

## PENJELASAN MENGENAI PROYEK EXOR-I BALONGAN

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Jakarta, 9 Juli 2002

Sehubungan dengan adanya masalah sekitar pembangunan proyek Exor-I Balongan di mana nama kami dilibatkan, seperti yang kami ikuti dalam pemberitaan di media massa termasuk dalam liputan kegiatan Pansus Pertamina khususnya setelah dengar pendapat dengan pejabat-pejabat Kejaksaan Agung, maka dengan hormat bersama ini kami ingin menyampaikan penjelasan tentang masalah tersebut dan keterkaitan kami didalamnya. Penjelasan ini akan kami coba lakukan sejak awal proyek ini direncanakan, bukan saja pada masa kami menjabat Mentamben pada periode 1988-1993, yaitu dalam Kabinet Pembangunan V, tetapi juga ketika kami masih menjadi Menmud UP3DN/Ketua BKPM periode 1983-1988.

Sebelumnya perlu kami sampaikan bahwa dengan surat tanggal 11 Juni 2001 kami telah menyampaikan kepada Kejaksaan Agung pada periode pemerintahan yang lalu, penjelasan tentang masalah ini. Dan pada tanggal 17 September 2001, kami telah memenuhi panggilan dari Tim Gabungan Kejaksaan Agung RI-BPKP-Pertamina (Exor-I Balongan) untuk memberi keterangan dan klarifikasi mengenai apa yang kami ketahui mengenai kilang Exor-I Balongan. Dan terakhir dengan surat tanggal 5 Juni 2002 kami kembali menyampaikan penjelasan kepada Jaksa Agung, untuk menyampaikan kepada Jaksa Agung penjelasan yang telah kami berikan kepada Tim Gabungan, sekaligus menambah beberapa keterangan yang bahannya kami peroleh kemudian.

Penjelasan dibawah ini akan mencakup penjelasan yang telah kami sampaikan kepada Jaksa Agung tersebut.

Sejak Repelita IV Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk menyiapkan bangsa kita memasuki era tinggal landas yang diharapkan dapat terwujud pada akhir PJP I. Salah satu prasyarat untuk tinggal landas adalah terciptanya suatu tingkat kemandirian yang memungkinkan suatu bangsa untuk melanjutkan pembangunan dengan kekuatannya sendiri. Oleh karena itu, berbagai upaya dicurahkan untuk membangun kemampuan industri, teknologi dan sumberdaya manusia. Dengan semangat itu, dengan mendorong penggunaan produksi dalam negeri oleh masyarakat kita dan oleh pemerintah sendiri, akan terbangun lapisan dunia usaha nasional yang mampu memproduksi barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan untuk ekspor. Dengan demikian diharapkan pembangunan dapat makin didukung oleh kemampuan dalam negeri dan sekaligus makin mengurangi ketergantungan terhadap impor, dan terhadap utang luar negeri. Dalam rangka itu, peningkatan nilai tambah merupakan bagian yang penting dari strategi industrialisasi agar kita tidak hanya mengekspor bahan mentah, tetapi juga hasil olahan, sehingga kita dapat mendorong perluasan lapangan kerja serta memperoleh

nilai yang lebih besar dari hasil ekspor kita. Kesemuanya itu dilakukan dengan kesadaran bahwa bangsa Indonesia perlu mempersiapkan diri dalam mengantisipasi masa depan yang cirinya adalah dunia yang makin menyatu dan persaingan global yang makin ketat.

Sektor pertambangan dan energi yang merupakan sektor penting dalam menunjang pembangunan, mendapat perhatian yang serius mengingat kebutuhan akan energi di masa depan akan makin meningkat dan sektor ini juga merupakan salah satu penghasil devisa utama. Di sektor migas misalnya, perlu diantisipasi kecukupan pasokan BBM di dalam negeri serta penguatan industrinya. Kondisi di mana kita pada waktu itu hanya mengekspor minyak mentah dan masih mengimpor BBM dalam volume yang cukup besar untuk keperluan dalam negeri, perlu dipecahkan.

Konsep *export oriented refinery* (EXOR) berkembang dan ditetapkan sebagai kebijaksanaan pemerintah pada masa Kabinet Pembangunan IV (1983-1988). Konsep ini didasari wacana pemikiran untuk meningkatkan nilai tambah dari minyak bumi yang kita miliki agar kita tidak hanya menjadi pengekspor minyak mentah, adanya jaminan keamanan suplai atas kebutuhan BBM di dalam negeri yang makin meningkat, dan mengurangi ketergantungan kita pada luar negeri akan produk BBM.

Upaya yang dilakukan Pertamina untuk menambah produksi BBM pada waktu itu antara lain adalah dengan meningkatkan efisiensi kilang-kilang yang ada. Namun melihat kecenderungan peningkatan konsumsi BBM di dalam negeri, dengan hanya meningkatkan produktivitas dan efisiensi kilang yang ada saja, maka kebutuhan BBM di masa depan dipandang tidak akan terpenuhi. Oleh karena itu, dipandang perlu membangun kilang-kilang baru.

Mengingat kemampuan negara yang terbatas, maka untuk pembangunan kilang ini diperlukan adanya kerjasama dengan luar negeri. Namun harus diupayakan

bahwa pembangunan kilang tersebut tidak menambah beban bagi negara, baik beban utang maupun beban terhadap APBN. Pendanaan proyek ini tidak boleh memperberat *debt service ratio* (DSR) Pemerintah. Oleh karena itu, dikembangkan konsep *export oriented refinery* di mana hasil penjualan dari kilang itu digunakan untuk membiayai investasi tersebut. Jadi pendanaannya dengan sistem yang lazim disebut *non-recourse*, di mana seluruh pendanaan untuk membiayai pembangunan proyek tidak membebani APBN dan tidak dijamin oleh Pemerintah<sup>1</sup>.

