

Kebijakan Hilirisasi Mineral, Siapa Untung?

Oleh : Triyono Basuki[1]

Polemik publik dan khususnya masyarakat pertambangan mengenai kebijakan hilirisasi mineral semakin memanas. Polemik setidaknya mengemuka sejak awal 2013, setahun menjelang kewajiban pengolahan mineral di dalam negeri berlaku sebagaimana amanat Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba). Puncaknya terjadi saat ini, pasca berlakunya regulasi tersebut.

Di dalam negeri, puncak polemik ini salah satunya ditengarai dengan pengajuan uji materi atas Pasal 102 dan 103 UU Minerba oleh Asosiasi Perusahaan Mineral Indonesia (APEMINDO). Kemudian disusul pada Kamis, 13 Maret 2014, dengan keluarnya APEMINDO, Asosiasi Pengusaha Bauksit dan Bijih Besi Indonesia (APB3I) dan Asosiasi Pertambangan Indonesia (Indonesia mining association/IMA) dari Satuan Tugas Hilirisasi Mineral yang dibentuk oleh Kadin.[2]

Di dunia Internasional, kebijakan hilirisasi mineral di Indonesia memberikan resonansi yang sangat kuat. Nada-nada dari luar negeri memiliki kecenderungan menolak kebijakan tersebut. Jepang sebagai contoh, menjadi negara yang sangat serius untuk menggugat kebijakan pelarangan ekspor mineral mentah ke Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Ini disebabkan Jepang merupakan salah satu negara yang industrinya akan terimbas dengan berhentinya suplai nikel dari Indonesia, karena industri *stainless steel* Jepang menggantungkan 50% suplai nikel dari Indonesia.[3]

Implementasi Kebijakan Hilirisasi: Inkonsisten dan Berpotensi Memihak

UU Minerba No 4/2009 merupakan produk politik dan konsensus antara rakyat yang diwakili DPR dengan Pemerintah, termasuk aturan mengenai hilirisasi di dalamnya. Oleh karena itu amanat hilirisasi merupakan produk legislasi yang mau tidak mau harus dijalankan oleh Pemerintah apapun risikonya. Namun dalam pelaksanaannya, khususnya kebijakan hilirisasi mineral, pemerintah terlihat tidak konsisten dalam menerapkan kebijakan dan berpotensi menguntungkan sebagian pihak.

Inkonsistensi pemerintah setidaknya terlihat dari regulasi mengenai pelarangan ekspor mineral mentah dan persentase kadar pengolahan atau pemurnian yang diizinkan untuk ekspor. Terkait pelarangan ekspor mineral mentah, Permen ESDM No 7 Tahun 2012 memuat pelarangan ekspor mineral mentah tanpa pengecualian (*totally export ban*). Namun sebagian regulasi tersebut dicabut dengan terbitnya Permen ESDM No 11 Tahun 2012 yang membuka kembali kran ekspor dengan syarat (*conditional export*). Kemudian Pemerintah mengeluarkan Permen ESDM No 20 Tahun 2013 untuk mengganti regulasi sebelumnya yang memuat pelarangan ekspor bersyarat (*conditional export ban*), kran ekspor tetap dibuka sampai dengan jangka waktu tertentu. Pada akhirnya pemerintah resmi melarang export mineral mentah dengan keluarnya PP No 1 Tahun 2014 dan Permen ESDM No 1 Tahun 2014. Selain itu, inkonsistensi pemerintah terlihat dari ketentuan mengenai kadar mineral ekspor. Ketentuan presentase kadar pengolahan dan pemurnian mineral logam cenderung semakin rendah dan ringan, jika membandingkan regulasi awal dengan regulasi yang terbit setelahnya.

Tabel 1. Perubahan Regulasi Pemerintah Mengenai Eskport Mineral Mentah

	Permen ESDM No 7 Tahun 2012	Permen ESDM No 11 Tahun 2012	Permen ESDM No 20 Tahun 2013	Permen ESDM No 1 Tahun 2014
--	-----------------------------	------------------------------	------------------------------	-----------------------------

