

WORKING PAPER PKSPL-IPB

**PUSAT KAJIAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUTAN
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**
Center for Coastal and Marine Resources Studies
Bogor Agricultural University

ANALISA KEBIJAKAN PERDAGANGAN TIMAH DALAM MEWUJUDKAN KEDAULATAN DAN KEADILAN TAMBANG DI INDONESIA

Oleh:

Akhmad Solihin
Arief Budi Purwanto
Yudi Wahyudin
M Arsyad Alamin
Beni Osta Nababan



**BOGOR
2014**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	v
1 PENDAHULUAN	1
2 TUJUAN STUDI	2
3 ISU DAN PERMASALAHAN	2
3.1 Isu Terkait BKDI	2
3.2 Kapasitas BKDI	4
3.3 <i>Scientific Judgement</i>	5
4 IMPLIKASI	6
4.1 Produksi dan Ekspor	6
4.2 Hukum Pertambangan dan Kelembagaan BKDI	8
4.3 <i>Economic Loss</i> dan <i>Underground Economic</i>	11
4.4 Dampak Lingkungan	15
5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	16
5.1 Kesimpulan	16
5.2 Rekomendasi	17
DAFTAR PUSTAKA	18

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1** Perkembangan Harga Harian dan Kecenderungannya pada Periode Agustus 2013 – April 20144
- Gambar 2** Komparasi nilai ekspor terkini (100.000-120.000 mt, USD 23350/mt), potensi kerugian ekonomi akibat illegal trading & illegal mining terkini (75.000-90.000 mt, USD 23350/mt), serta kemungkinan potensi kerugian ekonomi akibat illegal trading & illegal mining tambahan (37.500-45.000 mt, USD 23350/mt)14
- Gambar 3** Komparasi pendapatan PPN terkini (100.000-120.000 mt, USD 23350/mt), potensi kehilangan pendapatan PPN akibat illegal trading & illegal mining terkini (75.000-90.000 mt, USD 23350/mt), serta kemungkinan potensi kehilangan pendapatan PPN akibat illegal trading & illegal mining tambahan (37.500-45.000 mt, USD 23350/mt)14

ANALISA KEBIJAKAN PERDAGANGAN TIMAH DALAM MEWUJUDKAN KEDAULATAN DAN KEADILAN TAMBANG DI INDONESIA

Akhmad Solihin¹, Arief Budi Purwanto², Yudi Wahyudin³, M Arsyad Alamin⁴, dan Beni Osta Nababan⁵

1 PENDAHULUAN

Sumber daya alam memiliki peranan penting dalam pembangunan, baik nasional maupun daerah. Sebagai faktor produksi utama, sumber daya alam tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, akan tetapi juga sosial dan politik kekuasaan. Salah satu sumber daya yang selalu menjadi pusat perhatian adalah kegiatan pertambangan. Hal ini dikarenakan, industri pertambangan dinilai oleh pemerintah sebagai obyek vital dan strategis sehingga negara memiliki kewenangan penuh terhadap penguasaan sumber daya mineral (Budimanta, 2007).

Dalam melaksanakan hak penguasaan tersebut, implikasinya negara dan perusahaan yang diberi hak pengusahaan pertambangan oleh negara, yaitu industri pertambangan juga memiliki kendali dan wewenang penuh untuk “mengamankan” daerah pertambangan dari kegiatan yang dianggap dapat mengganggu operasional pertambangan. Pertambangan timah misalnya, pengelolaan timah di Pulau Bangka diberikan kewenangan Kuasa Penambangan dan Kontrak Karya kepada PT Timah yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan PT Koba Tin (badan hukum perseroan melalui usaha patungan antara PT Timah dan Malaysia Smelting Company). Selain kedua lembaga tersebut, terdapat dua golongan penambang rakyat yang melakukan kegiatan penambangan tanpa Kuasa Penambangan dan Kontrak Karya dari pemerintah.

Hingga saat ini, produksi timah Indonesia menduduki peringkat ke-2 di dunia. Namun demikian, data ekspor Indonesia tercatat masih rendah. Di sisi lain, komoditi mineral, termasuk timah dihadapkan pada ancaman ekstraktif dan *illegal minning* serta penyelundupan (*illegal tradding*). Akibatnya adalah, kegiatan pertambangan timah berujung pada tidak adanya nilai tambah dari hulu sampai hilir, *underground economy*, dan kerusakan lingkungan.

Salah satu upaya untuk mewujudkan perdagangan timah yang berdaulat, maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan RI

¹ Dosen FPIK-IPB dan Peneliti Bid. Hukum dan Kelembagaan, PKSPL-IPB.

² Peneliti Bid. Teknik Kelautan, PKSPL-IPB.

³ Peneliti Bid. Ekonomi Sumberdaya Kelautan, PKSPL-IPB.

⁴ Peneliti Bid. Pengembangan dan Pendampingan Masyarakat, PKSPL-IPB.

⁵ Peneliti Bid. Sosial Ekonomi, PKSPL-IPB

Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012 tentang Ketentuan Ekspor Timah, yang menyebutkan bahwa untuk mendukung kelancaran ekspor timah, pemenuhan kebutuhan baku timah dalam negeri, peningkatan daya saing dan penyesuaian terhadap ketentuan peraturan mineral.

Dalam pelaksanaannya, aturan ekspor timah baru yang menetapkan BKDI (Bursa Komoditi dan dan Derivatif Indonesia) mendapat tentangan dari para pelaku usaha pertambangan. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pengelolaan pertambangan timah yang berkelanjutan dan berkeadilan, maka dipandang untuk mengkaji hukum dan kebijakan peraturan perdagangan timah. Hal ini dikarenakan, kegagalan pasar (*market failure*) berdampak terhadap kegagalan kebijakan (*policy failure*), dan akhirnya berdampak terhadap kegagalan pemerintah (*government failure*).

2 TUJUAN STUDI

Tujuan kegiatan ini untuk mewujudkan pengelolaan pertambangan timah yang berkelanjutan dan berkeadilan untuk mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat sekitar yang mata pencahariannya bertumpu pada sumber daya timah. Secara khusus tujuan yang akan dicapai pada studi ini adalah:

- 1) Menyusun *policy paper* sebagai landasan ilmiah dalam memberikan pertimbangan dalam mewujudkan kegiatan pertambangan timah yang berkelanjutan dan berkeadilan.
- 2) Merumuskan rekomendasi kebijakan perdagangan timah.