Demikianlah apa yang kami ketahui dari konsep *export oriented refinery* yang berkembang dan telah ditetapkan sebelum kami menjadi Mentamben.

Pihak luar negeri yang berminat terhadap pembangunan kilang dengan konsep ini pada waktu itu adalah Inggris. Dalam kunjungan ke Indonesia pada tahun 1985 P.M. Inggris, Margaret Thatcher, menyampaikan minat untuk membantu modernisasi/ pembangunan kilang minyak di Indonesia, yang akan didukung dengan dana hibah (*grant*) dan bantuan bersyarat lunak (*soft loan*). Hal tersebut kemudian menjadi kesepakatan kedua kepala pemerintahan. Salah satu hal yang patut diketahui adalah bahwa tawaran *grant* dan *soft loan* lazimnya diberikan secara mengikat, yaitu bahwa perusahaan dari negara donor dilibatkan dalam pelaksanaannya. Kami ketahui kemudian bahwa perusahaan yang diutarakan oleh pihak Inggris untuk melaksanakan kerjasama ini adalah Foster Wheeler dan bahwa yang semula mereka rencanakan adalah menambah kapasitas kilang Balikpapan.

Karena telah merupakan kesepakatan antara dua pemerintah, dengan sendirinya tawaran tersebut ditindaklanjuti oleh instansi-instansi kedua belah pihak. Di pihak Inggris, Kedutaan Besar Inggris aktif mewakili pemerintahnya.

---

<sup>1</sup> Mengenai sistem pembelanjaan *non recourse* ini, kami sendiri bukan ahlinya, namun ada berbagai literatur, antara lain dalam buku Manajemen Proyek (Dari Konseptual Sampai Operasional), karangan Iman Soeharto, Dosen Universitas Indonesia, diterbitkan oleh Penerbit Erlangga, 1999, halaman 177, 183, s/d 185. Dalam buku tersebut antara lain dijelaskan bahwa “Dilihat dari latar belakang jaminan untuk satu pendanaan proyek, dikenal pendanaan yang disebut *non-recourse project financing* (NRPF). Berbeda dengan pendanaan proyek bentuk lain yang umumnya mendapatkan dana dengan jaminan dari perusahaan pemilik atau sponsor pemerintah, atau pihak ketiga, maka pada NRPF, tanggungan didasarkan atas kesinambungan usaha (*viability*) unit ekonomi hasil proyek itu sendiri dan aset unit tersebut sebagai jaminan (*collateral*) pembayaran kembali utang” (halaman 177). Dengan sendirinya ada perbedaan biaya proyek antara kedua sistem tersebut yang terkait dengan masalah jaminan, resiko dan sebagainya. Untuk dapat membandingkan antara keduanya, kepada sistem yang *recourse* perlu ditambah estimasi berbagai biaya tersebut (lihat lampiran 30).

Di pihak Indonesia, instansi yang berperan aktif disamping Pertamina adalah BPPT, seperti dapat dilihat pada korespondensi terlampir ([lampiran 2](#)). Dalam surat dari Foster Wheeler kepada Pertamina tanggal 3 Juli 1986 disebutkan telah adanya pertemuan dengan Prof. Kho Kian Ho dari BPPT pada bulan Mei tahun yang sama.

Keikutsertaan BPPT sejak awal dalam mempersiapkan proyek kerjasama tersebut, dapat dilihat dari surat Menristek/Ka. BPPT kepada Presiden tanggal 1 Juni 1987 ([lampiran 3](#)).

Dalam surat itu Menristek/Ka. BPPT menyampaikan prinsip-prinsip pokok proyek tersebut kepada Presiden. Dalam surat tersebut disarankan agar :

- 1) Pembangunan kilang baru hendaknya dilakukan di Jawa Barat bagian utara antara Jakarta dan Cirebon (Balongan sekarang), dengan berbagai pertimbangannya. Jadi bukan penambahan kapasitas kilang di Balikpapan.
- 2) Kilang tersebut harus berupa kilang yang berorientasi ekspor (*export oriented refinery*).
- 3) Pembiayaan pembangunan kilang berdasarkan “*non-recourse*”.
- 4) Diingatkan pula urgensi waktu, karena di Thailand akan dibangun pula sebuah kilang yang berorientasi ekspor.

Dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan *non-recourse* adalah semacam penanaman modal asing ke Indonesia dan suatu *Joint Venture* yang longgar ([lampiran 3 halaman 5](#)). Dalam surat tersebut dinyatakan pula bahwa Foster Wheeler telah menyampaikan usulan pendahuluan (*preliminary proposal*) kepada Pertamina dan BPP Teknologi mengenai *Export Oriented Refinery* tersebut, yang pada dasarnya telah memenuhi semua persyaratan dasar yang diminta ([lampiran 3 halaman 3](#)). Menristek/Ka. BPPT menyarankan agar Presiden menugaskan Pertamina untuk memulai memproses dan melakukan negosiasi dengan British Petroleum dan Foster Wheeler. Dari surat tersebut tampak pula bahwa laporan dalam surat tersebut merupakan rangkaian laporan-laporan sebelumnya ([lampiran 3 halaman 4](#)).

Prinsip-prinsip tersebut itulah yang kita ketahui kemudian menjadi prinsip-prinsip pokok pembangunan kilang di Balongan itu, termasuk peran konsorsium Foster Wheeler didalam proyek tersebut.

