara dan format terbaik untuk memberikan data tersebut sehingga, misalnya, data ini dapat digabungkan sesuai dengan periode royalti yang terkait. *Pembagian data Ditjen Bea Cukai dengan pengelola PNBP tampaknya akan lebih mudah bila tanggung jawab untuk pengelolaan PNBP pertambangan dipindahkan dari ESDM ke Ditjen Pajak*.
Kementerian Perhubungan	Terdapat sejumlah ketidakpastian tentang sejauh mana informasi yang dikumpulkan, walau dipahami bahwa Kementerian Transportasi bertanggung jawab dalam pemberian perizinan kepada perusahaan tongkang. Sesuai kewenangan peraturan perundangan yang berlaku, semua badan usaha tongkang yang memiliki izin dapat diwajibkan untuk memberikan **data bulanan tentang seluruh pengiriman dari pedalaman ke pelabuhan**, sebagai contoh, tanggal, badan yang mengirimkan mineral dan volumenya. Data tersebut kemudian dapat dibandingkan dengan volume penjualan yang dilaporkan oleh perusahaan pertambangan di dalam laporan royalti yang diserahkan ke pengelola PNBP, dan bila terdapat perbedaan volume yang signifikan maka penyelidikan akan dilakukan. Sekali lagi kehati-hatian perlu diperhatikan sebelum mengambil kesimpulan. Suatu perusahaan pertambangan mungkin tidak mengirimkan seluruh batubaranya dengan menggunakan jalur transportasi yang sama. Sebagai contoh, misalnya suatu perusahaan mengirimkan 100 metrik ton lewat tongkang dan 20 metrik ton ke pembeli setempat dengan menggunakan truk. Perusahaan tongkang melaporkan pengiriman 100 metrik ton, perusahaan pertambangan membayar royalti untuk 100 metrik ton; maka datanya tampak terperiksa dengan baik. Namun 20 metrik ton yang dikirimkan ke pembeli setempat tidak terdeteksi. Untuk perusahaan pertambangan yang memiliki anak perusahaan dalam bidang transportasi untuk mengirimkan mineral mereka, tidak disarankan untuk hanya mengandalkan data tongkang untuk memeriksa volume penjualan.
Ditjen Transportasi Laut pada Kementerian Perhubungan	Serupa dengan penyamaan data pengiriman tongkang, diasumsikan bahwa semua **pelabuhan yang memiliki izin akan memiliki catatan yang rinci tentang pengiriman mineral**. Data tersebut dapat dibagi ke pengelola PNBP.

