



## KEBIJAKAN MINERAL DAN BATUBARA DI INDONESIA

Lukman Adam\*)

### Abstrak

*Pasca-terbitnya UU tentang Mineral dan Batubara (Minerba), kebijakan di Indonesia telah menimbulkan polemik. Kebijakan Minerba tersebut mengharuskan pemerintah melakukan renegotiasi terhadap pemegang Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Renegosiasi tersebut telah menimbulkan keresahan bagi pelaku usaha karena salah satu isinya mewajibkan mereka untuk membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral (smelter). Selain itu, terdapat pandangan bahwa kebijakan minerba yang baru dianggap merugikan perekonomian nasional dalam jangka pendek meskipun kebijakan ini akan dapat meningkatkan nilai tambah dan neraca perdagangan dalam jangka panjang. Oleh karena itu, sangat disayangkan jika peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UU ini sangat terlambat disiapkan. Untuk memperkuat implementasi UU ini dengan baik, pengawasan DPR RI sangat diperlukan.*

### Pendahuluan

Penyelenggaraan mineral dan batubara di Indonesia memasuki babak baru pada awal semester kedua tahun 2014. Semester pertama tahun ini dimulai dengan adanya kewajiban membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri paling lambat Januari 2014, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba).

Saat ini, pemerintah sedang melakukan renegotiasi terhadap pemegang Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Ada enam poin dalam renegotiasi yang diajukan pemerintah terhadap pemegang KK dan

PKP2B. Keenam poin tersebut mengenai luas wilayah pertambangan, penerimaan negara (royalti), kewajiban divestasi, pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral, kelanjutan operasi, serta pemanfaatan barang dan jasa di dalam negeri.

Ada kesan bahwa pemerintah mengistimewakan pemegang KK yang bermodal besar dalam penerapan isi renegotiasi. Padahal, mereka punya kewajiban yang sama dengan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP). Selain itu, pemerintah terkesan kurang tegas terhadap pemegang KK besar yang tidak mau membayar royalti sesuai aturan baru, yaitu 3,75 persen untuk emas dari sebelumnya yang hanya 1 persen. Pihak tersebut juga tidak mau melakukan

\*) Peneliti Muda Ilmu Kebijakan pada bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, E-mail: lukman.adam@dpr.go.id.



pengolahan dan pemurnian konsentrat.

PT. Freeport Indonesia termasuk perusahaan yang sepakat merenegosiasi KK pertambangan. Selain Freeport, ada 107 KK dan PKP2B yang juga sepakat untuk melakukan renegosiasi dengan Pemerintah tahun ini. Sementara itu, PT Newmont Nusa Tenggara (PT NNT) tengah mengajukan gugatan arbitrase kepada pemerintah, terkait dengan UU Minerba dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 1 Tahun 2014 tentang Pelarangan Ekspor Bahan Mineral Mentah. Rubi Purnomo, juru bicara PT NNT menginformasikan bahwa PT NNT terpaksa menghentikan produksi karena belum mendapat izin ekspor meski berstatus sebagai eksportir terdaftar. Produksi tambang di Batu Hijau, Nusa Tenggara Barat, tidak dapat dilanjutkan karena fasilitas penyimpanan konsentrat penuh.

Langkah yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap gugatan PT Newmont tersebut, adalah membentuk tim untuk menghadapi gugatan arbitrase tersebut. Tim dibentuk berdasarkan keputusan presiden, di bawah koordinasi Menteri Koordinator Perekonomian. Tim tersebut akan menunjuk pengacara dari pihak Pemerintah dalam menghadapi gugatan arbitrase PT NNT. Pemerintah juga sedang menyiapkan gugatan arbitrase balik terhadap PT NNT.

