



ANALISIS POTENSI DAMPAK KEBIJAKAN RELAKSASI EKSPOR MINERAL MENTAH

Lisnawati*)

Abstrak

Pengelolaan tambang dan mineral hingga saat ini masih belum optimal. Beberapa komoditi tambang diekspor tanpa pengolahan dan peningkatan nilai tambah maksimal. Pada tanggal 11 Januari 2017, Pemerintah kembali mengeluarkan aturan mengenai relaksasi ekspor mineral mentah. Dalam jangka panjang, dikeluarkannya aturan ini berpotensi meningkatkan penerimaan negara, kinerja ekspor dan menjamin perusahaan tambang dan mineral segera membangun smelter dalam jangka waktu lima tahun ke depan. Namun perlu diperhatikan dalam jangka pendek, relaksasi ekspor ini menyebabkan harga mineral jatuh, selain itu industri smelter yang telah dibangun dapat terancam ditutup. DPR RI harus mengawal implementasi aturan ini agar ke depan smelter dapat terbangun dan DPR RI harus segera merevisi UU Minerba agar terdapat kepastian dalam pengelolaan tambang di kemudian hari.

Pendahuluan

Industri pertambangan mineral di Indonesia merupakan hal vital karena menguasai hajat hidup banyak orang. Selama ini pemerintah menghadapi tantangan yang sangat besar untuk bisa membuat kebijakan yang selaras dengan amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 tentang bumi, air, dan seluruh kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemerintah seharusnya mengambil peran sentral dalam pengelolaan usaha pertambangan mineral dengan menghadirkan kebijakan-kebijakan prorakyat yang sesuai dengan program Nawacita dan Trisakti demi terwujudnya kedaulatan dan kemandirian bangsa Indonesia.

Hanya saja, hambatan dalam implementasi hilirisasi mineral sering muncul. Misalnya, belum adanya keinginan para pelaku usaha pertambangan untuk membangun fasilitas pemurnian (*smelter*). Pemanfaatan teknologi dalam mengelola bahan tambang dan mineral masih sangat minim, beberapa produk tambang di ekspor dalam bentuk bijih, seperti nikel, bauksit dan dalam bentuk konsentrat untuk tembaga. Pemerintah terus berupaya untuk mendorong pelaku usaha agar melakukan terobosan guna meningkatkan nilai tambah tambang dan mineral sehingga dapat bersaing dalam perdagangan tambang dan mineral dunia dan lebih berkontribusi dalam mensejahterakan

*) Peneliti Muda Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: lisnawati.dpr@gmail.com



rakyat, sebagaimana tertuang dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dan PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Sampai tahun 2016, PP No. 23 Tahun 2010 telah mengalami 3 kali revisi dan pada tanggal 11 Januari 2017 Presiden Joko Widodo menandatangani PP No. 1 tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas PP No. 23 Tahun 2010. Maksud diterbitkannya PP ini adalah memaksa para pelaku usaha untuk segera meningkatkan nilai tambah mineral logam melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral logam sebagaimana dimaksud dalam UU Minerba.

Pada revisi kali ini perusahaan tambang masih diberikan kesempatan untuk mengekspor mineral mentah tanpa melakukan pemurnian di dalam negeri (relaksasi ekspor mineral mentah) namun terdapat syarat yang harus dipenuhi.

Pertama, untuk pemegang kontrak karya (KK) yang ingin mengekspor konsentrat atau hasil tambangnya wajib mengubah status kontraknya menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau IUP Khusus (IUPK).

Kedua, perusahaan tambang wajib membangun *smelter*. Namun kali ini, pemerintah memberikan waktu bagi pemegang IUP/IUPK untuk menyelesaikan pembangunan *smelter* paling lama lima tahun sejak revisi aturan ini diterbitkan. Dalam pembangunan *smelter*, pemerintah akan mengawasi prosesnya setiap enam bulan sekali. Pemerintah juga meminta komitmen pembangunan *smelter* berupa surat pernyataan resmi oleh pemegang IUP/IUPK. Perkembangan pembangunan *smelter* akan menjadi syarat untuk izin ekspor.

