

### **BAB III**

#### **PRO DAN KONTRA PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL BATUBARA**

Pemberlakuan Kebijakan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Batubara membuat *shock* bagi kalangan pengusaha pertambang domestik dan investor asing. *Shock* tersebut disebabkan atas ketidaksiapan mereka dalam menyambut kebijakan baru pertambangan mineral batubara, yang mana pada kebijakan baru tersebut tidak diperbolehkan mengeksplor bahan tambang mentah terhitung sampai 12 Januari 2014<sup>35</sup>.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tersebut disetujui oleh DPR pada tanggal 16 desember 2008, dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 setelah mendapat persetujuan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 12 Januari 2009<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>Siti Nuraisyah Dewi dan Arie Dwi Budiawati, "Kala UU Minerba Jadi Polemik Pertambangan", Artikel Online, Diakses dari <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/469951-kala-uu-minerba-jadi-polemik-pertambangan> pada tanggal 4 Maret 2015.

<sup>36</sup>Dwinugroho dan lain-lain, "Undang-Undang Tentang Mineral dan Batubara Akhirnya Disahkan Juga", Majalah Online, Warta MInerba dan Panas Bumi, Edisi 3 April, 2009, Diakses dari <http://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-Publikasi/6be09c9af183e300525b99ad3aaebcf62013-03-14-01-24-37.pdf> pada tanggal 4 Maret 2015.

Sebelum kebijakan tersebut diberlakukan, pemerintah Indonesia memberikan tenggang waktu 5 tahun kepada pengusaha pertambangan dari tanggal kebijakan tersebut diundangkan. Namun, menurut Sukmandaru Prihatmoko selaku anggota Dewan Penasihat MGEI menilai, jika kebijakan baru minerba tersebut dilaksanakan secara kaku, maka akan berdampak serius bagi bisnis pertambangan di Indonesia.

Dampaknya akan terjadi penurunan produksi besar-besaran, penghentian operasi produksi, pemutusan hubungan kerja (PHK)<sup>37</sup>. Akan tetapi, jika kebijakan tersebut tidak Indonesia terapkan, maka Indonesia akan kehilangan nilai tambah.

Yang dimaksud dengan nilai tambah adalah proses pengolahan hasil tambang (baik yang dilakukan satu tahap maupun berberapa tahap) yang bertujuan untuk menghasilkan suatu produk atau komoditi sehingga nilai ekonomi dan daya gunanya meningkat lebih tinggi dari sebelumnya, serta aktivitas yang ditimbulkan akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian dan sosial baik bagi daerah operasional, pusat, maupun daerah non operasional<sup>38</sup>.

Pasalnya “saat ini baru 30% produksi tambang mineral di Indonesia yang diolah oleh pabrik smelter dalam negeri, sementara 70% lainnya masih dijual mentah (*raw material*). Terlebih ekspor mineral mentah mengalami kenaikan

---

<sup>37</sup> Suharto dan Mukhlisin, “Menimbang Masa Depan Bisnis Tambang”, Majalah, Media Penilai, Edisi September, 2013.

<sup>38</sup> Pusat Data dan Informasi Energi dan Sumber Daya Mineral Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, “Kajian Supply Demand Mineral”, Artikel Online, Diakses dari <http://prokum.esdm.go.id/Publikasi/Hasil%20Kajian/ESDM%20SDM.pdf> pada 7 April 2015.

cukup ekstrim dalam tiga tahun terakhir, bijih nikel 800%, biji besi 700%, dan bijih bauksit 500% dan angka kenaikan tersebut bertambah dari tahun ketahun<sup>39</sup>.

#### **A. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Batubara**

Melihat kenyataan bahwa kenaikan eksplorasi dan eksploitasi semakin tinggi, pemerintah Indonesia mencoba memperbaiki kebijakan minerba lama, yaitu Undang-Undang No.11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan mengganti kebijakan Undang-Undang No.4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Batubara.

Perbedaan dalam kebijakan tersebut, pada dasarnya terlihat pada segi pola kerjasama. Jika dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pola kerjasamanya didasarkan pada kontrak, maka Undan-Undang Nomor 4 Tahun 2009 pola kerjasamanya dilakukan dalam bentuk ijin.

Pada pola kontrak perjanjian dilakukan pemerintah dan investor dengan kedudukan yang sejajar, dan apabila terjadi persengketaan biasanya diselesaikan melalui arbitrase. Sedangkan pada pola ijin, pemerintah memiliki kedudukan yang terlihat lebih tinggi dibanding dengan investor<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> *Opcit.*

<sup>40</sup> Suprapanca, "Tambang", Artikel Online, Diakses dari <http://www.scribd.com/doc/118548845/7aeTAMBANG>, pada 5 April 2015.

