

**Penjelasan Mengenai
Berbagai Kebijakan di Bidang Pertambangan dan Energi
dalam Periode Pemerintahan Tahun 1988 - 1993**

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Jakarta, 28 Juli 2000

Pertama-tama kami mengucapkan terima kasih atas kesempatan yang diberikan kepada kami untuk menyampaikan penjelasan mengenai berbagai masalah yang sering dipertanyakan oleh masyarakat, termasuk instansi resmi seperti Kejaksaan Agung dan BPK, serta juga oleh DPR-RI. Kami akan memulai dengan pengantar yang bersifat umum dan kemudian akan membahas berbagai kasus yang selama ini mendapat sorotan dari berbagai kalangan sebagaimana kami kemukakan di atas.

Pelaksanaan tugas kami selaku Menteri Pertambangan dan Energi pada waktu itu dasarnya adalah Repelita. Namun situasi pada waktu itu banyak sekali dipengaruhi oleh tuntutan untuk menghadapi globalisasi yang proses awalnya telah tampak. Kita melihat betapa persaingan akan semakin tajam, dan betapa perlunya kita memperkuat kemandirian bangsa. Kesadaran sudah tumbuh bahwa ekonomi kita tidak boleh hanya bergantung pada sumber daya alam yang dijual masih dalam bentuk mentah, dan upah buruh yang murah.

Proses industrialisasi telah mulai bergulir. Bahkan momentumnya begitu cepatnya sehingga membuka peluang kesempatan kerja bukan hanya lebih luas, tetapi juga lebih beragam, dan mulai menuntut keterampilan. Ekspor juga mulai beraneka ragam, dan secara bertahap peran ekspor sektor industri mengejar sektor-sektor primer.

Namun proses industrialisasi yang begitu cepat, serta tingkat kesejahteraan yang juga meningkat menuntut dukungan dan layanan prasarana ekonomi, yang lebih luas dan lebih berkualitas. Lahirlah kebutuhan yang mendesak akan jalan, pelabuhan, telepon, air bersih, listrik, perumahan, dan sebagainya. Kemampuan pemerintah jelas tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan yang demikian besar yang muncul relatif secara mendadak. Banyak kegiatan melampaui yang direncanakan dalam Repelita, yang berarti banyak pula kebutuhan yang melampaui apa yang direncanakan.

Untuk mengatasinya dikembangkan konsep-konsep swastanisasi dalam penyediaan layanan prasarana ekonomi, termasuk di bidang migas dan kelistrikan, yang akan kami jelaskan lebih rinci nanti.

Bersamaan dengan itu timbul kesadaran bahwa mengekspor hanya bahan mentah, sangat merugikan karena yang menikmati nilai tambah adalah orang lain.

Kita mengeksport bahan mentah dengan harga yang relatif murah dan mengimpor produk olahan dari bahan-bahan mentah dengan harga yang jauh lebih mahal. Situasi itu selain merugikan dari segi ekonomi juga membuat ketergantungan terhadap luar negeri tetap besar. Oleh karena itu demi untuk mengambil manfaat lebih besar dari kekayaan alam yang kita miliki, dan untuk membangun kemandirian bangsa, kita mendorong pengolahan sumber daya alam kita di dalam negeri termasuk dalam hal ini yang dihasilkan oleh sektor pertambangan, seperti minyak dan gas bumi dan hasil tambang seperti tembaga.

Kita juga mengamati betapa kebutuhan akan energi meningkat pesat pada waktu itu, padahal cadangan minyak kita tidak terlalu besar, sehingga kita perlu mengembangkan energi alternatif, seperti gas, batubara, panas bumi, dan tenaga surya. Keterbatasan pemerintah mengharuskan kita mengundang swasta untuk menangani upaya diversifikasi energi dan pengembangan energi alternatif itu.