Ketentuan umum Ekspor Mineral Logam	Pemegang IUP OP dan IPR yang telah berproduksi dilarang melakukan ekspor bijih mineral terhitung 3 bulan sejak berlakunya Permen ini.	Pemegang IUP OP dan IPR diperbolehkan melakukan ekspor mineral mentah.	Pemegang IUP OP dan IPR dapat menjual bijih mineral sampai dengan Tanggal 12 Januari 2014.	Pemegang Kontrak Karya dan IUP OP dapat melakukan ekspor hasil pengolahan dan pemurnian dalam jumlah tertentu setelah memenuhi batasan minimum pengolahan. Terdapat pengecualian untuk ekspor hasil pengolahan bagi komoditas : Nikel, Bauksit, Timah, Emas, Perak dan Kromium. Ekspor dapat dilakukan setelah mendapatkan persetujuan
Syarat dan Ketentuan Ekspor	Pemegang Kontrak Karya, IUP Operasi Produksi yang telah berproduksi wajib melakukan penyesuaian rencana batasan minimum pengolahan dan/jatau pemurnian.	Ekspor dapat dilakukan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri cq. Direktur jenderal. Persyaratan yang harus dipenuhi : 1. Status IUP OP dan IPR Clean and clear 2. Melunasi kewajiban keuangan kepada Negara 3. Menyampaikan rencana kerja atau kerjasama dalam pengolahan/ pemurnian di dalam negeri 4. Menandatangani pakta integritas.	Sebagai syarat ekspor, pemegang IUP OP dan IPR harus mendapatkan izin ekspor dari Kementerian Perdagangan atau pejabat yang ditunjuk. Persyaratan yang harus dipenuhi : 1. Status IUP OP dan IPR Clean and clear 2. Melunasi kewajiban keuangan kepada Negara 3. Menyampaikan rencana kerja atau kerjasama dalam pengolahan/ pemurnian di dalam negeri 4. Menandatangani pakta integritas.	Ekspor dapat dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi Direktur Jenderal atas nama Menteri. Persyaratan yang harus dipenuhi : 1. Memiliki cadangan yang cukup untuk melakukan pengolahan di dalam negeri 2. Menunjukkan keseriusan untuk membangun fasilitas pemurnian baik langsung atau kerjasama 3. Memenuhi kinerja lingkungan yang baik.

Sumber : Data diolah sendiri berdasarkan Peraturan Menteri ESDM terkait hilirisasi mineral

Potensi keberpihakan pemerintah terhadap sebagian pemegang izin muncul dengan keluarnya Permen ESDM No 1 Tahun 2014 yang melarang ekspor mineral mentah tetapi memperbolehkan ekspor konsentrat hasil pengolahan dengan kadar rendah untuk mineral tertentu. Mineral pengecualian tersebut meliputi Tembaga, Timbal dan Seng, Bijih Besi, Pasir Besi, dan Mangan. APEMINDO menyatakan bahwa kebijakan ini jelas menguntungkan perusahaan pemegang izin Kontrak Karya dan perusahaan IUP besar.[4] Setidaknya tercatat beberapa perusahaan tambang besar seperti PT Freeport dan PT Newmont telah melakukan pengolahan tembaga dengan kadar konsentrat sesuai dengan regulasi ini. [5]

Tabel 2. Perubahan Kadar Pengolahan atau Pemurnian Mineral Logam untuk Ekspor

Jenis Mineral Logam	Permen ESDM No 7 Tahun 2012	Permen ESDM No 20 Tahun 2013	Permen ESDM No 1 Tahun 2014
---------------------	-----------------------------	------------------------------	-----------------------------