3 ISU DAN PERMASALAHAN

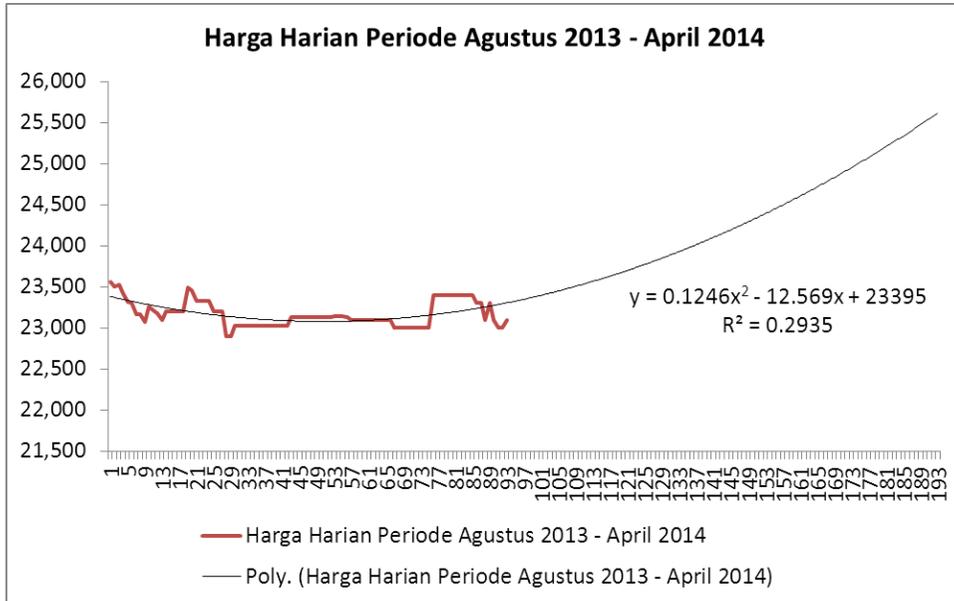
3.1 Isu Terkait BKDI

Bursa Komoditi dan Derivatif Indonesia (BKDI) atau dikenal dengan *Indonesia Commodity and Derivatives Exchange* (ICDX) merupakan sebuah perusahaan bursa berjangka komoditi derivatif Indonesia yang pada tanggal 23 Juni 2009 telah mendapatkan izin operasi dari Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BAPPEBTI) di Jakarta melalui nomor izin: 26/BAPPEBTI/KP/6/2009. Bursa ini lahir setidaknya didasari oleh adanya keprihatinan akan sistem perdagangan dunia yang tidak terlalu menguntungkan Indonesia dalam konteks nilai pasar, mengingat maraknya penyeludupan dan perdagangan ilegal yang kemudian diklaim menjadi produksi negara lain, sehingga merugikan pendapatan nilai tambah, bukan hanya nilai tambah *raw material* melainkan juga menghilangkan potensi keuntungan perdagangan olahan produk Indonesia.

Namun demikian, mengingat sejarah pendiriannya diinisiasi oleh beberapa promotor perusahaan dan badan hukumnya merupakan badan hukum swasta, maka keberadaan BKDI mendapatkan sorotan tajam dari pengamat perdagangan dan ekonomi nasional. Pada awal pembentukan BKDI ini, 11 perusahaan yang tidak berafiliasi mempromotori pembentukannya dengan menyeter modal awal sebesar Rp. 1 milyar, sehingga setidaknya masing-masing perusahaan promotor mengantongi saham sebesar 8.3 persen. Mulai dari sinilah awal sorotan tajam itu bermula, terlebih setelah BKDI kemudian mendirikan sebuah lembaga kliring untuk melengkapi infrastruktur perdagangan berjangkanya (PT. Identrust Security International, ISI) yang sahamnya 100 persen merupakan milik BKDI.

BKDI merupakan perusahaan swasta yang dipromotori oleh 11 perusahaan dan kesemuanya memiliki saham sebesar 8,3 persen yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan nuansa akan adanya perhimpunan beberapa perusahaan untuk menguasai perdagangan, sehingga memunculkan akan adanya isu oligopoli. Praktek oligopoli biar bagaimanapun dapat membawa dampak terhadap tidak sehatnya pasar yang cenderung dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar dengan skala usaha dan ekonomi yang besar, sehingga cenderung menekan perusahaan dengan skala usaha dan ekonomi yang kecil. Dampaknya, perusahaan kecil ini cenderung tidak dapat memperoleh keuntungan lebih besar dan cenderung menjadi *sub-supplier* dengan tingkat harga yang diberikan akan lebih rendah dari harga pasar dan pada gilirannya akan semakin menekan perusahaan kecil untuk menjadi *price taker* bagi perusahaan besar dan semakin memperlebar kesenjangan keuntungan dan hal ini menjadi tidak sehat dalam persaingan usaha.

Dampak praktek oligopoli dapat dilihat dari adanya estimasi pergerakan harga yang kendati di awal-awal pembentukan BKDI sempat mengalami kecenderungan yang menurun, namun lambat laun pergerakan harga timah cenderung mengalami peningkatan yang terus menerus seperti yang dapat dilihat pada **Gambar 1**. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa oligopolipoli telah mampu mengontrol harga pada level yang semakin tinggi. Konsekuensinya keuntungan perusahaan yang tergabung dalam BKDI akan mengalami peningkatan, sedangkan perusahaan yang tidak tergabung dalam BKDI yang tidak mempunyai modal besar tidak dapat turut serta menikmati naiknya harga, dampaknya mereka akan cenderung melarikan produknya keluar atau menjadi *sub-supplier* perusahaan dalam negeri yang tergabung dalam BKDI.



Gambar 1 Perkembangan Harga Harian dan Kecenderungannya pada Periode Agustus 2013 – April 2014

3.2 Kapasitas BKDI

Seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa BKDI merupakan lembaga swasta yang sahamnya dipegang oleh 11 perusahaan promotor berdirinya lembaga tersebut, sehingga BKDI mempunyai aturan dan status/kedudukan yang sama dengan perusahaan swasta lainnya secara kelembagaan dan yang membedakannya hanyalah produk perusahaan yang ditawarkan berbentuk sistem dan jasa perdagangan. Dengan model status dan kedudukan yang sama seperti ini, maka hak dan kewajiban BKDI sebagai perusahaan swasta harus disesuaikan dengan ketentuan hukum yang telah diatur dalam UU Perseroan Terbatas. Kecenderungan model perhimpunan perusahaan produsen ini secara tidak langsung telah membentuk sistem pasar oligopoli bagi perdagangan produk timah.