Di samping hal-hal tersebut di atas, secara khusus, kami mempunyai semacam *commitment*, untuk membangun kemampuan produksi dalam negeri dan mendahulukan penggunaannya, apakah itu barang maupun jasa seperti konsultan dan *engineering*. Banyak kami lakukan upaya ke arah itu. Jika ada persaingan antara produk asing dengan produksi dalam negeri baik barang maupun jasa, kami berupaya mendahulukan produksi dalam negeri. Selain itu lebih khusus lagi kami berupaya membantu pengusaha-pengusaha pribumi untuk berkembang. Tidak ada niat kami untuk bersifat rasialis, karena itu bertentangan dengan faham kebangsaan kita. Tetapi kenyataan menunjukkan betapa lemahnya peranan lapisan pengusaha pribumi dalam ekonomi kita, sehingga terasa adanya ketimpangan, yang mengusik rasa keadilan dan juga menimbulkan kecemburuan sosial.

Cara kami membantu juga dengan mengikuti aturan dan prosedur yang berlaku. Kami berusaha

melindungi pengusaha-pengusaha pribumi yang diperlakukan tidak adil. Misalnya yang seharusnya menang tender dikalahkan dengan berbagai alasan. Tetapi kalau memang harus kalah, ya tidak bisa dimenangkan. Namun kesempatan harus diberikan kepada mereka, dan inisiatif serta semangat dan potensi mereka tidak boleh dimatikan. Pengusaha pribumi memang harus bekerja ekstra keras bukan hanya harus menghadapi sikap *a priori* yang tidak percaya atau curiga kepada mereka dengan berbagai alasan seperti kurang pengalaman, mereka juga harus bersaing dalam mutu pekerjaan dan harga. Dengan bersaing dalam harga, hampir bisa dipastikan mereka tidak mungkin melakukan *mark up*. Kami lihat, pengusaha-pengusaha pribumi itu berkembang secara wajar dan banyak diantara mereka harus menanggung risiko yang besar. Berkembang dari situ, kami turut mengembangkan konsep yang lebih luas, yaitu ekonomi rakyat, yang kami lanjutkan dan mantapkan pada waktu kami di Bappenas. Kesemuanya itu harus berhadapan dengan kekuatan-kekuatan ekonomi yang kuat dan mapan yang menguasai perekonomian kita pada waktu itu.

Hal-hal di atas kami kemukakan karena sekarang upaya membangun lapisan pengusaha nasional itu dihadapkan pada tuduhan KKN. Padahal hampir tidak ada diantara para pengusaha pribumi itu yang kami kenal sebelumnya. Umumnya mereka juga bukan kerabat pihak-pihak yang berkuasa. Justru oleh karena itu dalam suasana waktu itu mereka amat membutuhkan dukungan dan perlindungan.

Demikianlah sebagai pengantar latar belakang dan suasana yang meliputi berbagai kebijaksanaan pada waktu itu, khususnya di bidang pertambangan dan energi.

Selanjutnya kami akan menjelaskan kedudukan dan peranan kami dalam berbagai isu yang mendapat sorotan masyarakat dan dituduhkan seakan-akan ada KKN. Ada tiga isu yaitu: (1) penggantian KK Generasi I Freeport (Freeport); (2) Export Refinery I Balongan (Balongan), dan; (3) Pembangkit Listrik Tenaga Uap Paiton I Swasta (Paiton).

I. Freeport

Mengenai Freeport ada beberapa isu yang ingin kami ungkapkan dan jelaskan¹:

¹ Sebelumnya, pada waktu masalah Freeport muncul di surat kabar karena adanya tuduhan Jeffrey Winters, secara proaktif atas inisiatif sendiri, pada tanggal 19 Oktober 1998 kami datang ke kantor Kejaksaan Agung untuk memberi keterangan mengenai tuduhan-tuduhan soal Freeport.