Badan Pemerintah Indonesia	Data
BPS	BPS mengumpulkan data statistik yang rinci lintas industri yang termasuk pertambangan. Sekali lagi di bawah pembatasan kerahasiaan, akan berguna untuk **membandingkan data volume yang didapat melalui sensus tahunan BPS dengan yang dilaporkan oleh masing-masing perusahaan untuk perhitungan royalti**. Jika data spesifik suatu perusahaan tidak dapat dirinci menurut provinsi (atau lebih baik, per kabupaten pertambangan utama) akan berguna untuk mengidentifikasi kemungkinan varians. Sebagai contoh, data produksi batubara yang diterbitkan untuk tahun 2010 dan 2011 dari BPS dan ESDM adalah sebagai berikut: • 2010: BPS 325,3mt / ESDM 275,2mt – varians 50,1mt atau 18,2% • 2011: BPS 370,8mt / ESDM 352,2mt - varians 18,6mt atau 5,3% • 2012: BPS 466,3mt / ESDM 386,0mt - varians 80,3mt atau 20,8% Besaran varians di atas cukup signifikan sehingga patut diperhatikan. Selain itu terdapat varians yang beralasan, dengan ukuran yang lebih kecil, antara angka-angka BPS, dan data perdagangan ekspor yang disesuaikan dengan konsumsi dalam negeri. Selain itu, Bank Dunia juga tidak mengetahui akan upaya apapun dari badan-badan pemerintahan untuk menyelidiki alasan di belakang perbedaan-perbedaan tersebut. Mengasumsikan bahwa *database* pembayar PNBP yang menyeluruh telah siap dan bekerja, data agregat kabupaten-kabupaten utama akan tersedia (seperti Kotabaru, Kutai Barat, Kutai Kartanegara, Tanah Bumbu, dll.) dan dapat dibandingkan dengan data keseluruhan dari BPS. Dengan asumsi bahwa varians besar ditemukan pada satu atau dua provinsi, maka temuan itu akan menjadi fokus dari awal kegiatan audit. Harus diperhatikan bahwa perbandingan dilakukan dengan data-data yang dapat dibandingkan. Royalti dibayar untuk produk yang terjual dan bukan untuk produksi sehingga data penjualan harus didapatkan dari BPS untuk mencegah perbedaan yang timbul dari pergerakan persediaan.
ESDM	**ESDM mengumpulkan data yang terkait dengan rencana produksi yang berasal dari produsen-produsen batubara utama**, misalnya dari PKP2B dan IUP besar. Sementara produksi sesungguhnya dapat berbeda dari rencana produksi, masih tetap berguna untuk melakukan perbandingan atas apa yang direncanakan akan diproduksi oleh Perusahaan X dengan produksi yang sesungguhnya yang membayar royalti untuk tahun tersebut. Analisis seperti ini akan mengidentifikasi perusahaan yang mungkin selalu konsisten bersikap konservatif atau terlalu optimistis sehingga mereka dapat diminta untuk meninjau sasaran mereka secara lebih teliti di masa depan. Hal ini akan sangat berguna bila sasaran produksi digunakan untuk menyusun proyeksi PNBP dengan pendekatan 'bawah-ke-atas'.
Pembeli dalam negeri	Selama periode empat tahun dari 2008 hingga 2011, rasio konsumsi terhadap produksi dalam negeri sesuai dengan data yang diterbitkan oleh ESDM bertahan di kisaran yang sangat konsisten antara 22% dan 24%. Suatu peraturan dapat dipertimbangkan untuk mewajibkan semua perusahaan yang membeli batubara di dalam negeri untuk melaporkan rincian perusahaan yang menjual batubara kepada mereka. Jika kolom terpisah dibuat pada *database* pembayar PNBP untuk mencatat penjualan dalam negeri dan ekspor, maka sumber data itu akan berguna untuk mengidentifikasi potensi perbedaan yang terkait dengan konsumsi dalam negeri.
Kementerian Perdagangan/ Ditjen Bea Cukai	Dapat juga dipertimbangkan untuk mewajibkan perusahaan untuk melaporkan negara-negara tujuan ekspor batubara mereka beserta jumlah ekspornya pada setiap laporan royalti. Sejumlah pemeriksaan agregat dapat dilakukan antara data perdagangan menurut tujuan dan jumlah penjualan yang dilaporkan secara individual.

Lampiran VI: Masalah yang Lebih Luas dalam Pengelolaan PNBP

Lampiran 6.1. Menangani potensi *transfer pricing* dalam pengelolaan PNBP

Lampiran ini memfokuskan pada masalah apakah penerapan harga patokan dapat menyelesaikan potensi kehilangan penerimaan yang dapat timbul dari transfer harga (*transfer pricing*) paten. Pemerintah meluncurkan harga patokan pada tahun 2010 sebagai sarana bagi perusahaan pertambangan untuk menyusun perhitungan royalti mereka berdasarkan harga yang dapat diterima sesuai dengan karakteristik khusus dari batubara mereka.[118]

Menurut peraturan yang berlaku, harga patokan berfungsi sebagai harga dasar untuk seluruh transaksi. Sebagai contoh, sesuai dengan aturan, jika perusahaan A menjual batubara ke perusahaan B pada harga 50 dolar AS per ton, namun harga patokan untuk jenis batubara tersebut adalah 55 dolar AS, maka harga 55 dolar AS yang akan digunakan dalam perhitungan royalti. Namun bila harga yang terjadi adalah 60 dolar AS, yang lebih tinggi dari harga patokan, maka harga patokan itu tidak digunakan dalam transaksi tersebut.

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah harga patokan benar-benar mencerminkan harga yang wajar, lazim, dan adil untuk setiap keadaan. Ilustrasi yang baik akan hal ini terdapat pada Contoh 1 di bawah, dengan dua skenario, yang pertama ketika pemerintah tidak berhasil mendapatkan nilai harga wajar untuk perhitungan royalti namun tidak ada *transfer pricing* yang terjadi, sementara *transfer pricing* terjadi pada skenario kedua.

