

Reformasi Pengelolaan PNBP Pertambangan di Indonesia

DOK / Berau Coal Energy

INTI ARTIKEL

Porsi penerimaan negara dari sektor sumber daya alam meningkat signifikan. Namun potensi dari usaha pertambangan ini masih tinggi dan belum terserap optimal.

Indonesia merupakan eksportir batubara termal terbesar di dunia untuk penggunaan pembangkit listrik. Tiongkok dan India menjadi pangsa pasar tertinggi batubara dari Indonesia senilai sekitar 2 miliar dolar AS setiap bulan. Tak heran jika batubara menjadi salah satu komoditas ekspor utama Indonesia, dengan porsi 12 persen dari nilai ekspor pada tahun 2012.

Lonjakan harga dan produksi komoditas mendorong peningkatan yang signifikan dalam kontribusi nominal sektor sumber daya alam terhadap pertumbuhan, ekspor dan investasi.

Secara absolut (nominal), penerimaan pemerintah dari sektor sumber daya alam telah meningkat dari tahun 1999 hingga 2012.

Sektor sumber daya alam memberikan kontribusi yang

signifikan terhadap penerimaan negara, rata-rata sebesar 31 persen.

Realisasi penerimaan sumber daya alam sangat ditentukan oleh kerangka kebijakan fiskal, tingkat kepatuhan, harga komoditas dan tingkat produksi. Pertumbuhan realisasi penerimaan pertambangan yang signifikan tidak berarti bahwa sebagian besar seluruh potensi penerimaan pertambangan telah dipungut.

Jika terjadi perbedaan antara potensi dan realisasi penerimaan pertambangan (karena ketidakpatuhan dan kebocoran), maka negara tidak memperoleh bagian yang memadai dari penerimaan sumber daya alam yang dihasilkan. Terutama pada bidang non-migas (batubara dan mineral).

Masalah Utama

Proses verifikasi dan rekonsiliasi bertambah rumit karena ketidakcukupan informasi pada titik pembayaran dan pengelolaan data pembayar PNBP. Hal ini pun hanya terfokus pada 'memperoleh' dan membagi hasil PNBP pertambangan.

Perbaikan Proses dan Pengaturan Kelembagaan

Penelitian diagnostik pada sistem pengelolaan PNBP yang berjalan menemukan permasalahan dan kelemahan utama di setiap tahapan rantai penerimaan. Hal ini menunjukkan sistem tidak dapat melaksanakan fungsi-fungsi dasarnya secara efektif dan efisien. Ada beberapa rekomendasi kebijakan untuk menjawab permasalahan dan kelemahan-kelemahan tersebut. Salah satu usulan ialah memaksimalkan SIMPONI (Sistem Informasi PNBP Online). SIMPONI adalah sistem penagihan elektronik otomatis bagi pembayaran PNBP

Apa Masalah Utamanya?

Sistem pengelolaan PNBP yang kini berjalan memiliki karakteristik pada aliran data dan informasi yang duplikatif dan manual. Potensi duplikasi laporan terjadi akibat dari penyerahan data pembayaran PNBP, keuangan dan operasi dalam bentuk laporan fisik (*hard copy*) secara terpisah ke Kementerian Energi dan Sumber Daya Alam (ESDM) dan Dinas Pertambangan.

Sementara itu, Dinas Pertambangan tingkat provinsi dan kabupaten tidak memiliki data pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang terpusat karena pengelolaan informasi dengan *spreadsheet Excel* sederhana. Database yang tidak terpusat menyebabkan penyampaian informasi tidak efisien pada Kementerian ESDM dan penentuan proyeksi PNBP pertambangan yang tidak kredibel.

Evaluasi kinerja sistem pengelolaan PNBP dan tingkat kepatuhan pada level agregat, memerlukan perkiraan potensi royalti yang kredibel dan akurat. Hal ini menentukan jumlah realisasi PNBP yang diterima. Potensi royalti sebenarnya bergantung pada gabungan dari pendekatan 'atas kebawah' (*top-down*). Berdasarkan asumsi kinerja agregat dari sektor komoditas, dan pendekatan 'bawah ke atas' (*bottom-up*) bergantung pada proyeksi operasional rinci pada tingkat perusahaan.