Selain itu, dikarenakan BKDI dikuasai oleh perusahaan swasta dimana sahamnya murni merupakan saham pengusaha dan tidak ada prosentasi saham pemerintah dalam lembaga ini, maka negara tidak mempunyai kewenangan untuk mencampuri urusan dan prosedur internal yang dilakukan kecuali hanya mengeluarkan kebijakan pengaturan sesuai dengan porsi tata kelola pemerintahan dalam perdagangan umum saja yang juga harus dianut oleh seluruh pelaku perdagangan termasuk BKDI. Dengan demikian, maka kapasitas BKDI sebetulnya setara dengan perusahaan lainnya dan tidak punya kekuatan hukum yang utuh terhadap proses perdagangan yang dilakukan. Namun demikian, dikarenakan sistem pengembalian keputusan BKDI yang cenderung sama dengan sistem

pengambilan keputusan layaknya sebuah perusahaan swasta yang selalu mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya, maka kebijakan BKDI tentu diarahkan untuk mempertahankan tujuan perusahaan swasta ini. Konsekuensinya adalah bilamana terjadi suatu permasalahan yang menyangkut kepentingan negara yang bertolak belakang dengan tujuan dan kepentingan perusahaan, maka peluang terjadinya pengabaian atas kepentingan negara demi mempertahankan kepentingan BKDI tentu akan dengan mudah terjadi.

Sebagai lembaga yang 100 persen sahamnya dimiliki 11 perusahaan dan bergerak pada status bisnis swasta yang selalu ingin untung demi mempertahankan performa perusahaan, maka BKDI sudah pasti akan mengambil keuntungan dari dioperasikannya lembaga yang dikelola oleh PT. Identrust Security International (ISI) ini, untuk kemudian menjadi keuntungan bersama bagi pemilik BKDI itu sendiri dan negara hanya akan mendapatkan potensi pendapatan dari PPN (pajak pertambahan nilai) dan PPh (pajak penghasilan lembaga) saja sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kehilangan potensi PNB (penerimaan negara bukan pajak). Padahal, jika BKDI dipegang secara mayoritas oleh otoritas penyelenggaraan bursa milik pemerintah, maka potensi pendapatan negara bukan pajak dapat diperoleh cukup besar dan diatur sedemikian rupa untuk pembangunan nasional, termasuk untuk pengembangan sistem perdagangan yang kondusif dan melindungi dunia usaha nasional.

Sebagai catatan, BKDI mewajibkan anggota bursa untuk membayar biaya pendaftaran, biaya keanggotaan dan dana kompensasi untuk pembiayaan keanggotaan pialang (*broker*) di lembaga bursa dan di saat yang sama anggota juga diharuskan membayar biaya pendaftaran, biaya keanggotaan dan dana jaminan kliring untuk pembiayaan keanggotaan pialang (*broker*) di lembaga kliring. Dan biaya yang harus dikeluarkan untuk pembiayaan keanggotaan pialang di lembaga bursa dan kliring ini secara total dapat mencapai Rp. 1.532.200.000,00. Selain itu, biaya ini masih harus ditambah dengan biaya keanggotaan kliring (*clearing fee OTC*) sebesar Rp.220.000.000,00. Dengan demikian, potensi kehilangan negara untuk mendapatkan PNB adalah sebesar Rp.1.752.200.000 per perusahaan.

3.3 Scientific Judgement

Terkait kebijakan baru Kementerian Perdagangan mengenai Perdagangan Timah, pemerintah menginginkan transparansi dan kristalisasi nilai untuk produk timah yang diproduksi di Indonesia, agar pengelolanya lebih baik, lebih benar, dan lebih bertanggung-jawab. Dasar penerbitan kebijakan tersebut sesungguhnya ideal, namun kebijakan yang dihasilkan melalui peraturan Menteri Perdagangan tersebut ternyata menimbulkan polemik dan penolakan dari beberapa pihak yang langsung berkepentingan.

Mekanisme dan pola perdagangan yang ditawarkan pemerintah kurang didasari landasan akademik yang cukup, sehingga menimbulkan kurang-percayaan dan penolakan dari berbagai pihak, khususnya sebagian pelaku usaha timah. Apalagi kemudian kebijakan tersebut berpotensi sarat kepentingan menguntungkan pihak tertentu dalam hal ini yang diberi kepercayaan untuk menangani perdagangan timah ini, yakni BKDI yang notabene adalah pihak swasta.

Sebagai sebuah kebijakan publik, semestinya pemerintah harus dilandasi oleh sebuah *scientific judgment* yang kuat agar terhindar dari kegagalan kebijakan (*policy failure*) melakukan kajian yang mendalam terlebih dahulu sebelum kebijakan tersebut dikeluarkan, baik melalui penelitian lembaga terpercaya ataupun melalui konsultasi dengan stakeholder dan uji publik sehingga dapat diketahui manfaat, dampak serta potensi eksternalitas dari sebuah kebijakan tersebut.

Kebijakan pengaturan perdagangan yang tidak dilandasi oleh sebuah kajian saintifik yang mendalam, selain berpotensi tidak efektifnya pengaturan juga dapat menimbulkan penolakan dari para pihak sehingga berdampak pada pengambilan tindakan para pihak yang cenderung melawan arus dari kebijakan tersebut, misalnya para pelaku perdagangan yang tidak menyetujui pengaturan ini akan dengan sengaja menjual timah kepada pihak lain yang masih dapat menerima produk yang dimiliki pelaku, yang justru semakin merugikan kepentingan nasional, misalnya menjual kepada negara asing, sehingga negara kehilangan potensi pendapatan dan harga diri.

4 IMPLIKASI

4.1 Produksi dan Ekspor

Aktivitas penambangan timah di Indonesia telah berlangsung lebih dari 200 tahun, dengan jumlah cadangan yang cukup besar. Cadangan timah ini, tersebar dalam bentangan wilayah sejauh lebih dari 800 kilometer, yang disebut *The Indonesian Tin Belt*. Bentangan ini merupakan bagian dari *The Southeast Asia Tin Belt*, membujur sejauh kurang lebih 3.000 km dari daratan Asia ke arah Thailand, Semenanjung Malaysia hingga Indonesia.