Contoh 1: Penerapan harga patokan dan *transfer pricing*

Terdapat dua perusahaan, satu produsen batubara (A) dan yang lain pedagang batubara (B).

- Harga patokan yang berlaku untuk batubara A untuk suatu bulan tertentu adalah 55 dolar AS.
- Sepanjang bulan itu A menjual batubara ke B, suatu badan pemasaran yang beroperasi di Singapura,[119] dengan harga 50 dolar AS FOB. B meminta batubara itu untuk dikirimkan ke perusahaan C di negara lain.
- B mengumpulkan batubara dari beberapa sumber dan sesungguhnya adalah pedagang batubara, dan akhirnya menjual batubara ke perusahaan lain pada harga 70 dolar AS FOB.[120]

118 Perumusan harga patokan yang khusus adalah proses yang rumit dan telah menimbulkan kebingungan tentang penggunaannya yang tepat terutama pada IUP yang lebih kecil. Masalah ini ditangani secara mendetil pada Bagian 4 dan 5 dari laporan.

119 Lokasi pembeli dapat terletak di Indonesia walaupun diketahui bahwa terdapat sejumlah perusahaan pemasaran yang beroperasi di Singapura, dengan asumsi karena keuntungan dalam pajak langsung pada yurisdiksi dengan tarif pajak yang lebih rendah. Yang secara potensial relevan pada contoh ini adalah bahwa B merupakan suatu perusahaan yang dapat memiliki hubungan khusus dengan A dan berada dalam posisi yang dapat mempengaruhi harga yang disepakati untuk transaksi tersebut.

120 Penyesuaian lain untuk perbedaan biaya pengiriman laut yang dapat diperhitungkan dalam penentuan harga 70 dolar AS telah diabaikan dengan dasar bahwa pada kedua kesempatan tersebut batubara dijual berdasarkan pengaturan FOB.

Skenario 1: Bukan "Harga Wajar" namun tidak ada *transfer pricing*

- Perusahaan A dan B tidak memiliki hubungan dalam hal kepemilikan perusahaan.

Untuk menghitung royalti, A menyertakan transaksi ini dengan menggunakan harga patokan dolar AS 55, yang lebih tinggi dari harga tagihan kepada B. Hal ini sejalan dengan peraturan harga patokan dan pemerintah menerima royalti yang dihitung dengan menggunakan harga patokan sebesar 55 dolar AS.

Pertanyaan yang timbul, dengan adanya hal lain, adalah apakah harga patokan yang dapat diterima sebesar 55 dolar AS merupakan nilai yang wajar untuk mineral tersebut karena terdapat perusahaan lain yang siap membayar dengan harga 70 dolar ASuntuk mineral tersebut. *Namun karena tidak ada hubungan komersial antara A dan B, selain antara penjual dan pembeli, maka masalah transfer pricing tidak muncul*. B mendapat keuntungan sebesar 20 dolar AS dengan mendapatkan harga batubara yang lebih tinggi yang dijualnya setelah memegang hak milik atas batubara tersebut setelah membayarnya ke A. Pemerintah tidak dapat meminta tambahan royalti dari A karena keterampilan perdagangan perusahaan B.

Skenario 2: Skenario *Transfer Pricing*

Masalah *transfer pricing* dapat timbul, misalnya, pada situasi berikut:

- Jika perusahaan B adalah perusahaan pemasaran yang dimiliki oleh A; atau
- Jika perusahaan B adalah pembeli akhir dari A dan memiliki A; atau
- A dan B dimiliki bersama oleh D, suatu perusahaan induk[121].

Jika pemerintah memutuskan untuk mengambil tindakan khusus dalam *transfer pricing*, selain penggunaan harga patokan, maka pemerintah harus menggunakan harga yang paling tinggi dari tiga harga berikut untuk perhitungan royalti:

- Harga patokan;
- Harga jual sesungguhnya;
- Harga pokok (70 dolar AS pada Contoh 1) jika diperkirakan terdapat transaksi antar pihak dengan hubungan istimewa.