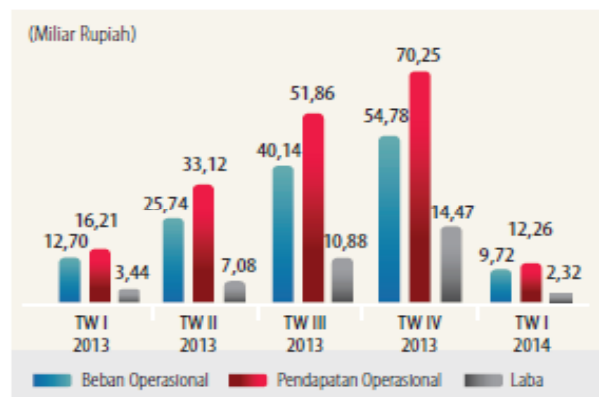
Tabel 1. Konsentrasi Kredit Perbankan Menurut Sektor Rumah Tangga, Perdagangan Besar dan Eceran, dan Pertambangan dan Penggalian, Tahun 2013 – 2014

| No | Kredit Berdasarkan Sektor   | 2013  |       |        |       | 2014  |       |       |
|----|-----------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
|    |                             | TW I  | TW II | TW III | TW IV | Jan   | Feb   | TW I  |
| 1. | Rumah Tangga                | 23,14 | 22,56 | 21,98  | 21,50 | 21,44 | 21,52 | 21,48 |
| 2. | Pedagang Besar & Eceran     | 18,83 | 19,76 | 20,14  | 19,96 | 19,69 | 19,76 | 19,72 |
| 3. | Pertambangan dan Penggalian | 3,83  | 3,92  | 3,60   | 3,73  | 3,76  | 3,79  | 3,77  |

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan, Laporan Triwulanan Otoritas Jasa Keuangan Triwulan I – 2014, 2014

Selain itu, keterlambatan membangun fasilitas pengolahan, sebagaimana diamanatkan oleh UU tentang Minerba, membuat efek pengganda terhadap industri terkait lainnya. Firdaus Djaelani, Direktur Eksekutif Pengawasan Industri Keuangan Non-Bank OJK, menyebutkan kinerja pembiayaan sektor pertambangan sangat terpengaruh oleh belum siapnya pabrik pengolahan bahan mentah mineral. Kinerja perusahaan pembiayaan dan kredit konsumen tetap tumbuh tetapi penurunan laba bersih terjadi di sektor pembiayaan pertambangan.

Laporan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) triwulan I-2014 menunjukkan laba bersih pada triwulan I-2014 mengalami penurunan menjadi Rp2,32 miliar, akibat turunnya pendapatan operasional dan beban operasional (Gambar 1).



Gambar 1. Laba Rugi Tahun Berjalan 2013 – 2014

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan, Laporan Triwulanan Otoritas Jasa Keuangan Triwulan I – 2014, 2014

Apabila disandingkan dengan kredit perbankan untuk sektor pertambangan dan penggalian pada tahun 2013, nilai kredit perbankan untuk sektor ini terlihat terjadi penurunan pada tahun 2014 dibandingkan dengan sektor lainnya (Tabel 1).

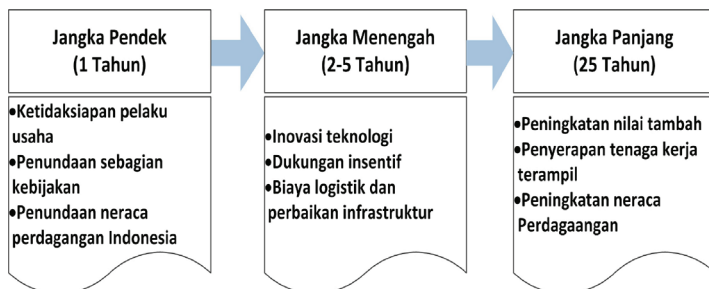
## Manfaat Kebijakan Minerba di Indonesia

Dalam jangka panjang, arah kebijakan pertambangan mineral diarahkan untuk mencapai keterkaitan antara industri mineral nasional dari hulu dan hilir yang terjalin dengan kokoh; peningkatan nilai tambah bagi produk pertambangan nasional; penguatan kemampuan teknologi dan rekayasa industri; serta meningkatkan kemampuan sumber daya manusia yang sudah sangat berkembang, baik dari aspek manajerial maupun teknis.

Dalam jangka menengah hingga jangka panjang, dampak dari kebijakan pengendalian ekspor bahan mentah minerba sangat bergantung dari penyiapan rantai hilirnya. Tanpa penyiapan industri hilir, dampak negatif juga akan terjadi dalam jangka menengah dan panjang. Jika industri hilir berhasil dibangun, kebijakan pengendalian ekspor bahan minerba akan mampu memperpanjang rantai nilai domestik sehingga berdampak positif bagi perekonomian.

Tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah saat ini, dalam konteks yang hampir mirip, juga pernah dilakukan oleh Venezuela, Rusia, Bolivia, dan Kazakhstan, sebagai negara yang kaya dengan sumber daya alam. Bremmer (2011) mengistilahkannya sebagai nasionalisme sumber daya.

Dalam jangka pendek, kebijakan terbaru di sektor minerba sudah menimbulkan polemik. Banyak kalangan yang menganggap kebijakan ini merugikan perekonomian nasional. Namun demikian, dalam jangka panjang, kebijakan ini merupakan bentuk yang terbaik untuk meningkatkan nilai tambah dan neraca perdagangan apalagi jika dibarengi dengan inovasi teknologi dan perbaikan sarana prasarana utama.



Gambar 2. Tahapan Proses Kebijakan Larangan Ekspor Mineral Mentah

### Hambatan Pelaksanaan Kebijakan Minerba

Pemerintah terkesan lamban mengeluarkan peraturan turunan yang merupakan amanat UU Minerba. Sebagai contoh, PP tentang jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian ESDM baru diterbitkan tahun 2012. Demikian halnya dengan Peraturan Menteri ESDM tentang peningkatan nilai tambah mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral yang juga baru diterbitkan pada tahun yang sama. Akibatnya, sebagaimana disampaikan Marwan Batubara, keterlambatan pembangunan fasilitas pengolahan oleh

kontraktor wajar terjadi keterlambatan .

Tony Wenas, *Vice Chairman Indonesia Mining Association*, mengeluhkan adanya tumpang-tindih kebijakan dan aturan antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Lambatnya penanganan masalah tersebut bisa menyebabkan tidak tercapainya proses hilirisasi mineral. Kementerian ESDM sedang memperjuangkan kebijakan tentang dasar penghitungan bea keluar yang berpatokan pada kemajuan pembangunan *smelter* milik perusahaan atau yang sedang dikerjasamakan. Bila pembangunan *smelter* sudah mendekati 100 persen, bea keluar otomatis akan dibebaskan. Kebijakan tersebut merupakan insentif yang baik bagi perusahaan tambang agar serius membangun pabrik pengolahan dan pemurnian sehingga pada tahun 2017, pemerintah secara resmi akan memberlakukan larangan ekspor mineral mentah dan mewajibkan untuk mengolahnya di dalam negeri.

Larangan ekspor mineral mentah mendorong adanya kekurangan pasokan nikel sebagai bahan baku *stainless steel*, mengingat Indonesia salah satu penghasil nikel utama dunia. Sejak aturan tersebut diberlakukan, harga nikel mengalami kenaikan mencapai lebih dari 50 persen dan diperkirakan bisa meningkat lagi mencapai hingga 40 persen.

Pratama (2013) menyebutkan peraturan perdagangan mineral nasional terindikasi melanggar Prinsip Penghapusan Hambatan Kuantitatif dan juga melanggar ketentuan dalam Pasal XI:1 dan Pasal VIII:1 huruf C dalam perjanjian GATT/WTO. Pelanggaran ini masih dimungkinkan apabila peraturan tersebut termasuk ke dalam pengecualian umum yang diatur di dalam Pasal XX huruf g, seperti: a) tujuan kebijakan yang ingin dicapai harus untuk menjaga kelestarian sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui; b) tindakan tersebut harus berhubungan dengan tujuan kebijakan di atas; dan c) tindakan tersebut harus diberlakukan secara bersama-sama dengan larangan terhadap produksi atau konsumsi domestik.

Di sisi lain, pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral mungkin saja tidak dapat terealisasi sebagaimana diharapkan jika menghadapi beberapa kendala, di antaranya: a)

keterbatasan cadangan mineral, sehingga usahanya tidak mencapai skala ekonomi; b) tersebarnya cadangan mineral; c) besarnya biaya investasi pabrik, rendahnya *return on investment*, *payback period* yang panjang; d) terbatasnya luas lahan dalam IUP yang dikeluarkan; e) tidak tersedianya pasokan energi yang memadai dan ekonomis, serta belum terbangunnya sinergi antar-industri; f) kurangnya infrastruktur pengangkutan bahan baku dan hasil produksi pabrik; dan g) masih kecilnya daya serap produk oleh industri hilir domestik.

