

Dinamika Penanaman Modal Asing (PMA) Bidang Pertambangan Umum di Indonesia ¹

UKAR W.SOELISTIJO

² Fakultas Teknik, Universitas Islam Bandung

Abstract

During 1967 – 1988, seven generations of Contract of Work (COW) were in lieu with foreign capital investment in the area of non-coal general mining, followed by three generations of Coal Contract (CCOW) in Indonesia. An analysis toward details of COW showed that the contract requirements were transformed from time to time. At the first phase, tax holiday was offered. Meanwhile, the later generations reduced such facilities as complained by mining companies. This research suggests the importance of regulation to manage Indonesia's income resulted from windfall profit of oil prices increase.

Sepanjang periode 1967 – 1988, Indonesia telah menghasilkan tujuh generasi Kontrak Kerja dalam investasi modal asing untuk bidang pertambangan umum non batubara, diikuti oleh tiga generasi Kontrak Batubara. Analisis terhadap rincian Kontrak Kerja tersebut memperlihatkan perubahan persyaratan kontrak dari waktu ke waktu. Pada fase pertama, Kontrak Kerja menawarkan fasilitas bebas pajak (*tax holiday*). Hal ini tidak berlaku lagi pada Kontrak Kerja selanjutnya, sebagaimana dikeluhkan perusahaan-perusahaan tambang. Riset ini merekomendasikan pentingnya regulasi untuk mengelola pendapatan Indonesia yang bisa diperoleh dari keuntungan tambahan (*windfall profit*) akibat kenaikan harga minyak.

Kata Kunci: mineral foreign capital investment, benefit, policy reform.

I. PENDAHULUAN

Pada zaman pasca Orde Lama dan awal Orde Baru, bangsa Indonesia dihadapkan pada masalah bagaimana keluar dari alam kemiskinan. Pemerintah memikirkan berbagai upaya untuk memulai era pembangunan bangsa pada tahun 1969, baik pada skala nasional, sektoral, maupun skala kewilayahan (daerah), dengan acuan trilogi pembangunan.

Di samping pengusaha bidang pertambangan umum dengan KP (Kuasa Pertambangan, yang dalam UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara disebut IUP atau Izin Usaha Pertambangan), juga dilakukan melalui KK (Kontrak Karya) untuk mineral nonbatubara dan PKP2B (Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara). Pada tahun 1967 telah keluar Undang-Undang No 1 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Di bidang pertambangan, sejak 1967, PMA memasuki era generasi I-KK (1967-1968) dan masuklah PT Freeport Indonesia dalam pengusaha tambang

tembaga di Tembagapura dengan lokasi bijih di Gunung Bijih Timur, di Papua.

Sampai sekarang, di bidang pertambangan mineral (selain batubara), yang dikenal dengan kontrak karya (KK), telah ada tujuh generasi, yaitu generasi I-KK (1967-1968), generasi II-KK 1968-1976, generasi III-KK 1976-1985, generasi IV-KK 1985-1986 termasuk generasi IV plus, generasi V-KK 1986-1996, generasi VI-KK 1996-1997, dan generasi VII-KK 1997. Di bidang pertambangan batubara, dikenal dengan perjanjian karya pengusaha.

pertambangan batubara (PKP2B) telah ada tiga generasi. yaitu generasi I-PKP2B 1981-1993, generasi II-PKP2B 1993-1996, dan generasi III-PKP2B 1996-1997. Dengan demikian, sekarang ini memasuki generasi IV-PKP2B, walaupun belum ada pemohon PKP2B dari PMA yang masuk. Demikian pula kontrak karya (KK) pada pasca 1998 atau disebut generasi VIII-KK sampai sekarang dengan adanya UU Pertambangan yang baru, yaitu UU No. 4 Tahun 2009, baru ada satu pemohon PMA yang

¹ Artikel ini merupakan modifikasi dari hasil penelitian dengan judul "Kondisi Mutakhir Penanaman Modal Asing Bidang Pertambangan Umum di Indonesia.

² Fakultas Teknik Universitas Islam Bandung (Unisba) dan Pascasarjana Fakultas Teknik Pertambangan dan Perminyakan, Institut Teknologi Bandung (ITB). Email: ukar@tekmira.esdm.go.id atau ukarws@yahoo.com

masuk, yaitu PT Yogya Mangasa Iron perusahaan kerja sama PT Yogya Mangasa Mining dengan Indo Mines Ltd., yang akan menambang pasir besi di pesisir Kulon Progo DIY. Calon PMA ini bermasalah dengan adanya perlawanan dari masyarakat setempat (Anonim [c], 2010).

Pada kurun waktu 1997-2001 dikenal sebagai kurun waktu instabilitas bidang politik, keamanan, dan ekonomi, di samping dirasakan oleh para pengusaha bahwa Undang-Undang yang ada di bidang pertambangan dan investasi sudah tidak kompetitif lagi dengan rezim investasi internasional pada waktu itu dan sekarang ini. Dengan perkataan lain, peraturan perundangan yang ada memerlukan perubahan mendasar. Di samping itu, juga sudah mulai habisnya daerah yang potensial karena sudah dikapling (*occupied*), belum didukung kegiatan eksplorasi intensif secara *grass root* terutama di daerah-daerah *green fields*.

Regulasi bidang pertambangan dirasakan kurang ramah terhadap FDI disebabkan, antara lain, adanya pajak/*royalty* yang tinggi, adanya masalah tumpang tindih dengan kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999), desentralisasi, dan masalah lingkungan hidup.

Pada dasarnya prioritas dalam kegiatan eksplorasi secara *grass root* (daerah *greenfield exploration*) di semua daerah potensial sumberdaya mineral termasuk hutan lindung dapat dilakukan untuk mengadakan inventarisasi kekayaan sumberdaya alam mineral dan batubara secara kuantitatif sebagai bahan *bargaining* dalam mengundang investasi di Indonesia.