Kesulitannya adalah dalam menentukan jika transaksi pihak dengan hubungan istimewa telah terjadi dan pada tingkat harga berapa, terutama jika transaksi sekunder diputuskan di luar negeri serta tidak ada akses terhadap catatan yang relevan. Selain itu, terdapat kemungkinan peningkatan harga sekunder, bila ditemukan, mungkin sebagian disebabkan oleh fungsi komersial yang dilaksanakan oleh B. Jika kita mengasumsikan pada contoh di atas bahwa terdapat hubungan perusahaan antara A dan B, sehingga terdapat potensi *transfer pricing*, sebagian dari tambahan 20 dolar AS dapat terkait dengan biaya pemasaran dan administrasi yang seharusnya ditanggung oleh A. Sementara tidak dapat dikurangi, dapat diasumsikan bahwa mungkin 4% dari harga tagihan (yaitu 4% dari 50 dolar AS, sebesar 2 dolar AS) mewakili biaya-biaya jenis itu dan margin *transfer pricing* sesungguhnya yang berjalan ke luar negeri adalah 18 dolar AS (20 dolar AS –2 dolar AS).[122]

121 Pada keadaan ini A dan B dapat dirujuk sebagai sesama anak perusahaan atau sesama perusahaan yang dikendalikan.

122 Di Australia untuk perhitungan pajak, masalah transfer pricing seringkali ditangani oleh Persetujuan Harga Dimuka (Advance Pricing Agreement, APA) yang rumit antara perusahaan dan Kantor Pajak Australia (Australian Taxation Office). Pada keadaan demikian akan terdapat persetujuan yang disepakati tentang bagaimana harga ditetapkan dan kenaikan (mark-up) yang beralasan untuk melakukan fungsi-fungsi di luar negeri dll. untuk melindungi dasar penerimaan untuk perpajakan di Australia.

Sebagai langkah awal mungkin dapat disertakan pertanyaan tambahan atau hal dalam laporan royalti seperti berikut:

- **Apakah terdapat transaksi penjualan yang tercantum pada penerimaan di atas yang melibatkan perusahaan dengan hubungan istimewa?** Ya/Tidak. Jika Ya, harap memberikan rincian pada lampiran yang terpisah.[123]

Definisi "perusahaan dengan hubungan istimewa" harus ditetapkan dan dapat didefinisikan secara relatif luas. Kecuali terdapat kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan pemerintah asing dalam pengungkapan informasi tambahan, tampaknya tidak ada cara untuk mendapatkan rincian dari harga 70 dolar AS pada contoh di atas. Yang diketahui adalah bahwa suatu transaksi telah terjadi yang mungkin pada akhirnya melibatkan penjualan akhir pada harga yang lebih tinggi dari harga patokan yang dapat diterima.

Bila dipastikan bahwa transaksi perusahaan dengan hubungan istimewa pada sektor batubara di Indonesia memiliki jumlah yang signifikan, maka mungkin perlu untuk menentukan apakah harga patokan benar-benar mencerminkan nilai batubara yang sesungguhnya. Namun secara administrasi akan lebih mudah untuk melakukan revisi ke atas dari harga patokan dibanding memeriksa berbagai transaksi, yang dapat melibatkan perselisihan yang berlarut-larut, terkait harga yang harus ditetapkan untuk perhitungan royalti Indonesia.

Lampiran 6.2. Memulihkan kurang bayar PNBP yang telah lalu

Bagian 3 dari laporan menunjukkan selisih antara potensi dan realisasi PNBP batubara sebagai nilai dari penerimaan yang 'hilang'. **Menggunakan asumsi rentang menengah dan membandingkan realisasi PNBP batubara dengan rata-rata perhitungan berdasarkan tiga sumber informasi penjualan batubara yang berbeda, proyeksi kehilangan PNBP batubara selama periode 5-tahunan dan 3-tahunan terakhir adalah sebagai berikut:**

- Periode 5-tahun dari 2008 hingga 2012 – Rp 32.290 miliar, atau rata-rata sebesar Rp 6.457 miliar per tahun
- Periode 3-tahun dari 2010 hingga 2012 – Rp 30.842 miliar, atau rata-rata sebesar Rp 10.280 miliar per tahun

Sementara angka di atas merupakan proyeksi, namun angka itu mewakili sumber daya pemerintah yang signifikan, yang dapat menjustifikasi program audit yang terpisah dan menyeluruh untuk memulihkan sumber daya tersebut. Dalam merancang program seperti itu, pertimbangan berikut harus turut disertakan:

123 Rincian demikian dapat menyertakan jumlah batubara, nilai transaksi, nama dan lokasi pembeli, hubungan pembeli ke penjual, dan apakah penjual adalah perusahaan penjual atau perdagangan, serta tujuan akhir dari pengiriman. Suatu tagihan ke perusahaan pada satu yurisdiksi namun pengiriman batubara yang sesungguhnya ke yurisdiksi lainnya dapat menunjukkan terdapat masalah transfer pricing.