Sebuah kajian *US Agency for International Development* (2013) terkait pelarangan ekspor sumber daya mineral yang belum diproses mulai Januari 2014 terhadap bauksit, tembaga, dan nikel, menyebutkan adanya kerugian ekonomi bagi Indonesia berupa penurunan:

- a. kesejahteraan bersih sampai US\$6,3 miliar per tahun.
- b. harga domestik untuk bijih dan konsentrat. Secara signifikan, hal ini akan mempengaruhi perekonomian dan perusahaan tambang, serta menjadikan usaha pertambangan tidak ekonomis.
- c. penerimaan negara dari pajak royalti sampai US\$300 juta per tahun dan menurunkan pendapatan pemerintah dari pajak pendapatan dan pajak tidak langsung lainnya sampai US\$1 miliar per tahun.
- d. perolehan ekspor dalam jangka pendek dengan konsekuensi hilangnya potensi manfaat yang akan diperoleh setelah tahun 2020.

## Penutup

Kebijakan minerba yang berlaku saat ini, sesungguhnya sudah jelas tergambar sejak tahun 2009 sehingga upaya melakukan renegotiasi KK dan PKP2B semestinya dilakukan sebelum itu. Di samping itu, pemerintah juga sangat terlambat mengeluarkan peraturan turunan khususnya yang mengatur tentang pelarangan ekspor bahan mineral mentah.

Hal yang sangat penting dalam kebijakan yang baru terkait penyelenggaraan kegiatan minerba di Indonesia adalah kewajiban membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri paling lambat Januari 2014. Banyak pelaku usaha yang keberatan kebijakan ini dan menilai bahwa kebijakan ini akan menurunkan neraca perdagangan sektor pertambangan di Indonesia. Sejumlah pelaku usaha kemudian melakukan renegotiasi dan bahkan salah satu

pelaku usaha yang menggugat pemerintah. Namun demikian, kebijakan ini merupakan yang terbaik untuk memperbaiki sektor pertambangan minerba dalam jangka panjang sehingga Indonesia tidak lagi dikenal sebagai pengeksport sumber daya mineral tetapi sebagai negara yang mampu memberikan nilai tambah.

Keterlambatan membuat peraturan pelaksanaan merupakan kesalahan yang semestinya tidak berulang ke depan. Oleh karena itu, fungsi pengawasan lembaga negara harus ditingkatkan agar permasalahan tersebut dapat dicegah.

## Referensi

- "Freeport Sepakat Renegosiasi Kontrak Karya Pertambangan," *Business News*, No. 8577/ Tahun LVIII, 11 Juli 2014.
- "Kebijakan Larangan Ekspor Bakal Berlanjut," *Bisnis Indonesia*, 11 Juli 2014.
- "Pemerintah Harus Adil Soal Renegosiasi," *Kompas*, 14 Juli 2014.
- "Pengolahan Mineral Molor," *Kompas*, 14 Juli 2014.
- "Pengusaha Tambang Khawatir," *Bisnis Indonesia*, 14 Juli 2014.
- "Hadapi Gugatan Newmont, Pemerintah Bentuk Tim", *Kompas*, 22 Juli 2014.
- Otoritas Jasa Keuangan. 2014. Laporan Triwulanan Otoritas Jasa Keuangan Triwulan I – 2014.
- Pratama, A. G. (2013). "Analysis of Juridical concerning Non-Tariff Barriers Indications Against Ministerial Energy and Mineral Resources Decree no. 7 year 2012 about the Increase in Mineral Added Value through the Mineral Processing and Refining Activity". *Diponegoro Law Review*, Vol. 1, No. 2.
- Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. 2012. Analisis Biaya Manfaat Pelarangan Ekspor Bahan Mentah Minerba dan Dampaknya Terhadap Sektor Industri: Studi Kasus Nikel dan Tembaga. Biro Perencanaan Kementerian Perindustrian.
- US Agency for International Development (USAID). April 2013. Ringkasan Eksekutif: Dampak Ekonomi dari Persyaratan Pengolahan Mineral Indonesia Untuk Ekspor. USAID.
- Bremmer, I. 2011. *Akhir Pasar Bebas: Siapa Pemenang dalam Perang antara Negara dan Swasta?*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.