Tujuan tulisan ini adalah sebagai upaya pemikiran penelaahan berdasarkan hasil penelitian terhadap permasalahan yang dihadapi dunia pertambangan di Indonesia untuk mulai maju ke depan dengan paradigma baru. Untuk itu diperlukan perubahan dan pembaharuan di berbagai segi kebijakan, termasuk peraturan perundangannya.

Dengan berlakunya UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal masih belum mampu menarik investor di bidang pertambangan, yang tampaknya justru jiwa dari UU tersebut memang bertumpu pada BUMN. Namun, daya saing dan daya usaha BUMN kurang kompetitif disebabkan adanya kelambanan birokrasi dalam menangkap kesempatan bisnis. Dalam melaksanakan kegiatan eksplorasi pun, BUMN kurang memiliki kemampuan memadai, karena biaya untuk eksplorasi memang diperlukan cukup besar.

PMA sektor mineral dan batubara telah memberikan kontribusi di tingkat sektoral dan di tingkat kewilayahan (regional/daerah). Di tingkat sektoral, pada sisi ekonomi (PDB nasional sekitar 0,5% dan daerah dengan pengembangan wilayah daerah *frontier* yang mencakup CSR serta pembangunan parasarana dan sarana), dan di sisi nonekonomi (modernisasi daerah, alih ilmu pengetahuan dan teknologi), walaupun masih perlu ditingkatkan kualitas dan volumenya pada masa mendatang.

Di dalam pelaksanaan CSR, PMA belum terlihat memadai sesuai dengan kemampuannya, karena kebijakan CSR memang masih tergantung pada kebijakan perusahaan itu sendiri, yang pada umumnya masih cukup rendah dengan NGC masih di bawah 3% dari *revenue* perusahaan besar. Di sisi lain, BUMN telak melaksanakan CSR dengan NGC di atas 3%. Sebagai contoh, Unit Produksi Pertambangan Pasir Besi di Cilacap dan Kutoarjo Jawa Tengah, yang telah ditutup karena cadangannya telah habis, telah melaksanakan CSR dengan NGC sebesar 17-22% dari *revenue*-nya. PT Pertambangan Batubara Bukit Asam (PT BA) telah melaksanakan CSR dengan NGC di atas 7% (Soelistijo, 1987, 2001).

II. PEMBAHASAN

A. Data dan Model Analisis

Data dan informasi diperoleh dari perusahaan pertambangan umum, baik swasta nasional, BUMN dan swasta asing (kontrak karya), Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, serta berbagai peraturan perundangan yang terkait.

Model analisis yang digunakan, antara lain model kelangkaan sumber daya alam mineral, formula-formula tentang perpajakan dan *royalty*, serta manfaat sosial neto (*net social gain*) (Soelistijo, et al., 2001; 1987).

Royalty (P) dapat dihitung berdasarkan perumusan: angka tertentu (Z) per satuan keluaran (output) akhir: $P = (P-Z)g X - CX / (1+r)^t$. Angka tertentu (h) per satuan bijih yang diekstraksi (X): $P = Pg X - CX - hX / (1+r)^t$. Suatu persentase (B) terhadap harga jual (P): $P = (1-B) Pg X - CX / (1+r)^t$. Dalam hal ini: P= harga jual per satuan berat komoditas mineral inti; g= kadar mineral/metal utama dalam bijih; X= jumlah produksi (ton); C= biaya produksi per satuan berat bijih; r= bunga bank; t= kurun waktu. Penerapan model ini tergantung pada tujuan pembebanan *royalty* dan jenis mineral yang dibebani.

Untuk mengukur CSR, digunakan model manfaat sosial neto (*net social gain*) (NSG) $_{jj} = S_{a_{ij}} - S_{fsj} \text{ vs } \pm E_j$. *Net Gain Coefficient* (NGC) = NSG/R. Dalam hal ini: R= *revenue*; C= *cost*; a_{ij} = jumlah produksi kali harga jual komoditas sektor j; $vs = shadow price$; $fsj = commodity price$; $E_j = net external effects = backward linkages (BL) + forward linkages (FL) + fiscal Linkages + final demand linkages + technological linkages$.

B. Ketentuan Perpajakan/Kuangan dan Lain-lain Nonperpajakan Dalam Kontrak Karya dan PKP2B

1. Kontrak Karya
 - a. Perpajakan

Terdapat 23 faktor ketentuan bidang perpajakan dalam kontrak karya, yaitu: dasar

hukum, kredit pajak investasi atau pengeluaran investasi, bunga maksimum, masa operasi yang diperhitungkan, depresiasi per tahun, amortisasi per tahun, bebas pajak, bebas bea masuk, iuran tetap per hektar, pengeluaran minimum, *royalty*, pajak daerah/PBB, pajak atas bunga, dividen dan *royalty*, pajak ekspor, pajak pendapatan perusahaan, pajak penghasilan istimewa, pajak penghasilan perseorangan asing, pembukuan dalam AS\$ dan dalam bahasa Inggris, bea-bea, pajak-pajak dan pungutan

Pemda, bea meterai, biaya-biaya administrasi dan pungutan-pungutan oleh Pemda, pajak pengalihan kepemilikan, dan penghasilan karyawan serta orang asing, PPN dan PPNBM.

b. Lain-lain/Nonperpajakan

Terdapat 6 faktor ketentuan non-per pajakan, yaitu pemilikan saham/penawaran saham, persetujuan DPR RI, persetujuan BKPM, penandatanganan KK, daftar perusahaan, dan batas luas wilayah.

Pada dasarnya, perkembangan KK di Indonesia sejak generasi I-KK sampai dengan generasi VII-KK dapat dilihat dengan pokok-pokok perkembangan tonggak perubahan mendasar sebagai berikut: pada generasi I-KK yang bersifat *window shopping* sehingga isi KK amat longgar bagi perusahaan dengan adanya *tax holiday*.