Penggantian kebijakan tersebut diperlukan untuk mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan sesuai isi kebijakan baru minerba Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009.

Karena Tambang dan Mineral merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan (*non renewable*) yang dikuasai oleh negara dan pemanfatanya digunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut sesuai rujukan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 bahwa :

*“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.*

Oleh karena itu, pengelolaan tambang dan mineral harus memberi nilai tambah bagi perekonomian nasional. Sehingga untuk mencapai hal dimaksud, pengelolaan pertambangan mineral harus berazaskan kepada manfaat, keadilan dan keseimbangan serta keberpihakan kepada kepentingan bangsa dan negara<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>Kementrian Perdagangan Republik Indonesia, *“Analisis Dampak Kebijakan Pelarangan Ekspor Raw Material Tambang dan Mineral”*, Diakses dari <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2015/02/02/analisis-dampak-kebijakan-1422852872.pdf> pada tanggal 4 Maret 2015.

Salah satu pasal dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 memuat tentang larangan ekspor mineral mentah mulai awal 2014 dan perusahaan tambang berkewajiban untuk membangun *smelter* (pabrik pemurnian dan pengolahan barang tambang) untuk mengolah mineral mentah sebelum di ekspor ke pasar luar negeri. Adapun jenis mineral tambang yang wajib dilakukan pengolahan dan atau pemurnian ialah:

Tabel 3.1. Jenis Komoditas Tambang Mineral Logam dan Bukan Logam Tertentu dan Batuan yang Wajib Dilakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian

<p>I. Bijih:</p> <p>a. Tembaga; b. Emas; c. Perak; d. Timah; e. Timbal dan Seng; f. Kromium; g. Molibdenum; h. Platinum grup metal; i. Bauksit; j. Bijih besi; k. Pasir besi; l. Nikel dan atau Kobalt; m. Mangan; dan n. Antimon.</p>
<p>II. Jenis komoditas tambang mineral bukan logam tertentu:</p> <p>a. Kalsit (batu kapur atau gamping); b. Feldspar; c. Kaolin; d. Bentonit; e. Zeolit; f. Silika (pasir kuarsa); g. Zirkon; dan h. Intan.</p>
<p>III. Jenis komoditas batuan tambang tertentu:</p> <p>a. Toseki; b. Marmer; c. Onik; d. Perlit; e. Slate (batuan sabak); f. Granit; g. Granodiorit; h. Grabo; i. Peridotit; j. Basalt; k. Opal; l. Kalsedon;</p>

m. Chert ( rijang); n. Jasper; o. Krisoprase; p. Garnet; q. Giok; r. Agat; dan s. Topas.

Sumber: Permendag No. 29 Tahun 2012: ketentuan ekspor produk pertambangan

Untuk mendukung pemberlakuan kebijakan tersebut, Kementrian ESDM menerbitkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral pada Februari 2012. Peraturan tersebut disempurnakan melalui Permendag Nomor 29/M-DAG/per/5/2012 tentang ketentuan ekspor produk pertambangan dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/pmk.01/2012 tentang penetapan barang ekspor yang dikenakan bea keluar dan tarif bea keluar<sup>42</sup>.

Dengan danya peraturan tersebut, banyak pengusaha mineral tambang yang protes, karena mereka menilai pintu ekspor mineral tambang dipersempit dengan melakukan pengolahan mineral mentah terlebih dahulu sebelum diekspor, eksportir harus mengantungi izin dari Kementrian Perdagangan dan mendapat rekomendasi dari Kementrian ESDM. Sedangkan untuk memperoleh rekomendasi Kementrian ESDM pengeksportir barang tambang tersebut statusnya harus “ *clean and clear*” ( pemastian perusahaan tambang bermasalah atau tidak, baik secara legal maupun administratif), Pengusaha tambang juga harus telah melunasi

---

<sup>42</sup>*Ibid.*

kewajiban pembayaran keuangan (royalty) pada Negara serta menyampaikan dokumen rencana kerja atau kerja sama pembangunan *smelter*.

Namun, data pada 13 November 2012 dari total jumlah Izin Usaha Penambangan (IUP) operasi dan produksi mineral 3.946 baru 1.833 izin yang statusnya "*clean and clear*". Dari jumlah tersebut hanya 159 perusahaan yang telah mengajukan rencana pengolahan dan pemurnian mineral. Itu artinya hanya segelintir perusahaan pertambangan yang mendapat izin ekspor. Sedangkan setelah mereka mengantongi izin pun, mereka harus membayar bea keluar sebesar 20% dari nilai total ekspor<sup>43</sup>. Hal tersebut terdapat pengecualian untuk Marmer dan Traventine dalam bentuk balok dengan ketebalan >4 cm dan produk Granit balok dengan ketebalan > 4 cm dikenakan tarif bea keluar sebesar 10%.