Emas	Au > 99%	Logam Au \geq 99,9%	Logam Au \geq 99%
Tembaga	Katoda Cu, > 99,9%	Logam Cu \geq 99,9%	a. Pengolahan: Konsentrat Tembaga \geq 15% Cu b. Pemurnian Cu \geq 99%
Perak	Ag > 99%	Logam Ag \geq 99%	Logam Ag \geq 99%
Timah	Sn > 99,85%	Logam Sn \geq 99,9%	a. Konsentrat monasit dan sentonim : Logam oksida tanah jarang (REO) \geq 99%, Logam Hidroksida tanah jarang (REOH) \geq 99%, logam tanah jarang \geq 99%. b. Pemurnian : Logam Sn \geq 99,9%.
Timbal dan Seng	Pb, Zn > 90%	a. Bullion \geq 90% Pb b. PbO \geq 98% c. Pb(OH) ₂ \geq 98% d. PbO ₂ \geq 98% e. Bullion \geq 90% Zn f. ZnO \geq 98% g. ZnO ₂ \geq 98% h. Zn(OH) ₂ \geq 98%	a. Konsentrat Seng : 52% Zn b. Konsentrat Timbal : 57% Pb c. Pemurnian : - Bullion \geq 90% Pb - PbO \geq 98% - Pb(OH) ₂ \geq 98% - PbO ₂ \geq 98% - Bullion \geq 90% Zn - ZnO \geq 98% - ZnO ₂ \geq 98% - Zn(OH) ₂ \geq 98%
Kromium	a. Logam Paduan (Alloy) Cr > 60%, b. Cr > 99%	a. Logam Cr \geq 99% b. Logam paduan (alloy) \geq 60% Cr	a. Logam Cr \geq 99% b. Logam paduan (alloy) \geq 60% Cr
Molibdenium	a. Logam Paduan (Alloy) Mo > 60%, b. Mo > 99%	a. Logam Mo \geq 99% b. Logam paduan (alloy) \geq 60% Mo	-
Platinum group Metal	Pt > 99%	<i>Platinum group metals</i> (Pt, Pd, Rh, Ru, Os dan Ir) \geq 99%	-
Bauksit	a. Smelter grade alumina > 99% Al ₂ O ₃ b. Chemical Grade Alumina > 99% Al ₂ O ₃ , > 99% Al(OH) ₃ , c. Al > 99 %	a. <i>Smelter grade alumina</i> \geq 98% AlO ₃ b. <i>Chemical Grade Alumina</i> \geq 99% AlO ₃ , \geq 99% Al(OH) ₃ c. Logam Al \geq 99%	a. <i>Smelter grade alumina</i> \geq 98% AlO ₃ b. <i>Chemical Grade Alumina</i> \geq 90% AlO ₃ , \geq 90% Al(OH) ₃ , c. Logam Al \geq 99%
Bijih Besi	Sponge iron > 85% Fe Pig iron > 94% Fe	a. Besi spon (<i>sponge iron</i>) \geq 75% Fe b. Besi wantah (<i>Pig iron</i>) \geq 90% Fe	a. Konsentrat besi : \geq 62% Fe b. Konsentrat besi laterit : \geq 51% c. Pemurnian : Besi spon (<i>sponge iron</i>) \geq 75% Fe

		c. Logam paduan (<i>alloy</i>) ≥ 88% Fe	Besi wantah (<i>Pig iron</i>) ≥ 90% Fe Logam paduan (<i>alloy</i>) ≥ 88% Fe
Pasir Besi	Pig iron > 94% Fe	Besi wan tah (<i>Pig iron</i>) ≥ 90% Fe	a. Konsentrat Pasir Besi : ≥ 58% b. Pemurnian : - Sponge iron ≥ 75% - Pig iron ≥ 90%
Nikel dan/atau kobalt	a. Ni Mate > 70% Ni b. FeNi (saproilit) > 16% Ni c. FeNi (limonit/ campuran) > 10% Ni d. NPI (<i>Nickel Pig Iron</i>) e. 6% Ni	a. Ni Mate ≥ 70% Ni b. FeNi ≥ 10% Ni c. <i>Nickel Pig Iron</i> (NPI) ≥ 6% Ni	a. Ni Mate ≥ 70% Ni b. FeNi ≥ 10% Ni c. <i>Nickel Pig Iron</i> (NPI) ≥ 4% Ni d. Logam Ni ≥ 93% e. Logam Fe ≥ 93% f. NiO ≥ 70% Ni
Mangan	a. Logam paduan (<i>Alloy</i>) > 60 % Mn b. MnO ₂ > 98%	a. Fero Mangan (FeMn) ≥ 60% b. Silika Mangan (SiMn) ≥ 60% c. Produk kimia turunan Mn : 1. Mangan Monoksida (MnO), Mn ≥ 47,5%, MnO ₂ ≥ 4% 2. Mangan Sulfat (MnSO ₄ ≥ 90%) 3. Mangan Klorida (MnCb ≥ 90%) 4. Mangan Karbonat Sintetik (MnCO ₃ ≥ 90%) 5. Kalium Permanganat (KMnO ₄ ≥ 90%) 6. Mangani Oksida (Mn ₃ O ₄ ≥ 90%) 7. Mangan Dioksida Sintetik (MnO ₂ ≥ 98%) 8. <i>Direct Reduced Manganese</i> /Mangan spon (Mn > 49%, MnO ₂ < 4%)	a. Konsentrat : ≥ 49% Mn b. Pemurnian : - Fero Mangan (FeMn) ≥ 60% - Silika Mangan (SiMn) ≥ 60% - Produk kimia turunan Mn : - Mangan Monoksida (MnO), Mn ≥ 47,5%, MnO ₂ ≥ 4% - Mangan Sulfat (MnSO ₄ ≥ 90%) - Mangan Klorida (MnCb ≥ 90%) - Mangan Karbonat Sintetik (MnCO ₃ ≥ 90%) - Kalium Permanganat (KMnO ₄ ≥ 90%) - Mangani Oksida (Mn ₃ O ₄ ≥ 90%) - Mangan Dioksida Sintetik (MnO ₂ ≥ 98%) - <i>Direct Reduced Manganese</i> /Mangan spon (Mn > 49%, MnO ₂ < 4%)
Antimon	a. Sb > 99% b. Sb ₂ O ₃ > 99%	a. Logam Sb ≥ 99% b. Sb ₂ O ₃ ≥ 99%	-