Pada generasi II-KK mulai adanya divestasi saham perusahaan terutama perusahaan nasional dalam PMA, dan mulai dihilangkannya *tax holiday*. Pada generasi III-KK mulai diizinkan *joint venture*. generasi IV-KK adanya keringanan perpajakan, khususnya pajak badan, di samping adanya percepatan dalam depresiasi/amortisasi.

Generasi V-VII-KK adanya kelonggaran dalam divestasi atau PMA dapat menanamkan modalnya 100%, sesuai dengan PP Nomor 20/1994, dan berlanjut pada generasi VI-KK dan VII-KK. Sejak generasi V-KK mulai dikembangkan program *frontier development*/pengembangan wilayah termasuk *community development* dan pengembangan sektor hilir (*smelter*) untuk meningkatkan perolehan nilai tambah di dalam negeri.

Khusus tentang divestasi pada generasi II-KK maksimum 45 %, selanjutnya berkembang sejak generasi III-KK sampai yang terakhir pada KK antara pemerintah RI dan PT Newmont Nusa Tenggara (generasi IV) pada pasal 24 ayat (2) tentang penawaran saham perusahaan kepada pihak Indonesia pada tahap operasi produksi akhir tahun ke-5 paling sedikit 15%; akhir tahun ke-6 paling sedikit 23%; akhir tahun ke-7 paling sedikit 30%; akhir tahun ke-8 paling sedikit 37%; akhir tahun ke-9 paling sedikit 44%; dan pada akhir tahun ke-10 paling sedikit 51%. Sedangkan sejak generasi V-KK mengacu pada PP No. 20 Tahun 1994 yang mengizinkan 100% PMA.

Dari tujuh generasi tersebut, dihasilkan sekitar 137 buah kontrak karya. Ada yang dalam

tahap eksplorasi, yang sedang dan mulai, bahkan meningkatkan produksinya atau memperpanjang KK-nya dan meningkatkan produksi, dan juga ada yang telah tutup.

2. PKP2B

Faktor-faktor ketentuan dalam PKP2B pada generasi I-PKP2B sampai dengan generasi III-PKP2B meliputi dasar hukum, status KP, manajemen operasi, prinsipal, bagi hasil, sarana dan prasarana, pajak perusahaan, divestasi, Indonesianisasi (tenaga kerja), pungutan daerah, *initial cost*, *advance payment*. Generasi I dan II disebut kontrak kerjasama (KKS, *coal cooperation contract*) dan generasi III disebut PKP2B atau *coal contract of work (CCOW)*. Kebijakan divestasi pada PKP2B pada dasarnya sama dengan pada KK. Namun, *royalty* sebesar 13,5%, ternyata memang mendatangkan pendapatan negara yang cukup besar dan yang terbesar apabila dibandingkan terhadap sistem *royalty* di negara-negara lain di dunia. Hal ini kemungkinan yang menyebabkan menurunnya minat para kontraktor ke Indonesia.

Perbedaan antargenerasi, terutama didasarkan atas dasar Kepres No. 49/1981 (Generasi I-PKP2B), Kepres No. 21/1993 (generasi II-PKP2B), dan Kepres No. 75/1996 (generasi III-PKP2B). Pada dasarnya kontraktor mempunyai kewajiban keuangan dan wajib membayar secara langsung berdasarkan ketentuan yang berlaku mengenai 13,5% hasil produksinya kepada prinsipal, iuran tetap pertambangan, pajak perseroan atas laba usaha, berbagai pajak dan pungutan daerah yang telah disetujui Menteri Keuangan, menyeter *withholding tax* atas bunga, dividen dan *royalty* atas jasa pihak ketiga serta pajak penghasilan karyawan perusahaan, pajak penjualan, bea meterai dan cukai atas tembakau dan minuman keras. Kontraktor mendapat berbagai fasilitas, antara lain, kontraktor dibebaskan dari kewajiban membayar *royalty*, karena iuran tersebut telah termasuk dalam 13,5% hasil produksi yang diserahkan kepada prinsipal.

Sebagai catatan, pada generasi II-PKP2B memang ditutup untuk PMA dan hanya khusus diperuntukkan bagi PMDN karena pertimbangan sesaat. Dari tiga generasi PKP2B tersebut, terdapat 17 PMA, delapan dari generasi I-PKP2B dalam tahap produksi, dan sembilan dari generasi III-PKP2B yang dalam tahap eksplorasi, dari 114 kontraktor yang ada. Dalam beberapa tahun terakhir, dari 8 kontraktor PKP2B tersebut memproduksi sekitar 70-80% adri produksi nasional (Tirtosoekotjo, 2007).

3. Perbedaan antara KK dan PKP2B

Sebagai perbandingan, perbedaan antara KK dan PKP2B, sekaligus terhadap KP, pada prinsipnya didasarkan dari segi dasar hukum, luas wilayah, pemrosesan dan pengesahan, kegiatan perusahaan sebelum izinnya disahkan, tahapan dan jangka waktu kegiatan, serta iuran dan pajak yang dipungut.

4. Daya tarik utama investasi pertambangan
 Hasil survei yang pernah dilakukan terhadap perusahaan pertambangan internasional di Indonesia mengungkapkan pada awalnya adanya faktor-faktor yang menjadi daya tarik utama bagi investasi pertambangan, yaitu oleh adanya *Right to mine* adalah kepastian bahwa investor yang telah melakukan eksplorasi diberi hak untuk menambang. (berdasarkan pasal 8 ayat (10) UU No. 1 Tahun 1967 tentang penanaman modal asing). *Right to expatriate profit* adalah hak untuk membawa pulang keuntungan (mengacu pasal 19 dan pasal 20 UU No. 1 Tahun 1967). *Management control* yakni dihormatinya hak untuk pengendalian manajemen dalam usaha (mengacu pasal 9 dan pasal 26 UU No. 1 Tahun 1967). *Equity control*, yakni adanya kepastian bahwa hak pemegang saham dihormati dalam pengambilan keputusan (didasarkan pada pasal 27 UU No. 1 Tahun 1967 dan pasal 12 PP No. 20 Tahun 1994). Ketentuan perpajakan yang ditetapkan sejak semula (didasarkan pasal 1 dan pasal 2 UU No 11 Tahun 1970 tentang perubahan dan tambahan UU No. 1 Tahun 1967).