Di Indonesia sendiri, wilayah cadangan timah mencakup Pulau Karimun, Kundur, Singkep, dan sebagian di daratan Sumatera (Bangkinang) di utara terus ke arah selatan yaitu Pulau Bangka, Belitung, dan Karimata hingga ke daerah sebelah barat Kalimantan. Penambangan di Bangka, misalnya, telah dimulai pada tahun 1711, di Singkep pada tahun 1812, dan di Belitung sejak 1852. Namun, aktivitas penambangan timah lebih banyak dilakukan di Pulau Bangka, Belitung, dan Singkep (PT Timah, 2006). Kegiatan penambangan timah di pulau-pulau ini telah berlangsung sejak zaman kolonial Belanda hingga sekarang.

Dari sejumlah pulau penghasil timah itu, Pulau Bangka merupakan pulau penghasil timah terbesar di Indonesia. Pulau Bangka yang luasnya mencapai 1.294.050 ha, seluas 27,56 persen daratan pulaunya merupakan area Kuasa Penambangan (KP) timah. Area penambangan terbesar di pulau ini dikuasai oleh PT Tambang Timah, yang merupakan anak perusahaan PT Timah Tbk. Mereka menguasai area KP seluas 321.577 ha. Sedangkan PT Kobatin, sebuah perusahaan kongsi yang sebanyak 25 persen sahamnya dikuasai PT Timah dan 75 persen lainnya milik Malaysia Smelting Corporation, menguasai area KP seluas 35.063 ha (Bappeda Bangka, 2000). Selain itu, terdapat sejumlah smelter swasta lain dan para penambang tradisional yang sering disebut tambang inkonvensional (TI) yang menambang tersebar di darat dan laut Babel. Permasalahan Penambangan timah yang telah berlangsung ratusan tahun itu belum mampu melahirkan kesejahteraan bagi rakyat. Padahal, cadangan timah yang ada kian menipis pula.

Kebijakan pembentukan BKDI bila dalam operasinya berjalan secara optimal dapat dilihat dari dua sisi. Sisi positif dapat berdampak kepada turunnya penyelundupan. Diperkirakan, angka penyelundupan timah mencapai 3 ribu ton per bulan atau Rp 36 ribu ton per tahun atau rata-rata minimal Rp 400 miliar per tahun. Jumlah tersebut berasal dari royalti yang tidak dibayarkan kepada negara.

Praktik-praktik penyelundupan timah untuk menghindari pembayaran royalti ekspor ke negara maupun daerah penghasil merupakan penyakit lama yang hingga kini belum bisa diberantas oleh pemerintah. Kondisi ini disebabkan lemahnya penegakan hukum yang pada akhirnya merugikan pemerintah dan pengusaha yang selama ini taat aturan.

Sehingga pemerintah harus bisa tegas dalam mengawal dan mengawasi isi Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No.32/M-DAG/PER/6/2013 tentang Ketentuan Ekspor Timah termasuk terkait dengan peran BKDI. Pada 2013, ekspor timah mengalami keterpurukan. PT Timah hanya mengekspor 21 persen, sedangkan swasta mencapai 79 persen. Pada tahun sebelumnya, ekspor PT Timah hanya 28.364 MT atau 29 persen. Sedangkan, ekspor dari perusahaan swasta mencapai 70.453 atau 71 persen. Padahal, luas Wilayah Kerja (WK) Pertambangan PT Timah (BUMN) 89,6 persen (516.097 hektare), Koba Tin (Asing) 7,2 persen (41.680 hektare), dan swasta hanya 3,2 persen (18.439 hektare).

Fakta ini menjadi bukti perusahaan swasta memperoleh pasokan bijih timah dengan cara ilegal dari wilayah Indonesia. Industrial Technology Research Institute (ITRI) pada Desember 2013 menulis bahwa dari 27.800 ton impor timah ke Jepang, dalam 3 tahun terakhir, 50,4 persen diperoleh dari Indonesia. Sedangkan 29,8 persen melalui Malaysia dan Thailand.

Hal ironis karena Malaysia tidak memiliki tambang. Sedangkan Thailand hanya memproduksi tambang timah sangat kecil. Kondisi ini juga membuktikan bahwa Malaysia dan Thailand memperoleh timah dari tambang ilegal yang telah berlangsung bertahun-tahun

Bila dilihat dari persentase, sebanyak 60% ekspor timah Indonesia didominasi perusahaan swasta, akibat maraknya penambangan bijih timah ilegal oleh pihak swasta. PT Timah Tbk. hanya mengekspor 40%. Dengan mekanisme transaksi di BKDI, katanya, akan membantu pembentukan harga timah lebih transparan. Dengan demikian, kelak harga timah Indonesia dapat menjadi referensi harga timah dunia.

Dilihat dari cadangan, Berdasarkan penelusuran, sepanjang 2006 cadangan timah yang dimiliki Indonesia sebesar 900.000 ton. Kalau setiap tahunnya diekspor sebesar 60.000 hingga 90.000 ton, maka cadangan yang dimiliki saat ini hanya tersisa untuk 10 hingga 12 tahun ke depan. Sehingga dampak perdagangan ilegal akan sangat merugikan Indonesia.

Upaya pengelolaan ekspor yang berdasarkan mekanisme harga yang kompetitif setidaknya dapat untuk mengendalikan eksploitasi yang berlebih. Perbaikan harga timah yang cukup tinggi dan stabil sangat diharapkan semua pihak di Indonesia, baik produsen penjual, dan pemerintah. Perbaikan harga berarti peningkatan penerimaan royalti timah, semakin tinggi harga timah semakin besar penerimaan royalti timah tersebut.

Perbedaan yang sangat kontras antara smelter timah dan smelter nickel, begitu mudahnya menambang timah, begitu mudahnya melebur bijih timah, begitu mudahnya menjual balok logam timah. Mengingat begitu banyak kemudahan yang sudah berlangsung sedemikian lamanya (ratusan tahun) tanpa perubahan dan kemajuan yang cukup berarti dalam pertimahan, adalah tidak layak mempertahankan royalti timah hanya 3%, sudah sepatutnya pemerintah mempertimbangkan kenaikan royalti timah menjadi 15%, dan pajak ekspor 5%. Royalti timah dipungut atas semua penjualan timah, baik penjualan lokal maupun penjualan ekspor, sedangkan pajak ekspor dipungut atas penjualan ekspor, dimana importir timah tetap memilih mempertahankan dan melanjutkan industri hilir timah dinegara masing-masing, tanpa memberikan kontribusi lanjutan apapun pada pemerintah dan negara RI.