Selanjutnya, Dirut Pertamina dengan surat tanggal 14 Juli 1987 menyampaikan tanggapan resmi Pertamina atas *proposal* yang disampaikan oleh konsorsium Foster Wheeler mengenai proyek itu. Pertamina meminta agar ada studi lebih rinci mengenai kelayakan dan rencana pembiayaan proyek ini, antara lain adanya ketentuan mengenai *non recourse financing* serta masalah pemasaran

jangka panjang dari produk-produk yang akan dihasilkan oleh Exor tersebut ([lampiran 4](#)).

Dubes Inggris menemui kami pada bulan Juli 1987, dalam kedudukan kami sebagai Ketua BKPM yang pada waktu itu kami rangkap sebagai Menteri Muda UP3DN. Dubes Inggris datang bersama calon-calon investor tersebut. Kami menerima mereka karena dalam konsep pendanaan proyek tersebut, salah satu *option*-nya adalah investasi PMA seperti yang digambarkan dalam surat Menristek/Ka. BPPT tersebut diatas.

Pembicaraan pada waktu itu meliputi antara lain rencana Pemerintah Indonesia untuk membangun kilang Exor dengan mempertimbangkan bantuan Pemerintah Inggris dengan kerangka seperti yang dikemukakan dalam surat Menristek/Ka. BPPT tersebut diatas. Persiapan pembangunan proyek ini ditangani oleh instansi-instansi yang secara fungsional berwenang menangani masalah ini, khususnya Pertamina dan BPPT.

Pada waktu itu juga dibicarakan tentang berbagai konsep pendanaan. Terutama PMA seperti konsep yang dikemukakan dalam surat Menristek/Ka. BPPT tersebut diatas, namun jelas PMA yang lazim berlaku tidak dimungkinkan, karena pada waktu itu peraturan yang membolehkan pihak asing membangun kilang di dalam negeri belum ada. Pertemuan kami dengan Dubes Inggris yang membawa perusahaan-perusahaan yang ditunjuk oleh pemerintahnya untuk melaksanakan proyek, adalah sesuai fungsi dan tanggung jawab kami sebagai Ketua BKPM seperti tersebut di atas.

Komunikasi berikutnya dari Dubes Inggris ([lampiran 5](#)) adalah untuk menyampaikan kepada kami hasil studi Foster Wheeler ([lampiran 6](#)) yang dilakukannya atas permintaan Pertamina. Namun oleh karena konsep pendanaan proyek tersebut tidak lagi merupakan investasi (dalam rangka PMA), maka kami tidak menanggapi dan tidak melakukan tindak lanjut apa pun terhadap laporan tersebut, karena masalah tersebut sepenuhnya tidak lagi menyangkut kewenangan kami selaku Ketua BKPM.

Pada waktu kami diangkat menjadi Mentamben bulan April 1988, kami ketahui bahwa Pertamina dengan suratnya tanggal 7 Maret 1988 kepada Mentamben/Ketua DKPP, Prof. Subroto, telah melaporkan hasil evaluasi Pertamina atas tawaran EXOR dari konsorsium Foster Wheeler, dan mengajukan permintaan persetujuan prinsip untuk pengembangan lebih lanjut proyek EXOR tersebut ([lampiran 7](#)).

Sebagai jawabannya melalui surat tanggal 22 Maret 1988, Mentamben/Ketua DKPP, Prof. Subroto menyetujui pembangunan kilang yang berorientasi ekspor tersebut, yang dibangun dengan sistem pendanaan *non-recourse* ([lampiran 8](#)). Dengan demikian pembangunan proyek EXOR pada tingkat kebijaksanaannya, sesuai

aturan undang undang, telah ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini DKPP pada masa Kabinet Pembangunan IV.

Ketika kami menjabat sebagai Mentamben pada Kabinet Pembangunan V (April 1988 – Maret 1993), kami diingatkan oleh Presiden mengenai pentingnya proyek ini, dan diminta untuk segera menindaklanjuti. Salah satu aspek yang penting adalah adanya tawaran dana dari Pemerintah Inggris seperti yang disepakati pada waktu kunjungan P.M. Margaret Thatcher. Langkah yang kami lakukan dalam rangka itu adalah memberitahu Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas melalui surat tanggal 16 September 1988 ([lampiran 11](#)) tentang adanya permohonan *grant* dan *soft loan* yang diajukan Foster Wheeler kepada Pemerintah Inggris untuk proyek ini. Kami meminta agar Bappenas, sesuai prosedur sebagai instansi yang berwenang, untuk dapat memproses lebih lanjut bantuan tersebut. Karena yang berwenang menentukan besarnya nilai proyek adalah Menko Ekuin dan Wasbang, surat tersebut kami tembuskan juga kepada Menko Ekuin dan Wasbang. Langkah selanjutnya yang kami lakukan adalah membentuk Tim Pengarah Pengembangan Kilang Minyak Untuk Ekspor yang diketuai oleh Dirjen Migas ([lampiran 12](#)). Tim ini yang anggotanya mewakili berbagai instansi dibentuk bukan hanya untuk kilang Exor-Balongan saja, tetapi untuk merumuskan kebijaksanaan pembangunan kilang Exor pada umumnya.