Ketiga, perusahaan tambang pemegang IUPK harus melaksanakan komitmen divestasi sahamnya sebanyak 51% kepada Indonesia secara bertahap mulai tahun kelima hingga tahun kesepuluh produksinya. Tujuannya agar negara memiliki hak mayoritas lebih besar dan menguasai wilayah kerja pertambangan. Dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut, tulisan ini akan membahas bagaimana potensi dampak kebijakan relaksasi ekspor mineral dan batubara terhadap perekonomian Indonesia.

Kondisi Pertambangan Terkini

UU Minerba telah mewajibkan bagi semua perusahaan tambang untuk mengolah

produknya di dalam negeri paling lambat tahun 2014, dengan demikian tidak ada lagi ekspor dalam bentuk *raw material*. Namun sejak ditetapkannya UU ini hingga 11 Januari 2014 ternyata perusahaan tambang belum sepenuhnya siap, fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) belum juga terbangun. Kondisi tersebut membuat pemerintah mau tidak mau harus menyalasati dan mencari jalan keluarnya. Salah satunya dengan merevisi sejumlah regulasi turunan dari UU Minerba.

Pada 11 Januari 2014, pemerintah mengeluarkan dua beleid sekaligus, yaitu PP No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Menteri ESDM No. 1 tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pemegang lisensi KK mineral logam dan IUP operasi produksi mineral logam hanya memperoleh waktu relaksasi ekspor dalam jangka waktu tiga tahun sejak aturan diundangkan. Itu pun dengan ketentuan hanya dapat mengekspor hasil produksi yang telah dilakukan pemurnian sesuai dengan batasan minimum pemurnian. Artinya, berdasarkan regulasi yang berlaku, maka ketentuan relaksasi ekspor mulai 12 Januari 2017 tidak akan berlaku lagi.

Sampai 12 Januari 2017, program pembangunan *smelter* maupun program divestasi pun masih jalan di tempat. Bahkan perusahaan sekelas PT. Freeport sampai saat ini belum juga membangun *smelter*. Pemerintah belum berhasil menciptakan iklim usaha yang membuat investor tertarik membangun industri *smelter* di Indonesia. Untuk menyalasati hal tersebut, Pemerintah mengeluarkan PP No. 1 tahun 2017.

Berdasarkan data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, jumlah *smelter* yang dibangun di antara tahun 2012-2016 sebesar 32 pabrik. Namun jumlah ini masih relatif kecil dengan kebutuhan *smelter* di Indonesia. Implikasi dari minimnya *smelter* adalah banyak bahan mentah tambang yang tidak dapat dijual, pada akhirnya membuat pelaku tambang mengurangi kapasitas produksi atau bahkan menutup usahanya.

Permasalahan yang dikeluhkan perusahaan dalam pembangunan *smelter* adalah birokrasi dan tata ruang selain dari mahalnya investasi pembangunan *smelter*.

Pertama, birokrasi dan regulasi di Indonesia sering menghambat proses penghiliran. Perizinan yang rumit, pembebasan lahan, hingga tumpang tindih peraturan menjadi penghalang utama.

Kedua, tata ruang. Investasi sering terkendala ketidakjelasan tata ruang. Masih ada tumpang tindih antara peta kehutanan, peta pertambangan, dan rencana tata ruang wilayah.

Ketiga, ketersediaan infrastruktur. *Smelter* membutuhkan infrastruktur penunjang seperti listrik untuk menjalankan pabrik, jalan untuk mengangkut bahan mentah dan hasil olahan, dan pelabuhan untuk mendistribusikan hasil produksi *smelter*. Kebutuhan infrastruktur tersebut gagal disediakan pemerintah. Masih banyak jalan rusak, pelabuhan yang tidak efisien, dan sulitnya mendapatkan akses listrik.