C. Manfaat Ekonomi Pengusahaan Modal Asing bidang Pertambangan Umum

1. Manfaat ekonomi finansial

a. Kontrak karya

Manfaat finansial pengusahaan modal asing di bidang pertambangan umum telah dapat dirasakan, walaupun masih harus ditingkatkan secara terus-menerus atas dasar rambu-rambu peraturan perundangan yang berlaku. Sebagai contoh, manfaat finansial sebagai *national gain* dari PT Newmont Nusa Tenggara secara berjumlah akan mencapai sekitar 55% dari seluruh perolehan (*gross revenue*) selama umur tambang sebesar US\$ 15,5 miliar (*Total projected mine life revenues, PT Newmont Nusa Tenggara, 1997*) atau sebesar US\$ 8,6 miliar. *National gain* tersebut sudah termasuk upah gaji pekerja/pegawai lokal/nasional perusahaan, pengembangan wilayah, dan semacamnya sebagai *retained benefit* nasional.

Dari *national gain* tersebut 11% jatuh ke tangan pemerintah. Contoh lain adalah PT Freeport Indonesia. Data 1992-2010 menunjukkan bahwa partisipasi PT FIC dalam pembangunan nasional sebesar US\$ 28,7 miliar terbagi sebagai manfaat langsung (dividen, *royalty*, pajak penghasilan badan, pajak-pajak dan pungutan lain) sebesar US\$ 11,4 miliar dan manfaat tidak langsung (gaji dan upah, pembelian barang dan jasa dalam negeri, pembangunan daerah dan donasi, serta re-investasi dan pengalihan) sebesar US\$ 17,3 miliar (Sirait, 2001; Anonim [e], 2011). Diperkirakan manfaat finansial sebagai *national gain* bagi Indonesia dari PT Freeport Indonesia adalah sekitar 55% dari perolehannya.

b. PKP2B

Manfaat finansial PKP2B terdiri atas pajak

langsung, pajak tak langsung, dan pendapatan negara bukan pajak. Pajak langsung mencakup PPH pasal-pasal 21, 22, 23, 25, 26, dan 29, PDBR, PBB (*lumpsum*). Pajak tidak langsung meliputi PPnBM, PPN dan bea meterai. Pendapatan negara bukan pajak termasuk dividen, bea cukai, *dead rent* atau iuran tetap, *royalty*, BBN SWP 30 (*lumpsum*), dan kontribusi pada Pemda.

Dalam hal *national gain* dari PKP2B sudah barang tentu termasuk upah gaji pekerja/pegawai lokal/nasional dan program pengembangan wilayah yang dikeluarkan oleh perusahaan. Namun, belum semua perusahaan PKP2B melaksanakan program pengembangan wilayah dalam arti yang luas (Tirtosoekotjo, 2007). *National gain* dari PKP2B berkisar sekitar 69% pada generasi III-PKP2B dan 53% pada generasi I-PKP2B atau rata-rata sekitar 60% yang lebih tinggi (sebesar 5%) daripada *national gain* pada KK.

c. Manfaat sosial neto

Manfaat sosial neto dari beberapa usaha pertambangan KK tersebut (PT INCO dan PT FIC) dibandingkan dengan BUMN (PT BA, PT Antam dan PT Semen Padang) baru berkisar antara 1% sampai 8% dari perolehan, sehingga tingkat manfaat sosial tersebut masih dapat ditingkatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi otonomi daerah.

d. Kontribusi dalam nilai ekspor dan PDB (Produk Domestik Bruto) Nilai ekspor mineral keras

Pertambangan umum pada 90-an meningkat dengan kontribusi sebesar 2,5% dalam ekspor nasional pada tahun 1990, dan mencapai puncaknya pada tahun 1996 sebesar 6,1%. Namun, kemudian nampak mulai melorot menjadi 6,0% pada tahun 1997 dan dapat bertahan 5,5% pada tahun 1998 walaupun pada kurun waktu krisis ekonomi. Nilai nominal pada tahun 1996 dan 1997 mencapai sekitar US\$ 3 miliar setahun, walaupun sebelum 1992 berada di bawah US\$ 1 miliar. Kontribusi mineral keras pada PDB meningkat dari sejak tahun 70-an hanya sebesar sekitar 1%, menjadi 1 – 2 % pada tahun 80-an dan naik di atas 3% sejak tahun 1995, seterusnya meningkat ke puncaknya menjadi 4,75% pada tahun 1998 yang seolah-olah tidak terpengaruh kondisi krisis.

Namun, pengaruhnya dalam kurun pascakrisis ekonomi, mulai terlihat menurun yaitu menjadi 3,43% pada 1999, 3,34% pada 2000, dan sekitar 1,26% pada 2008 (Badan Pusat Statistik, 2009; PT Freeport Indonesia Company, 1997). Dari angka kontribusi tersebut sekitar 50%-65% dari kontraktor PMA, dan pada 2008 mempunyai kontribusi sekitar 0,5% dalam PDB.

Menurunnya kontribusi pada PDB tersebut, disamping disebabkan oleh menurunnya harga komoditas mineral di pasar dunia, walaupun beberapa tahun terakhir harga komoditi mineral telah meningkat 3-4, kali namun jumlah produksinya

tetap sehingga nilai nominalnya relatif meningkat tidak terlalu besar dalam PDB, juga lesunya investasi yang enggan masuk ke Indonesia.