Sebagai catatan atas saran tim tersebut konfigurasi kilang ini telah mengalami perubahan dalam kapasitas maupun jenis minyak yang diolah serta unit-unitnya. Semula kapasitas kilang adalah 100 ribu bph menjadi 125 ribu bph, dengan minyak yang diolah semula sebagian besar minyak mentah ringan, dan hanya sebagian kecil minyak berat, kemudian menjadi 80% minyak berat (Duri) dan 20% minyak ringan (Minas). Demikian pula kilang ini dilengkapi dengan beberapa unit pengolahan yang akan meningkatkan kemampuan dan jenis produksinya. Dengan sendirinya perkiraan-perkiraan yang dibuat pada waktu proyek ini mulai direncanakan berbeda dengan kondisi akhirnya

Perlu kami catat pula bahwa dalam surat tanggal 6 September 1988 kepada Dirjen Migas ([lampiran 10](#)), Foster Wheeler mengkonfirmasi prinsip-prinsip Pemerintah Indonesia dalam pembangunan Kilang Exor ini yakni :

- a) Proyek ini tidak boleh membebani anggaran negara, dan karenanya tidak boleh ada pinjaman kepada Pemerintah maupun Pertamina dan tidak ada pembebanan terhadap aset Pertamina.
- b) Proyek ini tidak boleh menimbulkan dampak yang merugikan bagi neraca keuangan Pertamina, dengan kata lain pendapatan Pertamina tidak boleh berkurang dengan adanya proyek ini.

Selanjutnya pada tanggal 26 Juli 1989 Foster Wheeler mengirim surat kepada Pertamina. Surat ini sebenarnya tidak ada tembusan baik kepada Presiden maupun kepada Mentamben. Namun atas surat yang bentuk dan isinya sama dengan yang dikirimkan Foster Wheeler kepada Pertamina tersebut, Presiden memberi instruksi kepada kami agar untuk tidak kehilangan waktu, segera ada keputusan mengenai masalah ini ([lampiran 14](#)). Presiden juga menyebutkan bahwa telah keluar Keppres mengenai kerjasama antara Pertamina dan pihak swasta untuk pengolahan Migas, yang dimaksud adalah Keppres Nomor 42 Tahun 1989 ([lampiran 16a](#), yang peraturan pelaksanaannya ditetapkan oleh Mentamben dengan Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 03/P/39/M.PE/1989, [lampiran 16b](#)).

Sebagai catatan, kami sendiri tidak tahu bagaimana Presiden memperoleh surat ini. Namun adanya disposisi Presiden atas surat ini menunjukkan bahwa Presiden memperhatikan proyek ini dengan sungguh-sungguh. Dalam berbagai kesempatan beliau juga menanyakan perkembangan proyek ini, dan seperti tercermin dalam disposisi tersebut diatas, Presiden berulang kali mengingatkan agar prosesnya dilakukan dengan cepat. Kekhawatiran kehilangan waktu itu telah ada sejak awal seperti tergambar pada surat Menristek/Ka. BPPT bulan Juni 1987 tersebut diatas, jadi bahkan dua tahun sebelumnya ([lampiran 3](#)). Petunjuk dan *concern* Presiden itu kami beritahukan kepada Pertamina, baik kepada Dirut maupun Direktur Pengolahan Pertamina yang bertanggung jawab atas proyek itu, sekaligus meminta penjelasan untuk dilaporkan kepada Presiden sesuai permintaan beliau. Menurut pasal 16 ayat (5) DKPP berhak meminta segala keterangan yang diperlukan kepada Direksi.

Kami tidak membuat *copy* dan meneruskan disposisi Presiden tersebut kepada Pertamina, dan hanya menyampaikan isi pokoknya, yaitu untuk tidak kehilangan waktu agar segera ada keputusan. Pertimbangan kami melakukan demikian utamanya adalah karena pada lampiran surat di mana Presiden memberi disposisi, beliau menggarisbawahi dan memberi tanda dengan garis-garis miring nilai biaya *lumpsum* yang ditawarkan konsorsium kepada Pertamina. Kami tidak ingin adanya tanda-tanda tersebut mempengaruhi Pertamina yang sedang mengadakan negosiasi dengan pihak konsorsium. Kami menghendaki agar Pertamina mengadakan negosiasi sekuat-kuatnya dan hasilnya dilaporkan kepada instansi Pemerintah yang berwenang untuk memutuskan.

Seperti telah dikemukakan diatas, proses negosiasi antara Pertamina dan pihak konsorsium sudah dimulai sebelum kami menjadi Mentamben. Secara resmi hasil negosiasi baru dilaporkan oleh Pertamina kepada Mentamben sebagai Ketua DKPP pada tanggal 2 Agustus 1989 ([lampiran 15a](#)). Dalam laporan itu Pertamina menyampaikan bahwa biaya pembangunan kilang yang

diajukan konsorsium pada keadaan 26 Juli 1989 masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan perhitungan Pertamina. Untuk menurunkan total perkiraan biaya, Pertamina mengusulkan alternatif agar konsorsium membangun *process plant* saja dan sisanya seperti *offsite* dan *utilities*, termasuk *owner scope* dibangun oleh Pertamina.