Adapun tujuan dari kebijakan pengenaan bea keluar ekspor komoditas tambang, dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan didalam negeri, melindungi kelestarian sumber daya alam, mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis dari komodit ekspor tertentu di pasaran internasional dan atau menjaga kestabilan harga komodit tertentu di dalam negeri<sup>44</sup>. Untuk lebih rincinya berikut tabel tarif bea keluar atas ekspor produk mineral yang sudah memenuhi batasan pengolahan<sup>45</sup>:

---

<sup>43</sup> *Opcit.*

<sup>44</sup> *Opcit.*

<sup>45</sup> Sekretariat Kabinet Indonesia, "Dukung PP Minerba, Pemerintah Berlakukan Bea Keluar Ekspor Produk Mineral", Artikel Online, Diakses dari <http://old.setkab.go.id/berita-11750-dukung-pp-minerba-pemerintah-berlakukan-bea-keluar-ekspor-produk-mineral.html> tanggal 5 April 2015

Tabel 3.2 Tarif Bea Keluar atas Ekspor Produk Mineral yang Memenuhi Pengolahan

NO	URAIAN	TARIF BEA KELUAR (%)					
		2014		2015		2016	
		Sejak 12 Januari sd 30 Juni	Sejak 1 Juli sd 31 Desember	Sejak 1 Januari sd 30 Juni	Sejak 1 Juli sd 31 Desember	Sejak 1 Januari sd 30 Juni	Sejak 1 Juli sd 31 Desember
1.	Konsentrat tembaga dengan kadar $\geq 15\%$ Cu	25%	25%	35%	40%	50%	60%
2.	Konsentrat besi (hematit, magnetit, pirit) dengan kadar $\geq 62\%$ Fe	20%	20%	30%	40%	50%	60%

	Konsentrat besi (Gutit/laterit) dengan kadar $\geq 51\%$ Fe dan kadar $(Al_2O_3+SiO_2) \geq 10\%$	20%	20%	30%	40%	50%	60%
3.	Konsentrat mangan dengan kadar $\geq 49\%$ Mn	20%	20%	30%	40%	50%	60%
4.	Konsentrat timbal dengan kadar $\geq 57\%$ Pb	20%	20%	30%	40%	50%	60%
5.	Konsentrat seng dengan kadar $\geq 52\%$ Zn	20%	20%	30%	40%	50%	60%
6.	Konsentrat ilmenite dengan kadar Fe $\geq 58\%$ (bentuk pasir) dan kadar Fe $\geq 56\%$ (bentuk pellet)	20%	20%	30%	40%	50%	60%
	Konsentrat titanium lainnya dengan kadar Fe $\geq 58\%$ (bentuk pasir) dan kadar Fe $\geq 56\%$ (bentuk pellet)	20%	20%	30%	40%	50%	60%

Sumber: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Bisa dibayangkan keadaan sebelum kebijakan pertambangan mineral ini diundangkan, ekspor mineral mentah dilakukan serampangan dan membuat Negara tidak mendapatkan nilai tambah.



Ditambah selama ini perusahaan pertambangan hanya bermental dagang, sehingga kurang memperhatikan dampak perubahan lingkungan yang terjadi akibat penambangan skala besar. Kerusakan lingkungan terjadi akibat pembukaan lahan hutan baru, pencemaran sungai, tanah, dan air oleh zat polutan. Tidak hanya kerusakan lingkungan, pelanggaran HAM pun meliputi kegiatan penambangan. Mulai dari konflik lahan, perbedaan fasilitas yang mencolok antara karyawan penambangan dengan masyarakat asli sekitar penambangan, dan diskriminasi antara karyawan asing dengan karyawan lokal<sup>46</sup>.

## **B. Tanggapan Pemerintah Jepang dalam Merespon Kebijakan Undang-Undang No.4 Tahun 2009**

Atas resminya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 diberlakukan, banyak pengusaha mineral batubara terutama pengusaha asing melakukan *maneuver* untuk menggagalkan kebijakan tersebut, salah satu nya adalah Negara Jepang<sup>47</sup>. Hal tersebut dikarenakan diwajibkannya perusahaan tambang pemegang IUP (Izin Usaha Pertambangan) dan IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus) untuk melakukan peningkatan nilai tambah mineral dan batubara melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, sesuai dalam Pasal 102, bahwa<sup>48</sup>:

---

<sup>46</sup> *Opcit.*

<sup>47</sup> Agus, "Indonesia Siap Lawan Jepang", Harian Ekonomi Neraca, 24 April 2014, Berita Online, Diakses dari <http://www.neraca.co.id/article/40856/Indonesia-Siap-lawan-Jepang/2> pada tanggal 5 April 2015.