2. Manfaat Ekonomi Nonfinansial.

Manfaat nonfinansial dari perusahaan PMA bagi kepentingan nasional, antara lain, adalah pengembangan wilayah baik fisik (prasarana dan sarana) maupun nonfisik (sosio-kultural) termasuk pengembangan masyarakat; dan budaya wirausaha (bisnis), di mana masyarakat setempat melayani kebutuhan akhir (*final demand linkages*) dari perusahaan.

D. Manfaat Nonekonomi

1. Produk Reklamasi

Lahan reklamasi pascatambang merupakan lahan hutan di darat ataupun di laut yang harus dikembalikan kepada pemerintah cq. Departemen Kehutanan atau Departemen Kelautan dan Perikanan, atau lahan yang lain untuk tetap difungsikan bagi kesejahteraan rakyat.

2. Alih Pengetahuan dan Teknologi

Para tenaga kerja Indonesia yang bekerja pada perusahaan PMA dari tingkatan manajer sampai dengan pekerja memperoleh manfaat berupa alih pengetahuan dan teknologi melalui berbagai pendidikan dan pelatihan serta pengalaman selama mereka bekerja pada perusahaan, dibandingkan apabila andai kata tidak ada kegiatan perusahaan pertambangan tersebut. Juga telah mulai terciptanya prasarana dan modernisasi daerah.

E. Permasalahan dalam PMA

Permasalahan yang perlu diperhatikan ke depan dalam kontrak karya generasi VIII dan PKP2B generasi IV serta perubahan UU Pertambangan adalah

1. Kepastian Hukum.

Walaupun pada dasarnya kontrak karya harus dihormati, namun dalam suasana reformasi dan otonomi daerah sekarang ini aspirasi masyarakat tentang perlu adanya perubahan isi kontrak karya. Bahkan, UU di bidang energi dan sumber daya mineral perlu pula mendapat perhatian. Kesemua hal tersebut dapat diwacanakan melalui koridor yang benar dan komunikasi intensif dari para *stakeholders*. Dengan demikian, permasalahan tersebut dapat dipecahkan berdasarkan makna kepastian hukum secara adil, baik, dan benar. Termasuk dalam konteks ini adalah pemecahan masalah pertambangan tanpa izin (PETI), baik secara hukum maupun sosial-ekonomi.

2. Keamanan.

Berbagai gejolak di wilayah-wilayah pertambangan dan energi yang dilatarbelakangi masalah politik dan sosial, membuat iklim pertambangan dan energi kurang aman. Hal ini perlu dipecahkan bersama sejauh demi kepentingan nasional maupun masyarakat di daerah. Apapun alasannya, gejolak tersebut menimbulkan rasa tidak aman dalam operasi pertambangan dan energi, yang

jelas timbul kerugian yang diderita, oleh negara dan perusahaan, bahkan masyarakat setempat sendiri. Walaupun situasi keamanan nasional terakhir telah banyak membaik dan stabil.

3. Tumpang Tindih.

Sumber permasalahan utama adalah terjadinya tumpang tindih, antara lain UU No 41 tahun 1999 tentang kehutanan. Sekarang sudah saatnya untuk dipecahkan secara mendasar. Pada dasarnya, kegiatan inventarisasi kekayaan nasional, baik yang tidak terbaru maupun yang terbaru tetap perlu dilakukan. Persoalan tahap eksploitasinya ditentukan oleh kebijakan pembangunan. Pintu ini perlu dibuka secara nasional.

4. Nilai Tambah Mineral.

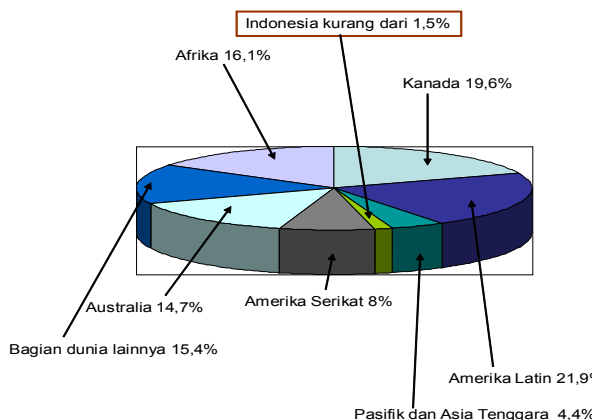
Nilai tambah mineral secara *grass root* perlu diperoleh sejak masih sebagai sumberdaya in situ, disamping yang dapat dihasilkan melalui keterkaitan dengan sektor hilir dengan menyerap kandungan lokal (*local content*) yang sebesar-besarnya sehingga diperoleh efek ganda secara optimal (Scouller, 2001).

5. Inventarisasi, Pemanfaatan & Konservasi.

Mata rantai dalam inventarisasi, pemanfaatan, dan konservasi, perlu dikemas secara utuh. Dengan demikian, pemberdayaan sumber daya mineral dan energi dapat memenuhi bagi sebanyak-banyak kepentingan manusia dan dalam sepanjang-panjang masa atau antargenerasi.

Inventarisasi melalui eksplorasi diperlukan secara *grass root* atau *green field exploration* bagi daerah-daerah baru memerlukan bagian dari awal investasi (hulu) menuju hilir. Investasi dalam eksplorasi di Indonesia (1,5% atau sekitar US\$ 57 juta) adalah relatif kecil dibandingkan dengan skala eksplorasi global tahun 2004 sebesar US\$ 3,8 miliar (Gambar 1). Misalnya, Amerika Latin (21,9%), Kanada (19,6%), Afrika (16,1%), dan Australia (14,7%). Pada 2006, investasi di Indonesia telah meningkat menjadi US\$ 157 juta dari rata-rata dalam kurun tahun 1996-2000 sebesar US\$ 109 juta dan tahun 2001-2005 sebesar US\$ 57 juta per tahun.