Seterima surat itu, kami menginstruksikan Sekretaris DKPP, Sdr. Ir. Qoyum untuk secepatnya menyiapkan surat ke Pertamina, agar melaporkan hasil negosiasi dengan pihak kontraktor untuk proyek ini kepada Menko Ekuin dan Wasbang ([lampiran 15b](#)). Kami minta secepatnya surat itu disiapkan karena mengindahkan petunjuk Presiden dalam disposisi beliau tersebut diatas, yaitu agar tidak kehilangan waktu ([lampiran 14](#)). Namun, sebelum konsep surat itu sampai kepada kami, kami menerima pandangan dari Staf Ahli Menteri Negara Ristek/Ka. BPPT, Prof. Kho yang juga adalah Ketua Kelompok Kerja III DKPP (dan yang sebagai Staf Ahli Menteri Negara Ristek/Ka. BPPT terlibat sejak awal dalam persiapan pembangunan kilang EXOR), atas surat Pertamina kepada Mentamben tersebut. Dengan surat tanggal 8 Agustus 1989 kepada Menristek/Ka. BPPT, yang juga anggota DKPP, dengan tembusan kepada Mentamben serta Dirut Pertamina<sup>2)</sup>, Prof. Kho antara lain mengingatkan bahwa alternatif yang diusulkan Pertamina tersebut, akan menyebabkan proyek EXOR ini bukan *non-recourse* lagi ([lampiran 18a](#)). Dalam surat tersebut Prof. Kho telah mengevaluasi proyek ini, baik dari sisi teknis/teknologi, kemampuan konsorsium, kemampuan Pertamina untuk membangun sendiri, dan analisa biaya proyek. Kegiatan ini dilakukan oleh Prof. Kho sebagai wakil BPPT dalam kelompok kerja (KK) DKPP dan Ketua KK-III, bukan hanya terhadap proyek Balongan ini saja, tetapi juga terhadap proyek Pertamina lainnya terutama yang berskala besar.

Sebagai catatan, DKPP dibantu oleh kelompok-kelompok kerja, yang sejak tahun 1984, terdiri atas KK-I untuk *oil cost accounting* dan *oil quantity control*, KK-II

---

<sup>2)</sup> Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah membakukan tata persuratan di lingkungan instansi Pemerintah. Dalam Pedoman Umum Tata Persuratan yang ditetapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Tahun 1993, ada dua jenis surat, yaitu ekstern dan intern. Surat yang dikirimkan oleh Prof. Kho, berdasarkan pedoman tersebut meskipun ditujukan kepada Menristek, jelas adalah surat ekstern dan bukan surat intern (lihat lampiran 27, halaman 11 dan 12). Dalam pedoman tersebut, dijelaskan pula bahwa "Tembusan merupakan lembaran penyampaian informasi kepada instansi yang mempunyai keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan informasi surat sebagaimana dikomunikasikan instansi yang terdapat di kepala surat" (lampiran 27, halaman 8). Maka wajar saja apabila yang menerima tembusan menindaklanjuti informasi yang diperoleh itu sesuai dengan keperluannya.

untuk pemasaran minyak dan hasil minyak, dan KK-III untuk optimasi kilang. Sejak tahun 1984, yaitu sejak masa kabinet sebelumnya Prof. Kho telah menjabat sebagai Ketua KK-III ([Lampiran 17a dan 17b](#))

Masalah yang dikemukakan Prof. Kho tersebut sangat prinsipil, karena sistem pendanaan merupakan salah satu dasar pertimbangan yang telah ditetapkan sejak awal proyek ini, yaitu harus *non recourse*. Maka sudah sepatutnya kami sebagai penerus tugas Mentamben memperhatikan pandangan tersebut. Oleh karena itu, kami meminta Sekretaris DKPP untuk memasukkan ke dalam surat jawaban kami kepada Pertamina yang sedang dikonsepsikan oleh Sekretaris DKPP, agar surat dari BPPT tersebut mendapat perhatian Pertamina ([lampiran 18b](#)).

Demikianlah, maka atas surat Pertamina tersebut, kami menyampaikan surat jawaban kepada Pertamina pada tanggal 10 Agustus 1989 ([lampiran 19](#)). Dalam surat tersebut kami menyatakan empat hal. *Pertama*, mendukung usaha yang dilakukan Pertamina dalam mencari penyesuaian pendapat dengan pihak konsorsium. *Kedua*, sesuai dengan mekanisme yang berlaku, dan karena sejak awal proyek ini Pemerintah telah menugaskan BPPT ([lampiran 2 dan lampiran 3](#)), kami minta Pertamina untuk memperhatikan saran BPPT. Saran BPPT perlu diperhatikan karena wakil BPPT di DKPP secara *ex-officio* adalah penanggung jawab KK-III DKPP. Terlebih lagi dalam pandangan BPPT tersebut terdapat hal yang sangat prinsipil bagi proyek ini, yaitu konsep pendanaan *non recourse*. *Ketiga*, kami minta perhatian khusus agar sejauh mungkin memanfaatkan produksi dalam negeri, agar proyek ini memberi nilai tambah bagi dunia usaha Indonesia. *Keempat*, agar Pertamina melaporkan hasil negosiasi terakhir kepada Menko Ekuin dan Wasbang untuk mendapat penilaian serta persetujuannya sesuai dengan ketentuan Inpres Nomor I Tahun 1988 tentang Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa ([lampiran 9](#)).

Isi dari surat tersebut ([lampiran 19](#)) perlu kami jelaskan setiap butirnya dengan lebih terperinci dan perlu dikemukakan alasannya, karena tuduhan KKN di Proyek Balongan ini seringkali dikaitkan dengan surat tersebut.

Mengenai hal pertama, seperti tercantum pada alinea pertama surat tersebut, kami justru mendukung usaha yang dilakukan Pertamina dalam mencari penyesuaian pendapat dengan pihak konsorsium. Jadi surat tersebut bukan dimaksudkan untuk mendukung harga dari manapun sumber perhitungannya, karena secara aturan yang berlaku, tidak ada sedikitpun wewenang kami dalam menetapkan harga pembangunan kilang. Justru akan lebih baik kalau Pertamina dapat menekan harga pembangunan. Mengenai proses negosiasi harga pembangunan kilang, hal itu sepenuhnya merupakan wewenang Pertamina karena secara prinsip kebijaksanaan pembangunan kilang sudah disetujui DKPP pada kabinet sebelumnya, sedangkan

Pertamina adalah instansi yang bertanggungjawab melaksanakan dan menjabarkan kebijaksanaan tersebut.