Infrastruktur listrik di daerah yang memiliki potensi tambang sering memiliki rasio elektrifikasi rendah, seperti Sumatera Selatan sebesar 72,71%, Kalimantan Tengah 67%, Kalimantan Selatan 75%, dan Papua 29,25%. *Smelter* biasanya akan dibangun dekat dengan sumber tambang agar dapat menekan biaya transportasi. Dengan tingkat elektrifikasi rendah, investor akan berpikir dua kali sebelum membangun industri *smelter*.

Permasalahan yang dialami oleh para pelaku usaha harus segera diatasi oleh Pemerintah. Birokrasi harus segera dipercepat, tata ruang diperjelas serta infrastruktur harus disediakan agar pembangunan *smelter* dapat segera terealisasi dan dengan diterbitkannya PP No. 1 Tahun 2017 maka diharapkan para pemegang KK seperti PT Freeport Indonesia, PT Amman Mineral Nusa Tenggara, dan sebagainya dapat segera merubah status KK menjadi IUPK sehingga kepastian fasilitas pemurnian mineral dapat dibangun dalam jangka waktu lima tahun ke depan.

Potensi Dampak Kebijakan Relaksasi Ekspor Minerba

Pemerintah meyakini bahwa aturan baru ini akan memiliki potensi dampak yang positif dalam jangka panjang yaitu berupa kenaikan penerimaan Negara, perbaikan kinerja ekspor dan kepastian

pembangunan *smelter* di Indonesia. Kepala Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan menyatakan bahwa penerimaan Negara akan meningkat dari sisi pajak penjualan yang berubah menjadi 5% di mana sebelumnya hanya 2,5%, selain itu juga ada faktor peningkatan pajak pertambahan nilai dan pajak dividen. Dari sisi bea keluar juga akan terjadi perubahan secara bertahap.

Selain dari sisi penerimaan, relaksasi akan membawa pengaruh yang positif dari sisi kinerja ekspor. Menurut Deputy Bidang Statistik, Distribusi, dan Jasa BPS Sasmito Hadi Wibowo, aturan baru ini akan meningkatkan nilai ekspor nonmigas. Seperti diketahui pertumbuhan ekspor pertambangan turun 6,75% sepanjang tahun 2016. Relaksasi ekspor ini diharapkan dapat meningkatkan nilai ekspor konsentrat tembaga sehingga akan membantu neraca perdagangan agar tidak defisit.

Relaksasi mineral dalam aturan ini akan menjamin pembangunan *smelter* di Indonesia ke depannya. Dalam PP No. 1 tahun 2017 para pemegang KK didorong untuk mengubah status kontraknya menjadi IUPK operasi produksi. Dengan mengubah KK menjadi IUPK, para pemegang KK bisa tetap mengekspor konsentrat (mineral olahan yang belum sampai tahap pemurnian). Izin ekspor konsentrat bisa diberikan ke pemegang IUPK karena UU Minerba hanya mengatur batas waktu pelaksanaan kewajiban melakukan pemurnian kepada pemegang KK. Sedangkan untuk pemegang IUPK tidak diatur. Dalam IUPK nanti akan diatur berbagai kewajiban seperti membangun *smelter*, melakukan divestasi saham ke pemerintah, dan sebagainya. Jika kewajiban-kewajiban itu tidak dijalankan, terutama hilirisasi mineral di dalam negeri, pemerintah akan menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan IUPK sehingga mimpi Pemerintah untuk mempunyai *smelter* di Indonesia dapat terwujud dalam jangka waktu lima tahun ke depan.

Kebijakan ini tentu tidak hanya berpotensi memberikan dampak positif namun dalam jangka pendek, aturan baru ini berpotensi memiliki dampak yang kurang baik pada industri *smelter* yang telah dibangun di Indonesia. Sejak pemerintah melarang ekspor biji nikel mulai tahun 2014, terdapat perusahaan yang telah membangun *smelter* bahkan sudah ada

smelter yang beroperasi. Menurut data Asosiasi Perusahaan Industri Pengolahan dan Pemurnian Indonesia (AP3I), hingga akhir tahun lalu sudah terdapat 32 *smelter* yang dibangun di Indonesia dengan total investasi US\$20 miliar. Aturan ini akan menyebabkan *smelter* yang ada di Indonesia akan kalah bersaing dengan *smelter* yang ada di China. Pelaku usaha akan lebih memilih untuk menjual mineral mentah untuk diolah di China dibandingkan di Indonesia karena China telah memiliki infrastruktur pengolahan yang lengkap. Hal ini menyebabkan pembangunan *smelter* baru ke depannya akan terhambat.