Gambar 1
Pengeluaran Eksplorasi Dunia tahun 2004



Sumber: Indonesian Mining Association, 2004.

6. Tranformasi Struktural.

Sumber daya mineral adalah tidak terbarukan, sehingga setiap perusahaan terhadap sumber daya mineral perlu dipikirkan secara integral dengan proses transformasi struktural bagi keberlanjutan ekonomi penduduk setempat dari ekonomi pertambangan ke arah ekonomi nonpertambangan. Transformasi struktural juga merupakan salah satu konsep pemecahan bagi masalah PETI.

7. Lingkungan Hidup

Dengan terbitnya PP No.82 tahun 2001 tentang pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air yang dirasakan sangat berat pelaksanaannya bagi sektor pertambangan. Hal ini perlu mendapat perhatian.

8. Otonomi Daerah.

Desentralisasi merupakan salah satu tren abad 21. Mengacu pada UUD 1945, UU nomor 5 tahun 1974, UU nomor 22 tahun 1999 (atau UU No. 32 Tahun 2004) tentang Otonomi Daerah, meniatkan untuk melaksanakan desentralisasi untuk sebesar-besarnya kesejahteraan di daerah. Konvergenisasi ekonomi antar daerah (Soelistijo, 2001) telah menunjukkan indikator tren keberhasilan Indonesia akan hal itu. Hal ini perlu diterjemahkan ke dalam bidang pertambangan umum sehingga peran sektor ini dapat lebih riil dinikmati oleh masyarakat di daerah, tanpa melupakan beban nasional yang harus dipikul pemerintah.

9. Bisnis data

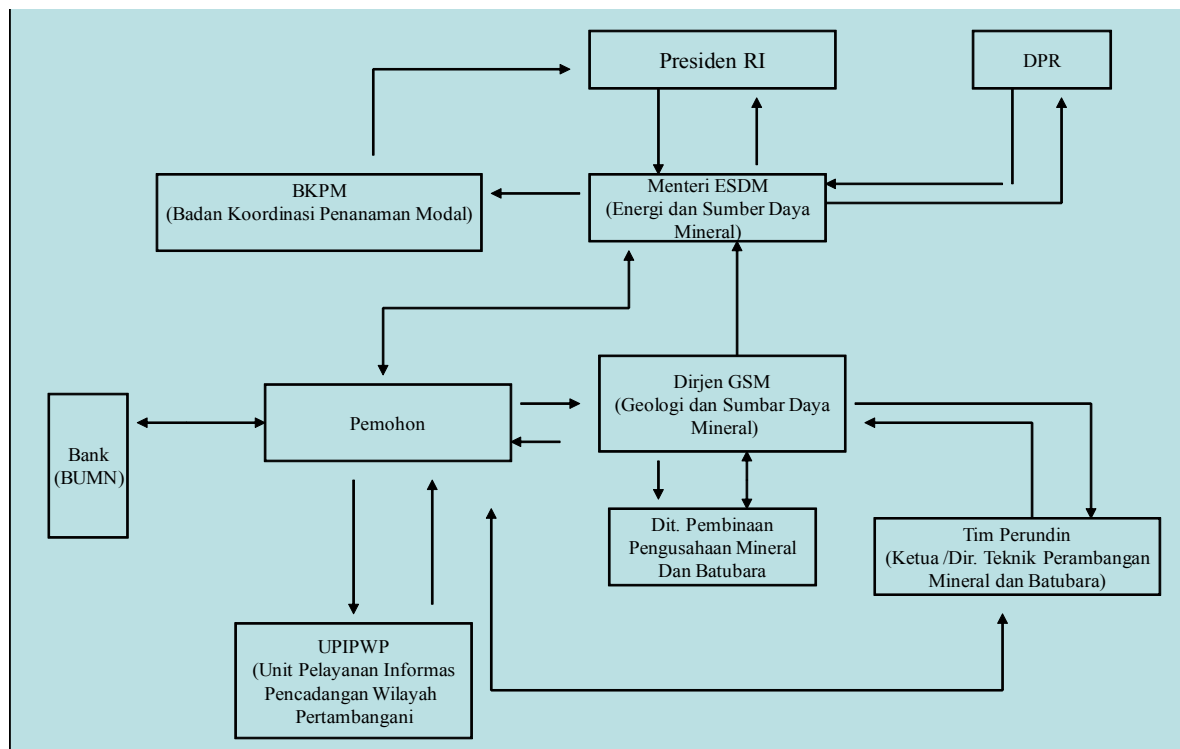
Contohnya adalah harga saham PT Freeport Indonesia telah didukung oleh jumlah cadangan deposit emasnya di Papua, antara lain Grasberg sejumlah lebih dari 2 miliar ton, walaupun cadangan tersebut secara *in-situ* berdasarkan UUD 1945 pasal 33 adalah masih sepenuhnya milik bangsa Indonesia (Anonim (b), 1997; Anonim (a), 1998).

10. Penilaian Kembali Masalah Peraturan perundangan (*regulating assessment*)

Dalam perjalanan waktu, diharapkan undang-undang yang baru tentang pertambangan dapat mendorong investasi yang kompetitif dan akomodatif dengan aturan atau rezim pertambangan dan investasi internasional, misalnya dalam hal:

- Diperlukan kejelasan dalam kekuasaan atau kewenangan, hak dan tanggung jawab di setiap tingkatan pemerintahan (pusat, propinsi, dan kabupaten/kota).
- Rezim pajak/fiskal di Indonesia adalah paling tinggi di dunia, dan hal ini merupakan salah satu faktor yang menghambat investasi sekarang ini. Peralatan kebijakan merupakan peralatan pemerintah dalam mengendalikannya sebagai "*transfer of payment*" dan sebagai "*balance wheel*" penyerap ketidakseimbangan ekonomi. Di samping itu dapat juga digunakan sebagai alat insentif yang diberikan oleh

Gambar 2
Skema Permohonan KK (Kontrak Karya) Pertambangan Mineral dan PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara).



Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2000

pemerintah kepada pengusaha. Peralatan kebijakan dapat meliputi antara lain, beban kelangkaan ("*depletion allowance*"), *severance tax*, *royalties* (iuran), *effluent charge*, *capital gains tax*, *value added tax*, *profit tax* atau *rent tax*, *export tax*, *import tax* (Otto, 1997).

Tarif *royalty* membuat investasi di Indonesia tidak kompetitif lagi. Dari segi nilai nominalnya juga tidak terlalu besar hasilnya. Sesuai dengan keluhan para pengusaha, tarif *royalty* membuat investasi di Indonesia tidak kompetitif lagi. *Royalty* yang sekarang berlaku berdasarkan persentase terhadap harga jual. Angka persentase tarif *royalty* sekarang ini dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13/2000, tergantung mineralnya berkisar antara 2,00% dan 6,50%, yang dirasakan berat oleh perusahaan, dan berakibat pula kurang kompetitif dengan negara lain. Dengan demikian, melalui kajian, tarif *royalty* tersebut dapat dikurangi, karena *royalty* merupakan salah satu mata pungutan/iuran, kalau memang akan dapat membuat rezim perpajakan di Indonesia menjadi kompetitif. Negara yang tidak mengenakan *royalty* misalnya Afrika Selatan dan Meksiko (Pricewaterhouse Coopers, 2008).

Skema permohonan KK dan PKP2B berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 pada tingkat Kementerian ESDM, dapat dilihat pada Gambar 2 dengan penjelasan sebagai berikut. Pemohon menyiapkan data untuk permohonan dengan UPIPWP. Kemudian, mengajukan permohonan kepada Dirjen GSM dan membayar uang jaminan kesungguhan ke bank pemerintah. Proses terhadap permohonan KK/PPK2B berlangsung di dalam Ditjen. GSM dalam hal ini dengan Direktur Teknik Pertambangan Mineral dan Batubara (TPMB). Interaksi antara pemohon dan Dit. GSM dimediasi oleh Tim Perunding yang diketuai Direktur TPMB. Direktur TPMB menyampaikan hasil pemrosesan dan menyiapkan konsep persetujuan/penolakan DJ GSM. Selanjutnya, persetujuan prinsip atau penolakan DJGSM kepada pemohon. DJGSM menugaskan tim perunding untuk mengadakan perundingan naskah KK/PPK2B dengan pemohon. Ketua tim perunding menyampaikan hasil perundingan yang telah diparaf bersama pemohon kepada DJGSM. Menteri ESDM menyampaikan naskah KK/PPK2B kepada DPR untuk dikonsultasikan, juga kepada BKPM untuk mendapat rekomendasi. BKPM selanjutnya rekomendasi kepada Menteri ESDM.

Penandatanganan naskah KK/PPK2B antara Pemerintah dan pemohon. DPR menyampaikan tanggapan terhadap naskah KK/PPK2B. BKPM menyampaikan rekomendasi kepada Presiden. Menteri ESDM mengajukan permohonan kepada presiden untuk mendapat persetujuan. Presiden memberikan persetujuan sekaligus memberikan wewenang kepada menteri untuk dan atas nama pemerintah menandatangani KK/PPK2B. Penandatanganan KK/PPK2B antara pemerintah

dengan pemohon seperti terlihat pada gambar 2.

Pada era reformasi dalam era otonomi daerah, pemohon harus berkomunikasi intensif dengan pemerintah daerah dan masyarakat setempat terkait di mana lokasi rencana penambangan. Dalam UU No. 4 Tahun 2009, sambil menunggu kelengkapan PP yang baru, sistem KK atau PKP2B secara tersirat akan ditangani dengan peraturan yang sedang disusun Kementerian ESDM dengan pola pikir adanya desentralisasi. IUP tergantung pada cakupan wilayahnya (lokal, regional, nasional) menjadi wewenang bupati, gubernur, dan atau pemerintah (pusat). Dari segi *balancing of power*, berubahnya hubungan dan peran dari aktor di sekitar dunia usaha. Pada Era Orde Baru, investor hanya menghadapi satu lembaga, yaitu Departemen/Kementerian ESDM. Pada Era Reformasi, tambahan pula oleh adanya euforia otonomi daerah (otda), investor harus berkonsultasi dengan tidak kurang dari 13 lembaga di pusat dan di daerah (Arif, 2007; Siregar, 2007).

F. Peringkat Potensi dan Kebijakan versus Penanaman Modal

Berdasarkan parameter potensi mineral, Indonesia dikategorikan berpotensi tinggi karena secara geologis merupakan daerah mineralisasi yang prospektif. Namun, dari segi parameter kebijakan mineral tidak menarik bagi investor, misalnya tentang regulasi, adanya desentralisasi dan lain-lain.

Beberapa jenis insentif pertambangan umum yang dapat digunakan sebagai masukan dalam perbaikan kebijakan dan regulasi bidang mineral adalah:

1. Insentif Perpajakan

Kemudahan kemungkinan pengurangan dan atau pembebasan terhadap iuran tetap; *royalty* (iuran eksploitasi/produksi); PPH Badan (*corporate tax*); PPH karyawan (pasal 21, 26 UU No 7 tahun 1983); PPH bunga, dividen, sewa, jasa (PPH 1984); PPN (UU No. 8 tahun 1983); bea meterai (UU No. 13 tahun 1985).