Keterangan : Data kadar pengolahan atau pemurnian tidak mengikutsertakan produk samping dan mineral ikutan, proses pengolahan hanya mencantumkan peleburan. Konsentrat merupakan hasil pengolahan sedangkan logam merupakan hasil pemurnian.

Sumber : Data diolah sendiri berdasarkan Peraturan Menteri ESDM terkait hilirisasi mineral

Berdasarkan regulasi, pengolahan dan pemurnian merupakan prasyarat mutlak bagi ekspor mineral logam. Namun kelonggaran regulasi ekspor konsentrat berkadar rendah dan lemahnya ketentuan mengenai jaminan pembangunan fasilitas pengolahan menjadikan pembangunan fasilitas pengolahan di dalam negeri oleh perusahaan tambang masih menjadi tanda tanya.[6] Instrument yang diharapkan dapat mendorong pembangunan fasilitas pengolahan adalah pengenaan bea keluar atas ekspor konsentrat dengan tarif tinggi

yang secara progresif naik sampai dengan tahun 2016. Bea keluar dikenakan atas seluruh nilai ekspor komoditas mineral. Namun disayangkan pemerintah sedang mewacanakan akan memberikan keringanan atas tarif bea keluar bagi perusahaan yang serius membangun pengolahan. Instrumen lain yang bisa diharapkan adalah penempatan dana jaminan sebesar 5% dari rencana investasi fasilitas pengolahan, yang sedang dikaji pemerintah.

Gambar 1. Tarif Bea Keluar Konsentrat Mineral

Sumber : Diolah sendiri berdasar Peraturan Menteri Keuangan NOMOR 6/PMK.OII/2014

Kebijakan Berani atau Tanpa Perhitungan?

Sebagaimana diduga sebelumnya, hilirisasi mineral akan menurunkan ekspor komoditas pertambangan dan menurunkan penerimaan Negara dari pajak dan non-pajak. Data BPS (2014) mencatat nilai ekspor periode Januari 2014 sebesar US\$ 14,48 miliar, turun 5,79% dibanding periode Januari 2013 (*year on year*) sebesar US\$ 15,38 miliar. Penurunan nilai ekspor ini salah satunya disumbang oleh ekspor non-migas berupa bijih, kerak dan abu logam selama Januari 2014 yang turun 70,13% menjadi hanya US\$ 291,8 juta, anjlok dari periode Desember 2013 sebesar US\$ 997 juta.[7] Dari sisi penerimaan negara, Dirjen Pajak menghitung risiko berkurangnya penerimaan negara dari pelarangan ekspor mineral mentah sebesar Rp. 20 Trilyun pada tahun 2014.[8] Kebijakan ini dipandang berani dalam konteks mengenyampingkan keuntungan jangka pendek untuk meraih keuntungan jangka menengah dan panjang.

World Bank dalam *Indonesia Economic Quarterly* 2014, memandang pesimis terhadap efektifitas implementasi kebijakan pelarangan ekspor ini. Setidaknya ada tiga hal penting yang diungkapkan dalam kajian ini, yang menjelaskan mengapa kebijakan larangan ekspor mineral tidak akan cukup efektif membawa nilai tambah bagi Indonesia dalam jangka pendek maupun menengah.

Pertama, larangan ekspor tidak akan otomatis menarik investasi baru pada industri pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Selain sangat tergantung dari hitungan keekonomian setiap perusahaan, investasi pengolahan juga mempertimbangkan share produksi bijih disuatu negara dibandingkan dengan produksi secara global. Untuk kasus Tembaga, Timbal dan Seng, produksi bijih Indonesia terhitung hanya 2% dari produksi global. Untuk kasus Nikel, kebijakan hilirisasi dalam jangka pendek akan cukup menarik investasi pengolahan di dalam negeri, yang mana Indonesia merupakan Negara pengekspor Nikel terbesar kedua di dunia dan penyuplai terbesar Nikel berkadar rendah untuk produsen Nickle Pig Iron (NPI) China. Tetapi dalam jangka menengah dan panjang produsen NPI di China bisa juga akan mengamankan suplai bijih Nikel berkadar rendah dari negara lain, misalnya dari Filipina.