Namun, ESDM menggunakan proyeksi *bottom-up* berdasarkan kajian realisasi penerimaan yang lalu, dan proyeksi produksi dan penjualan untuk tahun akan datang. Proyeksi itu tidak diperbaharui selama tahun berjalan, dan bukti-bukti menunjukkan bahwa proyeksi itu juga tidak dibandingkan dengan

realisasi PNBP pada akhir tahun. Selain itu, proyeksi itu tidak menyertakan penilaian atas komponen biaya pengurang yang diperkenankan dilakukan perusahaan.

Pengelolaan PNBP di Indonesia tidak memiliki sistem 'penagihan'. Perusahaan melakukan sistem penghitungan sendiri (*self-assessment*) dengan syarat menyerahkan informasi yang akurat dan memadai. Sistem penagihan PNBP seperti ini dapat meningkatkan risiko kurang bayar oleh perusahaan karena ada kemungkinan kesalahan penafsiran dari peraturan yang berlaku.

Jalur pembayaran PNBP juga tidak berjalan efisien karena sejumlah alasan. Misalnya 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. Hal ini mengakibatkan sulitnya proses pengendalian dan kepatuhan PNBP dan penentuan bagi hasil.

Pasal 7 dari PP No. 29/2009 menyatakan bahwa perusahaan harus menyerahkan salinan pembayaran kepada Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan segera setelah pembayaran PNBP dilakukan. Selain itu, peraturan ESDM juga menyatakan bahwa perusahaan harus menyerahkan bukti pembayaran dan dokumen pendukung dalam bentuk fisik (*hard copy*) kepada Direktur Pembinaan Program Mineral, Batubara dan Panas Bumi di ESDM dengan salinannya kepada sejumlah badan pemerintahan tingkat pusat dan daerah. Namun, peraturan tersebut tidak menyebutkan standar dokumen pendukung. Persyaratan

laporan ini tidak konsisten antar yurisdiksi pemerintah daerah.

Pelaporan pembayaran juga tidak tegas dalam menindaklanjuti penyerahan laporan yang terlambat bahkan laporan yang tidak diserahkan. Sistem tidak memiliki mekanisme untuk memastikan bahwa seluruh lembaga terkait menerima laporan pembayaran PNBP secara tepat waktu.

Belum lagi analisis ribuan dokumen pendukung dan bukti pembayaran yang masuk hanya dikerjakan kurang dari 10 staf dari ESDM. ESDM dan Dinas Pertambangan tidak memiliki prosedur dan format standar untuk mengumpulkan dan mengelola data pembayar PNBP.

Ketiadaan pemeriksaan dan prosedur standar pengelolaan data pembayar PNBP turut berkontribusi kepada kekeliruan dalam pengelolaan data pembayar PNBP. Sistem pengelolaan PNBP yang efektif akan meningkatkan pengendalian utama. Ini memungkinkan pengelola dengan mudah mengetahui kepatuhan dan ketidakpatuhan (misal kurang bayar atau tidak dipungut) sesuai persyaratan yang ditetapkan pada peraturan perundangan.

Penilaian atas akurasi data pembayaran (royalti dan bagi hasil penjualan) dan lokasinya dilakukan dengan proses rekonsiliasi dan verifikasi secara singkat. Setelah proses verifikasi dan rekonsiliasi, jumlah royalti dan sewa lahan yang akan dibagikan ke pemerintah daerah sebagai dana bagi hasil (DBH) difinalisasi.

Namun, ada sejumlah masalah pada proses tersebut seperti proses verifikasi dan rekonsiliasi bertambah rumit karena ketidakcukupan informasi pada titik pembayaran dan pengelolaan data pembayar PNBP.