Sikap ini diperkuat pada butir 3 di mana kami sampaikan agar Pertamina melaporkan hasil negosiasi, khususnya besarnya nilai proyek, kepada Menko Ekuin dan Wasbang untuk mendapat persetujuannya.

Sedangkan dalam butir 1 yang dimintakan perhatian oleh Pertamina adalah evaluasi teknis BPPT dan prinsip pembiayaan proyek ini yang harus *non-recourse* bukan *recourse*. Jika proyek ini menjadi *recourse*, maka akan bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah sejak awal seperti yang dikemukakan oleh Menristek/Ka. BPPT dengan surat pada tanggal 1 Juni 1987 ([lampiran 3](#)) serta ijin prinsip yang telah diberikan oleh Mentamben/Ketua DKPP pada bulan Maret 1988 ([lampiran 8](#)). Konsep yang berbeda antara BPPT dan Pertamina terutama dalam soal *recourse* dan *non-recourse* dalam sistem pendanaannya, dengan sendirinya seperti kami utarakan dimuka, mengakibatkan perbedaan estimasi nilai proyek karena asumsi-asumsi pendanaan yang digunakan akan berbeda pula. Namun mengenai harga, instansi yang berwenang menilai dan menetapkan sesuai Inpres Nomor I Tahun 1988 adalah Menko Ekuin dan Wasbang ([lampiran 9](#)). Maka meskipun proyek ini bersifat *non recourse* dan tidak dibiayai oleh APBN, dalam menentukan nilai proyek kami mengingatkan Pertamina sebagai BUMN agar berpedoman pada Inpres Nomor 1 Tahun 1988 yang ditetapkan pada bulan Maret 1988 tersebut.

Salah satu tujuan adanya Inpres Nomor 1 tahun 1988 tersebut adalah untuk “diperolehnya harga yang paling menguntungkan negara dan dapat dipertanggungjawabkan”. Dengan demikian persetujuan Menko Ekuin dan Wasbang tidak dimaksudkan hanya bersifat pro-forma, atau hanya mengikuti usul dari instansi teknis pemilik proyek, tetapi sungguh-sungguh harus telah melewati penelitian dan pengkajian, sehingga diyakini telah diperolehnya harga yang menguntungkan negara dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selain itu, berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, pasal 16, tugas dan kewenangan Dewan Komisaris Pertamina untuk Pemerintah adalah menetapkan kebijaksanaan umum perusahaan, mengawasi pengurusan perusahaan dan mengusulkan kepada Pemerintah langkah yang perlu diambil dalam rangka menyempurnakan pengurusan perusahaan, termasuk susunan Direksi Perusahaan ([lampiran 1](#)).

Sedangkan mengenai kedudukan dan fungsi Menteri itu sendiri, dalam Keppres Nomor 44 Tahun 1974 pasal 6 ([lampiran 31](#)) dinyatakan :

- (1) Menteri adalah pembantu Presiden dalam bidang yang menjadi tugas kewajibannya disamping kedudukannya selaku pimpinan Departemen.

(2) Menteri mempunyai tugas :

- a) Memimpin Departemennya sesuai dengan tugas pokok yang telah digariskan oleh Pemerintah, dan membina aparatur Departemennya agar berdaya-guna dan berhasilguna.
- b) Menentukan kebijaksanaan pelaksanaan bidang Pemerintahan yang secara fungsional menjadi tanggungjawabnya sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden;
- c) Membina dan melaksanakan kerjasama dengan Departemen, Instansi, dan Organisasi lainnya untuk memecahkan persoalan yang timbul, terutama yang menyangkut bidang tanggung-jawabnya.

Surat kami tanggal 10 Agustus 1989 tersebut justru menggambarkan bahwa kami selaku Mentamben secara prinsipil memang tidak ingin terlibat atau melibatkan diri dalam masalah penentuan pemenang ataupun besarnya nilai proyek yang bukan menjadi wewenang kami. Pola atau sikap kami tersebut merupakan pola kebijaksanaan yang baku dan berlaku untuk semua proyek di lingkungan Deptamben, bukan hanya untuk proyek Balongan ini saja, dan bukan hanya proyek di lingkungan Pertamina saja. Mengenai hal ini dapat dilihat pada dokumen yang ada baik di Deptamben maupun instansi-instansi atau BUMN di lingkungan Deptamben.

Untuk lebih menegaskan kebijaksanaan Mentamben/Ketua DKPP dalam hal pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pertamina mengacu kepada Inpres Nomor 1 Tahun 1988, khususnya dalam rangka pengadaan barang dan jasa oleh Kontraktor *Production Sharing* atau KPS (yang merupakan kegiatan terbesar pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pertamina), kami telah mengeluarkan petunjuk pelaksanaannya pada bulan April 1988 dan diperbaharui lagi pada bulan September 1988. Surat tersebut dikeluarkan untuk menegaskan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Inpres Nomor 1 Tahun 1988 berlaku pula bagi KPS. Disitu secara jelas dan tegas ditunjukkan bahwa untuk penetapan kontrak diatas Rp. 3 milyar, penetapan dilakukan oleh Pertamina setelah mendapat persetujuan Menko Ekuin dan Wasbang ([lampiran 13](#)). Tidak ada satu patah katapun yang menyebut adanya pengarah atau persetujuan Mentamben/Ketua DKPP. Inpres Nomor 1 Tahun 1988 serta surat Mentamben tersebut keluar jauh sebelum surat kami tanggal 10 Agustus 1989 menanggapi surat Dirut Pertamina tanggal 2 Agustus 1989 tersebut diatas. Dengan demikian sikap dan kebijaksanaan Mentamben untuk tidak ikut campur dalam soal penentuan harga atau biaya proyek telah menjadi pengetahuan para pejabat Departemen, pejabat Pertamina serta BUMN di lingkungan Departemen Pertambangan dan Energi lainnya.