4.2 Hukum Pertambangan dan Kelembagaan BKDI

Negara berkuasa atas sumber daya yang ada di Indonesia. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 Amandemen keempat, bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Menurut Manan yang diacu oleh Abrar (2004), pengertian hak penguasaan negara dipahami

secara umum, termasuk hal-hal di luar bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*).

Lebih lanjut Abrar mengungkapkan, oleh karena negara adalah badan hukum publik dan penguasaannya dalam lingkup hukum publik, maka sifat pengalihan hak penguasaan itu tunduk kepada kaidah-kaidah hukum publik yang banyak terkait dengan ajaran kewenangan. Sifat pengalihan hak penguasaan adalah pelaksanaan atau penyelenggaraan dalam bentuk penguasaan pertambangan kepada pemegang Kuasa Pertambangan. Indrawati dan Butar-butar menyimpulkan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan pertambangan tidak sepenuhnya berada di tangan negara, namun dapat diserahkan kepada badan hukum atau perseorangan dengan suatu kuasa pertambangan, kontrak karya, atau kontrak *production sharing* (kontrak bagi hasil).

Pengaturan mengenai pengalihan hak penguasaan tersebut sebagaimana disebutkan di atas, dituangkan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Salah satu turunan UU Minerba adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.

Dalam perkembangannya, pengaturan barang tambang tidak hanya ditujukan pada kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, akan tetapi juga ditujukan kepada kegiatan pengolahan dan perdagangan. Kewajiban pengolahan dan pemurnian barang tambang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 yang diturunkan dalam PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Selanjutnya, Menteri Perdagangan menguatkan kewajiban pengolahan barang timah yang akan diekspor melalui Permendag Nomor. 04/M-DAG/PER/1/2014 tentang Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan Hasil Pengolahan dan Pemurnian.

Sementara itu, khusus untuk ekspor komoditas timah, Menteri Perdagangan mengeluarkan Permendag Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012 tentang Ketentuan Ekspor Timah yang kemudian direvisi melalui Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013. Beberapa aturan pokok terkait dengan ekspor timah, yaitu:

1) Kandungan Stannum dan Unsur Pengotor

Menurut Pasal 2 Permendag Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012, timah yang dibatasi ekspornya, yaitu: timah batangan dan timah bentuk lainnya (timah paduan maupun tidak yang merupakan hasil dari kegiatan pengolahan dan pemurnian) dan timah solder (timah dalam bentuk batangan dan bentuk lainnya yang digunakan untuk menyolder).

2) Kandungan Unsur Besi dalam Timah Solder

Menurut Pasal 3 ayat (1) Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013, aturan ekspor timah batangan dan timah bentuk lainnya yang memiliki kandungan Stannum kadar paling rendah 99,85% Sn mulai berlaku 1 Januari 2013 s/d 30 Juni 2013. Sementara aturan ekspor timah batangan dan timah bentuk lainnya yang memiliki kandungan Stannum kadar paling rendah 99,9% Sn dengan unsur pengotor untuk besi paling tinggi 0,005% Fe dan unsur pengotor untuk timbel paling tinggi 0,030 Pb mulai berlaku mulai 1 Juli 2013 (Pasal 3 ayat 2 Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013). Selanjutnya, Pasal 4 Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 menambahkan bahwa timah solder yang dapat diekspor jika mengandung unsur besi paling tinggi 0,005% Fe.

3) Bahan Baku dan Royalti

Menurut Pasal 5 Permendag Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012, timah yang dibatasi ekspornya harus menggunakan bahan baku bijih timah yang berasal dari pemegang IUP (Izin Usaha Pertambangan) operasi produksi, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) operasi produksi, dan/atau Kontrak Karya. Selain itu, timah yang dibatasi ekspornya telah dilengkapi dengan bukti pelunasan pembayaran iuan produksi/royalti.

4) ET-Timah

Ekspor timah hanya boleh dilakukan oleh perusahaan yang mendapatkan pengakuan Eksportir Terdaftar Timah (ET-Timah). Selanjutnya, timah yang diekspor oleh ET-Timah diolah dari bijih timah yang berasal dari IUP milik sendiri dan/atau kerjasama (Pasal 6 Permendag Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012).

5) Bursa Timah

Aturan perdagangan timah melalui bursa timah mengalami perubahan, pada Pasal 11 ayat (1) Permendag Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012 disebutkan bahwa timah yang dibatasi ekspornya dapat diperdagangkan melalui bursa timah. Oleh Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 diubah menjadi wajib, dimana timah batangan dan timah dalam bentuk lainnya sebelum diekspor wajib diperdagangkan melalui bursa timah (Pasal 11 ayat 1). Artinya, melalui aturan baru, setiap kegiatan ekspor berupa timah batangan dan timah dalam bentuk lainnya wajib melalui bursa timah. Sementara itu, timah yang diperdagangkan di bursa timah harus berasal dari ET-Timah (Pasal 11 ayat 2). Perdagangan melalui bursa timah diberlakukan mulai tanggal 30 Agustus 2013 untuk timah batangan dan untuk timah dalam bentuk lainnya mulai berlaku tanggal 1 Januari 2015. Selain itu, timah yang diperoleh dari perdagangan melalui bursa timah hanya dapat diekspor oleh ET-Timah.

Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 yang mewajibkan perdagangan timah melalui bursa timah mendapatkan tentangan dari para pengusaha tambang timah, khususnya pertambangan rakyat. Betapa tidak, melalui Surat Edaran Bersama Nomor 046/SEB/BKDI-ISI/X/2013 perihal Ketentuan Transaksi *Bonafide* pada Perdagangan Timah Batangan, salah satunya memuat (pada poin 7) bahwa penjual yang dapat melaksanakan transaksi *Bonafide* wajib memiliki IUP dengan luas minimum 10.000 (sepuluh ribu) hektar. Ketentuan tersebut jelas membunuh para pemilik Izin Pertambangan Rakyat. Oleh karena itu, Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 disinyalir mendukung oligopoli dengan mendudukan Bursa Komoditi dan Derivatif Indonesia (BKDI). Mengingat, anggota bursa timah hanya diikuti oleh beberapa perusahaan. Secara hukum, keberadaan BKDI memiliki landasan hukum yang kuat, yaitu UU Nomor 32 tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, bursa timah yang cenderung melaksanakan oligopoli bertentangan dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Oligopoli adalah pasar dimana penawaran satu jenis barang dikuasai oleh beberapa perusahaan. Dalam pasar oligopoli, setiap perusahaan memposisikan dirinya sebagai bagian yang terikat dengan permainan pasar, dimana keuntungan yang mereka dapatkan tergantung dari tindak-tanduk pesaing mereka. Sehingga semua usaha promosi, pengenalan produk baru, perubahan harga, dan sebagainya dilakukan dengan tujuan untuk menjauhkan konsumen dari pesaing mereka. Larangan oligopoli diatur dalam Pasal 4 UU Nomor 5 Tahun 1999 sebagai kategori perjanjian yang dilarang, padahal umumnya oligopoli terjadi melalui keterkaitan reaksi, khususnya pada barang-barang yang bersifat homogen atau identik dengan kartel, sehingga ketentuan yang mengatur mengenai oligopoli ini sebagainya digabung dengan ketentuan yang mengatur mengenai kartel (Mukti, 2014).

Menurut Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999, bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Lebih lanjut, Pasal 4 ayat (2) menambahkan bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, sebagaimana dimaksud ayat (1), apabila 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

4.3 Economic Loss dan Underground Economic

Keterbatasan ruang gerak dan lingkup usaha BKDI yang dipegang oleh swasta dapat berimplikasi terhadap ketidakberdayaan lembaga tersebut

memberikan perlindungan dan *benefit sharing* pengusaha nasional khususnya dan Negara pada umumnya. BKDI hanya akan dikontrol oleh 11 perusahaan promotor yang memegang 100 persen saham, sehingga pemerintah tidak mempunyai wewenang intervensi dan kontrol terhadap operasional perusahaan, selain yang sudah tersirat dan tersurat di dalam peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia yang terkait dengan sistem perdagangan dan perseroan. Yang jelas, sebagai perusahaan swasta yang mengatur prinsip mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan pembiayaan yang sekecil-kecilnya akan mendorong BKDI untuk lebih mementingkan kepentingan bisnisnya dibandingkan dengan kepentingan Negara secara keseluruhan. Konsekuensinya bilamana ada kebijakan yang bertolak-belakang antara kebijakan negara dengan kebijakan internal BKDI, maka BKDI diperkirakan akan lebih mengamankan dan memprioritaskan kepentingannya terlebih terlebih dahulu daripada kepentingan negara. Sebagai konsekuensinya maka Negara berpotensi menghadapi kerugian ekonomi (*economic loss*).

Saat ini secara riil, negara telah mengalami kerugian ekonomi berupa hilangnya potensi PNBPN dari adanya pembiayaan keanggotaan menjadi pialang dan kliring serta biaya penyelenggaraan kliring (*clearing fee OTC*) yang mencapai sebesar Rp.1.752.200.000,00. Hingga saat ini telah tercatat 18 perusahaan yang mengikuti bursa, maka potensi kehilangan PNBPN mencapai Rp.31.539.600.000,00. Selain itu, potensi kehilangan memperoleh PNBPN per tahun yang dialami negara akibat adanya BKDI ini mencapai sebesar Rp. 2.872.800.000,00 yang merupakan akumulasi kewajiban anggota bursa dan kliring untuk membayar iuran bulanan yang dibebankan sebesar Rp.10.000.000,00 (untuk iuran keanggotaan bursa – pialang dan peserta bilamana tidak ada transaksi) dan Rp.3.300.000,00 (untuk iuran keanggotaan lembaga kliring).

Tingginya biaya keanggotaan dan iuran keanggotaan di bursa – pialang dan kliring (Rp.1752.200.000,00) dan iuran bulanan kepesertaan (Rp.13.300.000,00) serta ditambah dengan adanya ketentuan permodalan sebesar Rp.2,5 milyar yang disetor untuk pialang, Rp.5 milyar yang disetor untuk pialang PMA dan Rp.25 milyar yang disetor untuk peserta SPA dapat semakin menenggelamkan dan menutup kemungkinan bagi pengusaha dengan modal terbatas yang kebanyakan adalah pengusaha lokal untuk tidak berpartisipasi dalam bursa, sehingga menutup diperolehnya manfaat akan besarnya harga yang diperoleh di bursa. Konsekuensinya, pengusaha lokal akan semakin terpuruk atau mereka akan semakin membuka diri untuk melakukan praktek *illegal trading* dan berdampak terhadap terbukanya peluang terjadinya under *ground economy* yang pada gilirannya akan menyebabkan terjadinya kerugian Negara (*economic loss*).

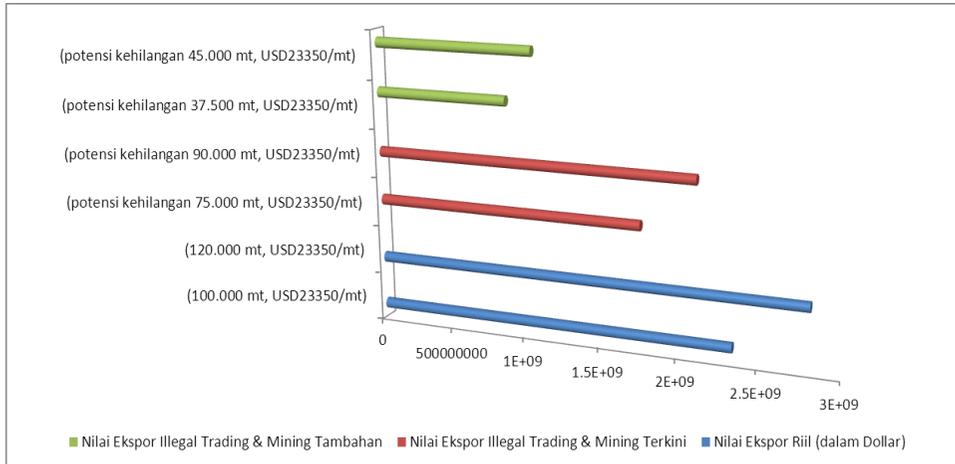
Hal ini sangat mungkin terjadi mengingat Indonesia merupakan negara produsen timah terbesar kedua yang menguasai ekspor dunia sebesar 40 persen dan disinyalir telah terjadi kebocoran negara akibat praktek *illegal trading* dan *illegal*

mining yang dilakukan pengusaha nakal dengan menyeludupkan hasil pertambangannya untuk dijual ke negara-negara bukan penghasil timah yang saat ini menguasai hampir 30 persen perdagangan dunia. *Illegal mining* dan *illegal trading* ini tidak pernah tercatat sebagai produksi dalam negeri. Selain itu, negara juga kehilangan kesempatan memperoleh potensi pertambahan nilai (*added value*), disamping potensi kerugian negara akibat hilangnya kesempatan memperoleh pajak yang akan digunakan untuk membangun dan belanja negara.