Hal ini dapat berpengaruh kepada verifikasi dan ketepatan dana bagi hasil. Proses verifikasi dan rekonsiliasi pun hanya terfokus pada 'memperoleh' dan membagi hasil PNBP pertambangan. Bukan pada peningkatan kepatuhan untuk meningkatkan pungutan PNBP.

Audit BPK dan Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN) jumlahnya sedikit dan tidak dilakukan secara berkelanjutan sepanjang tahun, sehingga tidak dapat menggantikan pemeriksaan rutin kepatuhan PNBP. Hal ini akan semakin mendorong ketidakpatuhan dunia usaha.

Perlu Perbaikan Proses dan Pengaturan Kelembagaan

Penelitian diagnostik pada sistem pengelolaan PNBP yang berjalan menemukan permasalahan dan kelemahan utama di setiap tahapan rantai penerimaan. Hal ini menunjukkan sistem tidak dapat melaksanakan fungsi-fungsi dasarnya secara efektif dan efisien. Ada beberapa rekomendasi kebijakan untuk menjawab permasalahan dan kelemahan-kelemahan tersebut. Salah satu usulan ialah memaksimalkan SIMPONI.

Sistem Informasi PNBP Online (SIMPONI) adalah sistem penagihan elektronik otomatis bagi pembayaran PNBP yang dikembangkan di bawah pengawasan Ditjen Anggaran. Sistem itu akan mengumpulkan data yang relevan dengan PNBP secara elektronik pada titik penagihan (sebelum pembayaran dilakukan).

Sistem memiliki kemampuan menghubungkan data penagihan itu dan pembayaran yang dibuat melalui sistem Modul Penerimaan Negara (MPN) Ditjen Perbendaharaan. Dari sudut pandang pengelolaan PNBP,

SIMPONI memiliki potensi untuk memperkuat beberapa bagian sistem pengelolaan PNBP secara signifikan.

SIMPONI dapat melakukan penagihan PNBP, pelaporan dan manajemen data pembayaran, pengendalian dan kepatuhan, verifikasi dan rekonsiliasi, serta penentuan dana bagi hasil. Potensi itu dapat direalisasikan jika proses-proses bisnis dan tambahan kemampuan teknis yang lebih mumpuni. Ditjen Anggaran perlu memastikan sistem dapat beroperasi sepenuhnya agar perusahaan mau mendaftarkan diri dan membuat tagihan pada 'SIMPONI'. Ditjen Anggaran juga perlu meninjau dan mengamandemen persyaratan bahwa pembayaran harus dilakukan dalam tiga hari setelah pembuatan tagihan di SIMPONI. Untuk mengurangi kekeliruan pembayaran, SIMPONI sebaiknya ditambahkan fitur pemeriksaan validasi otomatis atas masukan (*input*) pembayar PNBP.

Perbaikan dalam pengelolaan data atau informasi terkait PNBP juga sangat penting. Hal ini dapat diawali dengan membuat Catatan Perizinan Terpadu (*Integrated License Registry/ILR*). ILR harus disusun untuk mengelola informasi utama perizinan termasuk kepemilikan, lokasi, pembayaran yang dilakukan, dan informasi tentang kepatuhan operasi dan lingkungan. Catatan ini berfungsi sebagai upaya pengendalian dan kepatuhan yang efektif serta mencegah duplikasi pengumpulan data.

Tak hanya itu, 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.

Proses proyeksi PNBP pertambangan yang ada sekarang masih lemah, maka dari itu ESDM perlu meningkatkan metode dan proses proyeksi PNBP. Peningkatan ini dimaksudkan untuk menghasilkan proyeksi PNBP yang akurat, mendukung pengembangan peraturan dan kebijakan PNBP, dan memungut jumlah PNBP yang tepat. Dengan meminimalkan ketidakpatuhan serta mendukung penentuan dana bagi hasil secara akurat dan efisien.