Kedua, kebutuhan pasar dunia akan mineral yang telah dimurnikan sangat kecil. Sebagai contoh, pasar dunia akan tembaga 96% didominasi oleh permintaan akan konsentrat tembaga dalam kadar sampai dengan 30%, dan hanya 4% permintaan tembaga murni. Dengan kondisi pasar semacam ini, harapan untuk memperoleh nilai tambah dari ekspor belum tentu bisa terwujud.

Ketiga, larangan ekspor mineral mentah juga tidak serta merta mampu mendorong harga mineral olahan dunia meningkat. Karena selain Nikel, Indonesia tidak memiliki cukup kekuatan untuk mempengaruhi harga dunia. Sehingga harapan untuk semakin meningkatkan penerimaan Negara dari kenaikan harga belum tentu terjadi. Selain itu, kewajiban membangun fasilitas pengolahan, menjadikan perusahaan-perusahaan di dalam negeri memiliki beban tambahan yang akan menurunkan keuntungan, yang pada akhirnya akan menurunkan penerimaan pajak negara. Lihat Gambar 1, memperlihatkan konfigurasi Negara produsen bijih tembaga dimana Chile menjadi produsen utama, dengan Negara pengolah yang didominasi oleh India dan China.

Gambar 2. Negara Produsen Bijih Tembaga dan Negara Pengolah

Sumber : Dirjen Minerba ESDM dengan data dari Wood Mac Kenzie dalam World Bank (2014)

Menutup paper singkat ini, Indonesia saat ini ditempatkan oleh Fraser Institute pada *Global Survey of Mining Investor* (2013) menjadi negara dengan peringkat terbawah terkait iklim investasi dari 96 negara produsen utama mineral dunia. Salah satu penyebab rendahnya iklim investasi disektor pertambangan

mineral adalah terkait kepastian hukum atau regulasi. Dalam jangka panjang, iklim investasi yang rendah ini akan menjadi penghambat bagi nilai tambah Indonesia dan meningkatkan risiko investasi (World bank, 2014). Polemik yang terus berlangsung didalam negeri juga menjadi preseden negatif bagi tujuan mulia hilirisasi mineral. Alih-alih bersiap membangun fasilitas pengolahan untuk mendapatkan nilai tambah, kebijakan ini bisa membuat Indonesia menemui jalan buntu.

Article 33 Indonesia merekomendasikan perlunya reformulasi kebijakan implementasi hilirisasi mineral dengan kajian yang lebih mendalam. Kebijakan hilirisasi tidak bisa di-generalisir untuk semua komoditas mineral. Setiap mineral membutuhkan kebijakan spesifik yang mempertimbangkan banyak sekali faktor, baik faktor domestik maupun global. Penting juga pemerintah untuk membuat kebijakan yang adil bagi setiap pelaku usaha tanpa takut akan tekanan dari pihak manapun secara politik. Selain itu, regulasi dan kebijakan harus menjadi sumber kepastian hukum bukan sebaliknya. Terpenting, kebijakan hilirisasi harus menguntungkan bagi Bangsa, bukan sebaliknya.

Status : Approved (Tri)

[1] Penulis adalah Peneliti Tatakelola Sektor EKstraktif Article 33 Indonesia, 2014

[2] <http://www.beritasatu.com/ekonomi/171145-sejumlah-asosiasi-pertambangan-mundur-dari-satgas-hilirisasi-kadin.html>

[3] <http://www.thejakartapost.com/news/2012/06/18/indonesias-nickel-tariff-affects-japan.html>

[4] <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52d7c29b3e251/pengusaha-akan-uji-materi-pp-minerba>

[5] <http://www.tribunnews.com/bisnis/2013/12/27/punya-smelter-freeport-dan-newmont-boleh-ekspor>

[6] <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2014/03/05/215907/pemerintah-inkonsisten-soal-hilirisasi-mineral>

[7] <http://www.investor.co.id/home/uu-minerba-picu-penurunan-ekspor/79206>

[8] <http://www.merdeka.com/uang/risiko-hilangnya-penerimaan-negara-akibat-uu-minerba-rp-20-t.html>