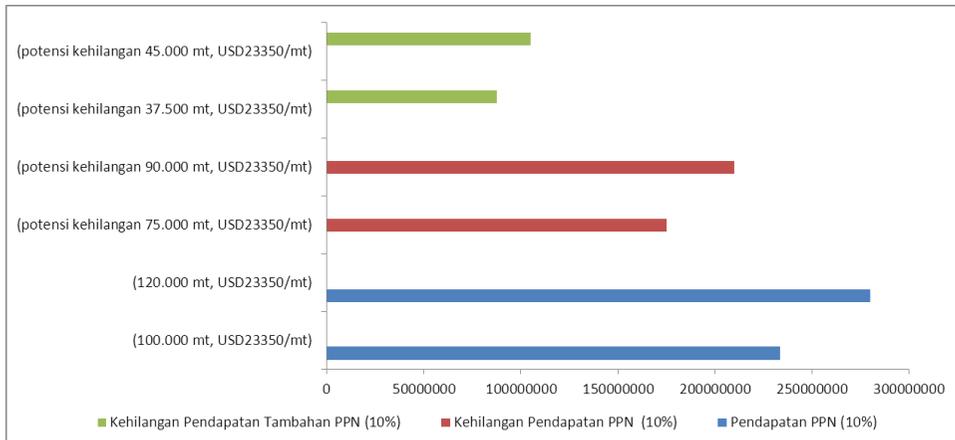
Bilamana dikalkulasi dengan rata-rata produksi timah Indonesia mencapai sebanyak 100.000 – 120.000 ton per tahun dan dengan harga rata-rata produk timah mencapai sebesar USD 23.500 per ton, maka nilai ekspor timah Indonesia dapat mencapai sebesar USD 2.335 juta – USD 2.802 juta, dengan potensi pajak mencapai sebesar USD 23,35 juta – USD 28,02 juta atau jika dirupiahkan dengan nilai tukar Rp.10.000,00 per dolar USA, maka potensi penerimaan pajak ekspor menjadi sebesar Rp.2,34 trilyun – Rp.2,80 trilyun.

Dapat dibayangkan berapa potensi kerugian negara yang akan ditimbulkan bilamana praktek *illegal trading* dan *illegal mining* ini semakin diperparah dengan diberlakukannya kebijakan yang mengharuskan penjualan timah harus melalui sebuah bursa yang notabene dikuasai bukan oleh negara. Saat ini saja, bilamana diasumsikan setengah dari 30 persen perdagangan ekspor produk timah yang dilakukan negara-negara bukan produsen timah seperti disebutkan di muka merupakan kontribusi *illegal trading* dan *illegal mining* usahawan lokal dan perusahaan nakal, maka tercatat kerugian negara atas perilaku ini mencapai sebesar USD 875,62 juta – USD 1.05 milyar dengan potensi pendapatan pajak mencapai sebesar USD 87,56 juta – USD 105,08 juta atau sekitar Rp.875,62 milyar – Rp.1,05 trilyun.

Secara grafik, komparasi nilai ekspor terkini (40%), potensi kerugian ekonomi akibat *illegal trading & illegal mining* terkini (15%), serta kemungkinan potensi kerugian ekonomi akibat *illegal trading & illegal mining* tambahan bilamana seluruh perdagangan diwajibkan dilakukan di BKDI (7,5%) dapat dilihat secara detail seperti tersaji pada **Gambar 2**, sedangkan komparasi PPN terkini, potensi kerugian Negara akibat kehilangan PPN terkini dan potensi kerugian Negara tambahan PPN akibat BKDI selengkapnya dapat dilihat pada **Gambar 3**.



Gambar 2 Komparasi nilai ekspor terkini (100.000-120.000 mt, USD 23350/mt), potensi kerugian ekonomi akibat illegal trading & illegal mining terkini (75.000-90.000 mt, USD 23350/mt), serta kemungkinan potensi kerugian ekonomi akibat illegal trading & illegal mining tambahan (37.500-45.000 mt, USD 23350/mt)



Gambar 3 Komparasi pendapatan PPN terkini (100.000-120.000 mt, USD 23350/mt), potensi kehilangan pendapatan PPN akibat illegal trading & illegal mining terkini (75.000-90.000 mt, USD 23350/mt), serta kemungkinan potensi kehilangan pendapatan PPN akibat illegal trading & illegal mining tambahan (37.500-45.000 mt, USD 23350/mt)

4.4 Dampak Lingkungan

Pemerintah Indonesia berpandangan bahwa Indonesia sebaiknya mengutamakan nilai ekspor timah yang tinggi daripada volume ekspor yang besar dengan harga rendah, mengingat timah merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan dan dengan cadangan yang sangat terbatas. Sehingga selain alasan untuk meningkatkan efisiensi produksi, pembatasan eksploitasi timah yang berlebihan juga untuk meminimalkan dampak terhadap kerusakan lingkungan di daerah penambangan timah. Namun kenyataan di lapangan ditemukan fakta lain.

Di sisi lain, dengan kondisi penegakkan hukum yang belum optimal, kenaikan harga komoditas akan diikuti upaya peningkatan eksploitasi yang semakin tinggi untuk mengejar keuntungan yang semakin tinggi, di saat harga membaik. Aparat pemerintah kenyataannya tidak bisa melakukan pengawasan dan kontrol terhadap semua pelaku penambangan timah, sehingga aktivitas penambangan yang eksploitatif cenderung meningkat dan sudah merambah kawasan sensitif di laut (*off shore mining*).