<sup>48</sup> Fitri Sanjaya, "Kebijakan Pemerintah Indonesia Mengurangi Ekspor Mineral Mentah Ke Jepang Setelah Pemberlakuan Undang-Undang Minerba No.4 Tahun 2009", JOM FISIP Vol.2, No.1,

“Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.”

Kemudian, kewajiban peningkatan nilai tambah tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 103 dengan beberapa poin, yaitu<sup>49</sup>:

- (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.
- (2) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dirnaksud pasal ayat (1) dapat mengolah dan memurnikan hasil penambangan dari pemegang IUP dan IUPK lainnya.<sup>111</sup>
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 serta pengolahan dan pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Bagi mereka kebijakan tersebut meengganggu bisnis tambang yang selama ini mereka tekuni. Karena pengolahan dan pemurnian hasil tambang harus dilakukan di Indonesia. Sedangkan untuk melakukan pengolahan dan pemurnian

---

Februari 2015, Diakses dari <http://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/download/4962/4844> pada tanggal 5 April 2015.

<sup>49</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 103, hlm 37, Dokumen, Diakses dari <http://www.esdm.go.id/prokum/uu/2009/UU%204%202009.pdf> pada tanggal 6 April 2015.

hasil tambang, diperlukan membangun *smelter*. Namun, bagi pengusaha tambang hal tersebut memerlukan modal dan biaya yang besar serta melengkapi infrastruktur yang belum memadai. Karena, menurut Wawan Hendrayana selaku peneliti dan analis pasar modal<sup>50</sup>:

“Untuk membangun smelter besi menjadi sponge iron dibutuhkan dana investasi sekitar 132 miliar dollar AS. Sedangkan, smelter besi menjadi pig iron membutuhkan investasi sebesar 165 miliar dollar AS. Kemudian, investasi untuk smelter nikel menjadi feronikel mencapai 972 miliar dollar AS atau sekitar Rp 9 triliun. Sedangkan, untuk mengolah nikel menjadi HPAL (High Pressure Acid Leach) dibutuhkan dana sekitar 1.160 miliar dollar AS. Adapun untuk dan mengolah alumina menjadi smelter grade alumina membutuhkan investasi sebesar 1.662 miliar dollar AS.”

Besarnya nilai investasi yang dikeluarkan untuk membangun smelter membuat perusahaan penambangan termasuk Jepang melakukan ancaman yang bervariasi sebagai bentuk reaksi protes mereka terhadap pemerintah Indonesia. Karena total investasi tersebut belum termasuk pasokan listrik dan infrastruktur. Jika ditambah dengan pasokan listrik, maka dibutuhkan biaya Rp 300 miliar untuk

---

<sup>50</sup> *Opcit.*

kapasitas senilai 35x2 MW dan biaya Rp 1 triliun untuk membangun pembangkit listriknya<sup>51</sup>.

Dengan keadaan yang demikian, pihak industri atau kalangan pengusaha nikel melaporkan Indonesia kepada pihak Kementerian Ekonomi Industri dan Perdagangan Jepang (METI). Sehingga, Pemerintah Jepang melalui Duta Besar Jepang untuk Indonesia Yoshinori Katori, melobi Indonesia dengan menyampaikan keadaan Jepang yang sedang mengalami masalah yang cukup besar akibat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Yoshinori juga meyakinkan bahwa saat ini ada perusahaan Jepang yang sedang melakukan kajian pembangunan pabrik pengolahan di Indonesia. Seiring dengan hal tersebut, Jepang meminta agar ekspor tetap dibuka<sup>52</sup>. Akan tetapi, melihat sikap Indonesia yang tak kunjung melunak, maka Pemerintah Jepang berencana melaporkan Indonesia ke World Trade Organization.

---

<sup>51</sup> *Opcit.*

<sup>52</sup>Riendy Astria, "Ekspor Mineral Diperketat: Jepang Segera Lobi Indonesia", Industri Indonesia Business Daily, 19 Maret, 2014, Diakses dari <http://industri.bisnis.com/read/20140319/44/212157/ekspor-mineral-diperketat-jepang-segera-lobi-indonesia> pada tanggal 6 April 2015.