Di samping itu, ESDM melalui Ditjen Mineral dan Batubara juga perlu melakukan revisi, klarifikasi dan sosialisasi peraturan harga patokan dan biaya pengurang. Perubahan ini direkomendasikan untuk mendapatkan kejelasan lebih baik dalam penerapan harga patokan dan biaya pengurang yang diperkenankan dalam perhitungan royalti.

Terkait penagihan, ada pula rekomendasi penggunaan formulir laporan royalti terstandardisasi yang membentuk tagihan. Perusahaan menggunakan formulir royalti terstandardisasi dalam pelaporan yang diserahkan ke pengelola PNBP di luar pembayaran. Titik pembayaran PNBP juga perlu diubah dengan menghentikan pilihan membayar melalui Bank Indonesia (BI), mengubah formulir SSBP dan meningkatkan upaya pemeriksaan data oleh bank.

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. Penyerahan dokumen pendukung pasca pembayaran PNBP juga perlu dikurangi dengan mengamandemen Keputusan ESDM No. 17/2010 sehingga menyatakan bahwa dokumen pendukung tidak perlu diserahkan bersama-sama dengan bukti pembayaran PNBP. Hal ini bertujuan untuk mencegah duplikasi aliran informasi.

Kelemahan dalam pengelolaan PNBP yang ada, sebagian disebabkan oleh pengaturan kelembagaan. Rekomendasi kebijakan kelembagaan sangat penting demi peningkatan kinerja sistem pengelolaan PNBP. Hal tersebut tidak membutuhkan perubahan peraturan perundangan yang signifikan untuk pelaksanaannya. Sebagian hanya membutuhkan surat edaran, keputusan, dan peraturan kementerian.

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 lain karena memiliki keunggulan komparatif. Misalnya mengelola *database* pemegang perizinan IUP yang komprehensif, sosialisasi pedoman baru ke perusahaan-perusahaan, dan mendukung audit PNBP yang dilakukan pemerintah pusat.

Reformasi pengelolaan PNBP batubara lebih efektif dalam meningkatkan penerimaan fiskal dengan dampak yang lebih rendah terhadap iklim investasi pertambangan. Dibanding alternatifnya seperti peningkatan tarif royalti atau penetapan pajak-pajak baru pada sektor batubara.

Segera Lakukan Implementasi Reformasi Pengelolaan PNBP

Implementasi reformasi pengelolaan PNBP batubara yang direkomendasikan di atas sebaiknya

dilaksanakan sesegera mungkin. Seiring adanya potensi peningkatan PNBP batubara yang signifikan di tengah meningkatnya tekanan fiskal. Penelitian ini mengasumsikan bahwa ada penerimaan yang signifikan berkisar dari Rp 16 triliun hingga Rp 51 triliun. Hal ini berarti peningkatan mencapai 22 -46 persen dari jumlah potensi PNBP batubara pada periode tahun 2010-2012 yang tidak dipungut karena lemahnya kepatuhan PNBP.

Dengan kata lain, ada potensi kenaikan penerimaan PNBP batubara tahunan hampir dua kali lipat. Pada tahun 2012 potensi 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 pertumbuhan potensi penerimaan signifikan dan penting dalam konteks peningkatan tekanan fiskal jangka pendek dan menengah. Sangat penting meningkatkan penerimaan secara signifikan untuk mengelola defisit fiskal pemerintah pusat di bawah 2,5 persen dari PDB tanpa menurunkan belanja pada prioritas pembangunan.

*Tulisan ini disarikan dari penelitian yang dilakukan oleh Article 33 Indonesia dengan judul yang sama dengan peneliti utama



PERUMAHAN KALIBATA INDAH
JALAN SALAK BLOK L NO 10
PASAR MINGGU, JAKARTA SELATAN

www.artice33.co.id

email: sekretariat@artice33.or.id

telp /fax: 021-29122183

NEWSLETTER EDISI I

**REFORMASI
PENGELOLAAN PNBP
PERTAMBANGAN DI
INDONESIA**