Eksploitasi yang meningkat secara langsung juga sudah terlihat yaitu makin luasnya tingkat kerusakan lingkungan, apalagi jika daerah yang ditambang sudah merambah ke wilayah pesisir dan perairan laut, derajat dampak negatifnya juga bertambah tinggi, jika di aktivitas tambang darat kerusakan berupa kerusakan lahan lubang dan penggurunan (*desertification*), dan semakin terbatasnya lahan-lahan yang *affordable* (*limit of affordable land*) maka kerusakan di laut menimbulkan dampak yang jauh lebih besar meskipun tidak terlihat kasat mata, namun secara langsung dirasakan mengganggu aktivitas pihak lain yang lingkungan yang lebih luas. Penambangan di laut akan menimbulkan kekeruhan perairan yang mengganggu produktivitas perikanan dan biota laut seperti mangrove, terumbu karang dan ikan-ikan, sehingga menurunkan pendapatan nelayan yang terganggu aktivitas menangkap dan menurunnya ikan yang dapat ditangkap. Dalam jangka panjang, berdasar riset, diketahui bahwa ikan-ikan di kawasan penambangan timah juga mengandung beberapa logam berat yang sudah melebihi ambang batas aman konsumsi sehingga potensi mengganggu dan membahayakan kesehatan masyarakat.

Implikasi kerusakan lingkungan tersebut, dalam kebijakan pemerintah yang dikeluarkan, tidak menjadi bagian yang diperhatikan baik langsung (tersurat) ataupun tidak langsung (tersirat) didalamnya, dimana tidak adanya kejelasan mengenai manfaat pengaturan perdagangan tersebut untuk lingkungan dan masyarakat sekitar lokasi pertambangan timah, yang secara lingkungan dan sosial ekonomi merasakan dampaknya. Sehingga pertanyaannya selanjutnya adalah apa manfaat terhadap lingkungan sosial, yakni yang diperoleh masyarakat dengan membaiknya harga timah?

Dimulai dari Bangka Belitung, selama tiga ratus tahun terakhir timah sudah mulai diperdagangkan di pasar internasional, dan selama itu pula perdagangan timah memberikan kontribusi besar terhadap perekonomian nasional, regional dan lokal. Lalu apa yang diperoleh masyarakat di sekitar lokasi pertambangan misalnya Bangka-Belitung dari keuntungan yang makin baik yang diperoleh pengaturan perdagangan timah ini atau manfaat dari perusahaan tambang secara umum? Belum banyak kajian yang membuktikan manfaat signifikan terhadap masyarakat sekitar tambang dari penambangan timah tersebut. Manfaat langsung yang dapat dilihat sehari-hari dan terlihat kasat mata adalah pendapatan harian dari para buruh timah, yang pendapatannya tidak pasti.

Kegiatan perikanan di daerah tambang timah juga merasakan dampaknya, akhir-akhir ini mengalami penurunan karena semakin sedikitnya generasi muda keturunan nelayan yang mau menjadi nelayan, dan memilih menjadi penambang timah, dan pilihan ini juga didorong orang tua, yang nelayan, dengan membelikan modal usaha. Mesikpun hasilnya ternyata tidak lebih bagus dari apa yang diperoleh nelayan.

5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

- 1) Kegiatan pertambangan, mulai dari eksplorasi dan eksploitasi hingga pengolahan dan perdagangan sudah memiliki landasan hukum yang kuat, namun untuk kegiatan ekspor yang diatur oleh Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 disinyalir bertentangan dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 karena mendukung terjadinya pasar oligopoli sebagai kategori perjanjian yang dilarang.
- 2) Perdagangan timah merupakan aset pendapatan negara yang cukup besar karena volume eksportnya mencapai sebesar US\$ 2,34 - 2,80 milyar dolar dengan potensi penerimaan pajak sebesar US\$ 233,50 - 280,20 juta.
- 3) Estimasi potensi kerugian terkini bila terjadi *illegal mining* dan *illegal trading* yang diklaim sebesar 50 persen dari perdagangan negara-negara bukan produsen timah yang menguasai 30 persen perdagangan dunia adalah mencapai sebesar US\$ 875,62 juta - US\$ 1,05 milyar dengan potensi kehilangan pendapatan pajak sebesar US\$ 87,56 - US\$ 105,08 juta.
- 4) BKDI yang dikuasai oleh 11 perusahaan yang menjadi promotor pembentukannya dan 100 keuntungan yang diperoleh BKDI menjadi aset 11 perusahaan tersebut, dikhawatirkan kepentingan nasional dan negara menjadi terabaikan, karena lembaga ini ditengarai dapat lebih mendahulukan kepentingan lembaganya untuk menjaga keberlanjutan keuntungan perusahaan dibandingkan kepentingan negara bilamana terjadi sengketa kebijakan perdagangan timah.

5.2 Rekomendasi

- 1) Perlu dilakukan revisi terhadap Permendag Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 guna mewujudkan keadilan perdagangan timah nasional.
- 2) BKDI seharusnya dikelola oleh negara untuk mengantisipasi potensi kerugian hilangnya peluang memperoleh PNBP dan meningkatnya potensi terjadinya *illegal mining* dan *illegal trading* akibat ulah perusahaan nakal yang tidak mempunyai modal besar untuk mengikuti bursa-pialang bila negara mewajibkan seluruh perdagangan timah nasional dilakukan melalui bursa.

DAFTAR PUSTAKA

- Budimanta, Arif. 2007. *Kekuasaan dan Penguasaan Sumber Daya Alam : Studi Kasus Penambangan Timah di Bangka*. Jakarta. FF Foundation.
- Indrawati dan Butar Butar, Frangky. *Penerimaan Negara Sektor Pajak di Bidang Pertambangan*.
- Mukti, Kresna. 2014. <http://kmukti.blogspot.com/2011/04/undang-undang-tentang-oligopoli-dan.html> diakses pada tanggal 22 April 2014.
- Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012 tentang Ketentuan Ekspor Timah
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 32/M-DAG/PER/6/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 78/M-DAG/PER/12/2012 tentang Ketentuan Ekspor Timah
- Permendag Nomor. 04/M-DAG/PER/1/2014 tentang Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan Hasil Pengolahan dan Pemurnian
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- www.icdx.co.id