Selain pembangunan *smelter* terhambat, regulasi tersebut menyebabkan pasokan nikel di pasar dunia kembali berlimpah, seiring dengan jumlah yang boleh diekspor oleh produsen Indonesia. Hal ini akan menyebabkan harga nikel global berpeluang kembali melemah mengingat peningkatan volume penambangan dan pengolahan nikel di Indonesia.

Pemerintah perlu menyikapi berbagai potensi dampak dari kebijakan tersebut. Pemerintah perlu terus mengawal aturan ini, pengawasan perlu diperketat dalam pembangunan *smelter*. Evaluasi pembangunan *smelter* harus dilakukan secara berkala dan untuk pelaku usaha yang tidak menjalankan komitmennya membangun *smelter* harus dikenakan sanksi yang tegas berupa pencabutan izin ekspor.

Penutup

Kebijakan yang baru saja dikeluarkan Pemerintah diibaratkan pedang bermata dua. Dibukanya ekspor akan berpotensi meningkatkan penerimaan negara, meningkatkan kinerja ekspor dan pembangunan *smelter*, namun di sisi lain akan mempengaruhi harga komoditas karena pasokan melimpah dan mengancam perusahaan yang telah membangun *smelter*.

Keputusan relaksasi yang dibuat Pemerintah ini tentu dibuat dengan tujuan menghadirkan negara dalam mengendalikan sektor tambang dan mineral sehingga dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan DPR RI menjadi hal yang penting dilakukan untuk mengawal implementasi PP minerba ini. Konsistensi Pemerintah perlu dijaga terutama dalam implementasi pengawasan

pembangunan *smelter* dan tahapan divestasi yang akan dilakukan sehingga ke depan kedaulatan negara atas energi dapat terlaksana.

Selain itu terkait dengan fungsi pengawasan, Pemerintah bersama DPR RI perlu segera merevisi UU Minerba. Penghiliran sektor tambang dan mineral merupakan proyek besar bangsa Indonesia sehingga tata kelola dunia pertambangan dan mineral di Indonesia dapat semakin efisien.

Referensi

- A. Daud, "Pemerintah Optimis Penerimaan Naik Berkas Aturan Baru Minerba", <http://katadata.co.id/berita/2017/01/19/pemerintah-optimis-penerimaan-negara-naik-dari-aturan-baru-minerba>, diakses 19 Januari 2017.
- F. Abdurachman, "Maju Mundur Smelter Freeport ...", <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/09/14/225326026/maju.mundur.smelter.freeport.?page=all>, diakses 19 Januari 2017.
- Far, "OJK Klaim Regulasi Minerba Dongkrak Ekspor", <http://www.jpnn.com/news/ojk-klaim-regulasi-minerba-dongkrak-ekspor>, diakses 18 Januari 2017.
- "Lima Tahun Untuk Bangun Smelter dengan Pengawasan per Enam Bulan", <http://esdm.go.id/index.php/post/view/Lima-Tahun-Untuk-Bangun-Smelter-dengan-Pengawasan-per-Enam-Bulan/>, diakses 19 Januari 2017.
- M. Ardhan, "BPS Prediksi Aturan Baru Pertambangan Bisa Genjot Ekspor", <http://katadata.co.id/berita/2017/01/16/bps-aturan-relaksasi-mineral-bisa-genjot-kinerja-ekspor-indonesia>, diakses 17 Januari 2017.
- S. Hidayatullah, "Bom Waktu UU Minerba", <http://tekno.kompas.com/read/2013/03/11/02234018/bom.waktu.uu.minerba>, diakses 18 Januari 2017.