- **Program audit yang terpisah untuk memulihkan penerimaan yang sebelumnya 'hilang' harus memiliki jangka waktu yang relatif singkat,** mungkin jangka waktu dua tahun dapat ditetapkan. Program dengan pembatasan waktu akan memberi insentif untuk memulihkan penerimaan yang hilang secepat mungkin, dan selain itu, program tersebut akan membawa implikasi yang signifikan bagi keterampilan audit yang kini langka. Sejalan dengan hal itu, agar dapat menangani seluruh perusahaan yang dipilih untuk audit, dapat dipertimbangkan untuk menyertakan bantuan auditor independen, yang tentu saja dengan catatan bahwa mereka bukanlah organisasi yang dipilih untuk melakukan audit wajib pada perusahaan-perusahaan yang terkait. Pemerintah Indonesia harus siap untuk menanggung tambahan biaya yang akan berasal dari strategi ini.
- **Suatu pelarangan/moratorium dapat dipertimbangkan**. Sebagai contoh, jika suatu perusahaan melakukan tinjauan rinci atas catatan mereka sesuai kemauan mereka sendiri dan membayar royalti tambahan apapun yang sudah jatuh tempo, maka tidak ada sangsi maupun bunga yang akan dibebankan. Namun bila pengelola PNBP melaksanakan audit dan menemukan kekeliruan, maka tambahan sangsi dan bunga akan dilaksanakan. Peraturan yang khusus untuk hal ini mungkin perlu ditetapkan.
- **Periode untuk diperiksa sebagai bagian dari penyelidikan khusus ini perlu ditentukan**. Berdasarkan analisis di atas, tampaknya potensi kerugian PNBP semakin meningkat secara tahunan pada tahun-tahun terakhir – berjumlah Rp 30,8 triliun pada tiga tahun terakhir dibanding Rp 32,3 triliun selama lima tahun. Hal ini menunjukkan bahwa fokus harus diberikan kepada tinjauan pada tiga tahun terakhir, dan pemeriksaan pada dua tahun yang lebih lampau hanya dilakukan bila ditemui ketidakpatuhan yang signifikan pada perusahaan-perusahaan tertentu.[124]
- **Cakupan program pemeriksaan harus dipertimbangkan secara hati-hati**. Sebagai contoh, mungkin lebih baik untuk memeriksa seluruh PKP2B dibanding hanya sejumlah sampel yang wajar. Pemeriksaan sebagian saja dapat menimbulkan kritik yang beralasan tentang diskriminasi mengapa operasi tertentu terpilih untuk diperiksa sementara yang lain tidak. Tentu saja tidak mungkin untuk memeriksa semua IUP karena jumlah mereka yang besar.
- **Meminta pendapat hukum bila hendak melakukan penyesuaian yang signifikan**, seperti kewajiban pembayaran bila terdapat perubahan kepemilikan operasi pada periode yang sedang diperiksa. Tampaknya pemilik sekarang akan menyatakan keberatan, terutama bila mereka diberi sangsi karena kekeliruan yang disengaja yang dilakukan oleh pemilik sebelumnya.
- **Bila kekeliruan dijumpai, perlu dinilai apakah hal ini disengaja atau tidak**. Selain itu, sejauh mana kekeliruan itu timbul karena ketidakjelasan peraturan juga perlu dipertimbangkan; suatu hal yang seharusnya akan berkurang menjadi masalah di masa depan. Analisis dari jenis kekeliruan juga dapat memberikan informasi tentang sangsi maupun bunga yang mungkin akan dikenakan.
- **Pemeriksaan khusus tersebut juga dapat memberikan informasi kepada kegiatan audit umum yang akan datang pada suatu perusahaan**.

124 Mungkin perlu mempertimbangkan pembatasan yang ditetapkan oleh peraturan perundangan Indonesia, terutama bila penyelidikan dilakukan menjelang akhir dari program khusus dua tahun sehingga dapat melibatkan transaksi-transaksi yang terjadi lima atau bahkan tujuh tahun yang lalu. Nasihat hukum tentang hal ini sebaiknya diminta terlebih dahulu.