Mengenai butir 2, penggunaan kemampuan nasional dalam proyek-proyek pembangunan, telah merupakan kebijaksanaan pemerintah seperti kami kemukakan pada awal penjelasan ini. Kebijakan penggunaan barang dan jasa dalam negeri itu tercantum pula dalam Inpres Nomor 1 Tahun 1988 ([lampiran 9 halaman 7](#)).

Rupanya pada hari yang bersamaan dengan surat Mentamben tanggal 10 Agustus 1989, Pertamina mengirim surat kepada Mentamben, menanggapi surat Prof. Kho tanggal 2 Agustus 1989 yang tembusannya dikirim juga kepada Pertamina ([lampiran 20](#)). Dalam surat tersebut, Pertamina menanggapi persoalan harga yang dicantumkan dalam surat Prof. Kho tersebut. Oleh karena kami telah memberi petunjuk dengan surat tanggal 10 Agustus 1989, maka kami tidak memberi petunjuk lagi atas surat tersebut.

Setelah mengadakan negosiasi kembali, Pertamina mengajukan permohonan persetujuan pelaksanaan proyek Exor-I kepada Menko Ekuin dan Wasbang dengan surat tanggal 7 September 1989. Dalam pengajuan tersebut, tercantum harga hasil evaluasi dan negosiasi, disertai pernyataan bahwa harga yang diusulkan memang benar-benar telah memenuhi persyaratan yang menguntungkan negara dan dapat dipertanggungjawabkan ([lampiran 21](#)). Persetujuan dari Menko Ekuin dan Wasbang tentang pelaksanaan proyek tersebut serta estimasi nilai proyek keluar dengan surat tanggal 6 Oktober 1989 ([lampiran 22](#)).

Meskipun telah ada persetujuan tersebut Pertamina tidak segera menandatangani kontrak. Dalam rapat DKPP bulan Maret 1990 (risalahnya pada [lampiran 23](#)), sekalipun Menko Ekuin dan Wasbang sudah menyetujui besarnya nilai proyek, para anggota DKPP membahas sekali lagi soal keekonomian proyek termasuk tentang penunjukkan konsorsium, serta tidak jadi diberikannya *grant* dan *soft loan* dari Pemerintah Inggris. Sebagai pimpinan sidang, kami bahkan mengusulkan agar EXOR yang lain supaya di tenderkan dan jangan ada penunjukkan langsung.

Mengingat pembangunan kilang ini berawal dari pembicaraan Presiden dengan Perdana Menteri Inggris, dan dalam konsep semula ada komponen bantuan Pemerintah Inggris, maka pembatalan itu dilaporkan kepada Presiden. Beliau memberi petunjuk untuk tetap melanjutkan proyek EXOR ini, sepanjang masih tetap ekonomis. *Concern* beliau senantiasa adalah masalah waktu<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Sebagai contoh *concern* Presiden mengenai kehilangan waktu, pada bulan Februari tahun 1991, setelah proyek ini disetujui dan dalam proses pembangunan, beliau masih memberi petunjuk agar pembangunan kilang untuk ekspor, segera diputuskan. Petunjuk tersebut melalui Men/Sesneg Sdr. Moerdiono diteruskan kepada Menko Ekuin dan Wasbang, Menkeu, Mentamben, Meneg PPN/Ketua

Analisis teknis dan keuangan dilakukan sekali lagi secara lebih mendalam oleh KK-I bersama KK-III dan Pertamina dan hasilnya disampaikan oleh Ketua KK-I melalui surat tanggal 4 Agustus 1990 yang menyimpulkan bahwa proyek EXOR ini secara ekonomis cukup wajar ([lampiran 24](#)). Analisis itu telah memperhitungkan tidak adanya komponen *grant* dan *soft loan* dari Inggris<sup>4</sup>. Sebagai catatan Ketua KK-I, Drs. Joesoef Soejoed adalah Deputi Kepala BPKP, dengan demikian hasil analisis dari pejabat-pejabat yang kompeten dan ahli dalam bidangnya tersebut tidak ada alasan untuk diragukan.

Sebagai tambahan, belakangan kami memperoleh beberapa bahan penjelasan mengenai kilang di Thailand milik Caltex yang dibangun pada saat yang hampir bersamaan, seperti yang pernah dikemukakan oleh Menristek/Ka. BPPT kepada Presiden dalam surat tanggal 1 Juni 1987 ([lampiran 3 halaman 5](#)). Kami memperoleh *copy* surat yang menginformasikan biaya pembangunan kilang yang dibangun oleh perusahaan Amerika Caltex di Thailand dari perusahaan itu sendiri kepada Pertamina ([lampiran 29a](#)), dan perbandingan harga yang dilakukan oleh Pertamina dengan kilang Balongan ([lampiran 29b](#)). Kedua kilang tersebut dibangun pada waktu yang bersamaan, mempunyai kapasitas yang hampir sama, dan dari analisis tersebut terlihat bahwa harga keduanya hampir sebanding.