2. Insentif Nonpajak

Ketersediaan/kemudahan fasilitas faktor produksi, misalnya tenaga kerja dalam jumlah dan kualitas yang dibutuhkan, terutama TK setempat sekaligus dalam upaya pemenuhan pengembangan masyarakat setempat (CD); modal/kapital tanpa ada diskriminasi perbankan dalam perolehannya; tanah dengan kurun sewa tanah minimum 100 tahun (sementara ini hanya 30 tahun); eksplorasi cadangan mineral dengan penghapusan sistem *ring fencing*; sarana dan prasarana transportasi darat, laut dan udara untuk barang kapital, komoditas, dan lain-lain; informasi untuk berbagai faktor produksi dan pemasaran; teknologi, adanya insentif bagi penerapan teknologi nilai tambah di dalam negeri, sehingga makin banyak dihasilkan komoditas hilir atau komoditas guna akhir dengan kandungan nilai tambah setinggi mungkin. Ketersediaan dan

komitmen tentang faktor penunjang yang lain adanya litbang, diklat, Amdal dan kajian lingkungan strategis (KLS), dan fasilitas konsultasi di dalam negeri untuk kajian yang perlu dilakukan oleh perusahaan.

3. Perihal lain yang Berhubungan dengan Fasilitas.

Kejelasan kewenangan antara pusat dan daerah dalam hubungan dengan pengelolaan kegiatan pertambangan, LH dan CD yang harus dilakukan oleh perusahaan, dan adanya tim penilaian pemberian KP/IUP di daerah.

G. Indikator keberhasilan usaha pertambangan

Beberapa bahan masukan indikator keberhasilan perusahaan pertambangan (*Accredited mining enterprise*) dapat diutarakan untuk kemudahan dalam menilai tingkat akreditasi suatu perusahaan ke depan bagi kepentingan nasional. Beberapa indikator tersebut menyangkut indikator keberhasilan manajemen keuangan dan indikator keberhasilan manajemen usaha pertambangan.

III. PENUTUP

Tidak dapat dipungkiri bahwa sumber daya mineral merupakan salah satu modal dasar nasional yang perlu dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kalau kita masih mengharapkan kontribusi sektor pertambangan dalam pendapatan negara pada masa mendatang berbagai permasalahan tersebut di atas perlu dipecahkan secara mendasar, dalam rangka perebutan *foreign direct investment*, yang pada saat ini Indonesia dinilai mempunyai tingkat *country risk* yang cukup tinggi. Hal-hal yang muskil yang segera memerlukan pemecahan adalah tentang kemungkinan diberlakukannya kembali *tax holiday* serta pengurangan *royalty*.

Walaupun dengan telah adanya UU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru No.4 Tahun 2009, baru ada satu calon PMA. Peran penanaman modal di bidang pertambangan mineral dan batubara, baik PMA maupun PMDN sejauh potensi sumber dayanya masih memadai, diharapkan masih handal baik dari segi ekonomi maupun segi nonekonomi. Sementara ini, peran tersebut telah dirasakan walaupun belum signifikan. Namun, capaian tersebut perlu ditingkatkan pada masa mendatang bagi kepentingan nasional dan masyarakat.

Perlu dipikirkan untuk penciptaan regulasi yang mengatur perolehan negara dari adanya *wind-fall profit* dari PMS oleh adanya kenaikan harga komoditas mineral/batubara dunia sampai 3-4 kali, sehingga perusahaan memperoleh keuntungan yang berlipat ganda. Namun, negara kurang ikut menikmatinya. Aspirasi para pemangku kepentingan (*stakeholder*) bidang pertambangan umum utamanya, antara lain, adalah kesejahteraan

masyarakat dalam negara yang aman damai sentosa. Dengan demikian, muara *resource revenue* dan *resource rent*, kedua *focal point* itu merupakan sasaran yang perlu diupayakan dalam setiap kebijakan dan instrumennya, termasuk regulasi yang disusun.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (a),(1998). *Buku Tahunan Pertambangan dan Energi Indonesia 1998*. Departemen Pertambangan dan Energi, Jakarta.
- Anonim (b),(1997). *Contract of Work between the Government of Indonesia and PT Freeport Indonesia Company*.
- Anonim (c), (2010). *Seminar Isu Sentral Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2010*. Puslitbang tekMIRA, Bandung 29 Nopember.
- Anonim (d), (2009). *Statistical Year Book of Indonesia, 2009*. Badan Pusat Statistik , Jakarta – Indonesia.
- Anonim(e), (2011). "Peningkatan Kualitas dan Kapasitas SDM Papua." PT Freeport Indonesia, *Seminar Nasional Pertambangan dan Pendidikan Dini Unisba*, 6 Meo 2011.
- Arif,I., (2007). *Sekilas tentang Tambang*. Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia. Disajikan di Universitas Islam Bandung.
- Otto, J.M., Byrne, P., September (1997). *Global Mining Taxation Comparative Study*. Institute for Global Resources Policy and Management, Colorado School of Mines, Golden, Colo. USA 80401.
- Scouller, B, (2001). *Pertambangan dan Peluang - Suatu Permulaan yang Diperlukan*. Perhapi-Pertemuan Tahunan Ke Sepuluh, Bank Dunia, Jakarta.
- Siregar, A., (2007). "*Industri Pertambangan dan Pembangunan di Indonesia*." Indonesian Mining Association, disajikan di Universitas Islam Bandung.
- Sirait, S., (2001). "*Industri Pertambangan Indonesia, Papua dan PT Freeport Indonesia*."Kolokium Pertambangan 2001, 6 November 2001, Bandung.
- Soelistjo, UW, (2001). "Konvergenisasi Ekonomi Antar Daerah dalam Era Otonomi Daerah di Indonesia." *Prosiding Temu Profesi Tahunan X Perhapi 2001*.
- Soelistjo,UW, (1987).*Ungkapan penerapan beberapa model ekonomi mineral di Indonesia*. Pusat Pengembangan Teknologi Mineral, Bandung.
- Tirtosoekotjo,S., (2007). "*Peran Pertambangan Batubara terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Peluang dan Tantangan*." Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia – IMA, Lomba Debat Pertambangan AntarSMU/SMK se Jawa Barat, disajikan di Unisba Bandung.
- Pricewaterhouse Coopers, (2008). *Mineral Indonesia 2007*.