Perusahaan-perusahaan Amerika diawasi secara seksama oleh berbagai lembaga di bawah peraturan-peraturan yang sangat ketat, agar tidak merugikan negara, masyarakat dan pemegang sahamnya. Disamping pengawasan oleh *Securities and Exchange Commission* (SEC) bagi perusahaan-perusahaan yang terdaftar di bursa saham, serta lembaga perpajakan Amerika yang terkenal sangat keras (*Internal Revenue Service, IRS*), ada aturan-aturan yang sangat ketat dalam undang-undang anti

---

Bappenas, Gubernur BI dan kepada Dirut Pertamina ([lampiran 26](#)).

<sup>4</sup> Mengenai pembatalan dana *grant* dan *soft loan* dari Inggris beberapa korespondensinya dapat dilihat pada lampiran 11 serta lampiran 25a, 25b, 25c dan 25d. Dapat dilihat bahwa selama kami menjadi Mentamben, telah dua kali kami meminta Bappenas agar mengurus soal *grant* dan *soft loan* Inggris itu. Sesungguhnya upaya tersebut telah harus dilakukan sebelum DKPP menyetujui kerjasama dengan konsorsium Foster Wheeler pada bulan Maret 1988 dan sebelum Pertamina memulai negosiasi dengan konsorsium tersebut. Sehingga tidak terjadi pembatalan bantuan tersebut pada saat proyek ini telah jauh dipersiapkan. Mungkin apabila telah diketahui sebelum memberi persetujuan terhadap penunjukkan Foster Wheeler dan sebelum negosiasi dimulai, bahwa *grant* dan *soft loan* itu sebenarnya tidak akan ada, Pemerintah dapat mempertimbangkan langkah-langkah lain.

korupsi bagi perusahaan-perusahaan Amerika yang beroperasi di luar negeri (*Foreign Corrupt Practices Act*).

Pada bagian akhir penjelasan ini, ingin kami sampaikan bahwa kalau kita melihat sekarang ini di mana menurut informasi yang kami peroleh, 100% kebutuhan BBM: bensin, minyak tanah, solar di DKI Jakarta dan sekitarnya serta 100% kebutuhan LPG di DKI Jakarta dan Jawa Barat dipasok dari Kilang Balongan, maka kita bisa menyimpulkan bahwa dari segi kebijaksanaan (*public policy*) keputusan untuk membangun kilang tersebut merupakan kebijaksanaan yang tepat dan menguntungkan negara. Sulit membayangkan apa yang terjadi saat ini, khususnya dalam keadaan krisis ekonomi seperti sekarang ini, apabila untuk memenuhi kebutuhan BBM dalam negeri kita harus banyak bergantung kepada luar negeri. Betapa rawannya ketergantungan tersebut, baik secara ekonomis maupun politis. Terlebih lagi kita melihat betapa besar subsidi BBM yang harus diberikan pemerintah.

Kilang ini telah dibangun dengan tanpa menggunakan anggaran negara (APBN) dan anggaran Pertamina. Dalam konsep pendanaannya pembangunan kilang ini bersifat *non recourse*, dan dibiayai kembali dari nilai tambah hasil pengolahan minyak mentah menjadi produk-produk BBM. Bahan bakunya diperoleh dari minyak bumi kita, dengan harga internasional. Jadi tidak ada pengurangan penerimaan negara. Bahkan dengan adanya kilang ini, ada keuntungan lain yakni meningkatnya nilai minyak berat Duri. Menurut keterangan Pertamina sebelum ada kilang ini perbedaan harga antara minyak Duri dan Minas adalah sekitar USD 3,35 per barel, dan karena setelah kilang ini dibangun pasokannya berkurang 100 ribu barel per hari, maka perbedaan harga tersebut berkurang menjadi USD 1,53 per barel ([lampiran 28](#)). Maka ada tambahan keuntungan USD 1,82 untuk setiap barel penjualan minyak Duri yang berarti meningkatkan penerimaan negara dari penjualan minyak Duri. Selain itu kilang ini bukan hanya telah menaikkan pendapatan negara dari penjualan minyak bumi, tetapi juga menaikkan harga ekspor LNG karena formula harganya dikaitkan antara lain dengan harga minyak berat Duri. Selain itu, dengan adanya pipa penyalur BBM dari Balongan ke Jakarta, penyediaan BBM di Jakarta dan sekitarnya selain menjadi lebih handal, juga menyebabkan berkurangnya kepadatan lalu lintas kapal di pelabuhan Tanjung Priok.

Apabila seluruh biaya pembangunan kilang telah terlunasi (menurut informasi terakhir yang kami peroleh pada akhir tahun 2002), kilang ini menjadi sepenuhnya milik kita dan seluruh keuntungannya menjadi keuntungan bagi negara. Kesimpulannya, kilang ini telah menghasilkan keuntungan bagi keuangan negara dan sekaligus memperkuat ketahanan ekonomi bangsa kita.

Dengan demikian cukup jelas kiranya gambaran mengenai peran kami selaku Menmud UP3DN/Ketua BKPM dan Mentamben di dalam proyek ini yang dilakukan dalam tataran kebijaksanaan publik dan sebatas seperti yang dikemukakan diatas. Sedangkan hal-hal teknis termasuk konfigurasi kilang, keputusan harga dan pelaksanaan pekerjaan, sepenuhnya adalah wewenang para ahli dan instansi yang memang mempunyai kewenangan. Semua tahapan dan prosedur yang berlaku yang menjadi

tugas dan wewenang kami telah kami tempuh dan upayakan agar memperoleh hasil yang terbaik bagi negara.

Besar harapan kami dengan adanya penjelasan ini, akan diperoleh informasi yang lebih komprehensif dan benar, sehingga dapat memperlancar upaya mendudukkan masalah ini secara tepat, dalam rangka mencari kebenaran dan menegakkan keadilan.