Inisiatif untuk datang ke kantor Kejaksaan Agung itu selain didorong oleh keyakinan tidak bersalah, juga dilandasi niat untuk mengungkapkan keadilan dan kebenaran atas adanya dugaan KKN dalam kontrak karya Freeport. Kami diterima oleh www.ginandjar.com

1. Mengapa Kontrak Karya Freeport diganti sebelum habis waktunya pada tahun 2003.
2. Pemberian daerah kerja kepada Freeport yang luas.
3. Ketentuan divestasi.
4. Pembelian saham oleh Perusahaan Bakrie.

1. Penggantian KK Generasi I Freeport

Persetujuan Kontrak Karya antara Pemerintah Indonesia dan Freeport dituangkan dalam Surat Keputusan Presidium Kabinet No. 82/EK/KEP/4/ 1967, tanggal 7 April 1967, berdasarkan Undang-undang No.1 tertanggal 10 Januari 1967, tentang Penanaman Modal Asing. Kontrak ini berlaku selama 30 tahun sejak dimulainya masa operasi. Karena Freeport mulai beroperasi sejak tahun 1973, kontrak tersebut akan berakhir pada tahun 2003.

Sesuai dengan aturan dalam KK tersebut, apabila ada kemungkinan penemuan cadangan baru yang memerlukan waktu relatif lama guna mengeksploitasinya, maka pada pertengahan masa berlakunya KK tersebut dimungkinkan untuk mengajukan permintaan perpanjangan KK sebelum berakhir masa berlakunya.

Pada tahun 1988 Freeport mengajukan permohonan kepada pemerintah untuk memperpanjang KK-I yang akan berakhir pada tahun 2003 karena adanya indikasi mineralisasi di Grasberg. Jika permohonan ini dikabulkan, Freeport akan melakukan investasi tambahan cukup besar, sekitar USD1,5-2 milyar. Karena investasi yang dibutuhkan relatif besar, maka dari sisi perencanaan, kepastian dikabulkan atau ditolaknya permohonan ini menjadi sangat *crucial* bagi Freeport. Oleh karena itu permohonan tersebut diajukan oleh Freeport lima belas tahun sebelum masa berlakunya berakhir.

Namun Departemen Pertambangan dan Energi menilai bahwa kontrak karya yang dibuat tahun 1967 itu mengandung banyak sekali kelemahan mendasar dan sangat menguntungkan bagi Freeport. Kelemahan-kelemahan tersebut utamanya adalah sebagai berikut:

- (1) Perusahaan yang digunakan dalam KK Generasi I adalah *Freeport Indonesia Incorporated*, yakni sebuah perusahaan yang terdaftar di Delaware

Jaksa Agung dan staf beliau lengkap. Kepada Jaksa Agung dan tim-nya kami meminta agar masalah ini diungkapkan secara tuntas.

Dan ternyata memang Jaksa Agung telah memanggil banyak orang, dari dalam dan luar negeri, untuk diminta keterangannya, seperti yang kami ketahui dari media massa maupun langsung dari mereka yang bersangkutan. Di antara yang dimintai keterangan adalah mantan-mantan pejabat yang kewenangannya ada kaitannya dengan masalah ini.

Amerika Serikat dan tunduk pada hukum Amerika Serikat. Dengan lain perkataan, perusahaan ini merupakan perusahaan asing, dan tidak tunduk pada hukum Indonesia.

- (2) Dalam KK Generasi I Freeport tidak ada kewajiban mengenai lingkungan hidup, karena pada waktu penandatanganan KK pada tahun 1967 di Indonesia belum ada UU tentang Lingkungan Hidup. Sebagai contoh, akibat belum adanya ketentuan tentang lingkungan hidup ini, maka sejak dari awal Freeport telah membuang *tailing* ke Sungai Aikwa, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan.
- (3) Pengaturan perpajakan dalam KK Generasi I Freeport sama sekali tidak sesuai dengan pengaturan dalam UU Perpajakan yang berlaku, baik jenis pajak maupun strukturnya. Demikian juga dengan pengaturan dan tarif depresiasi yang diberlakukan. Misalnya Freeport tidak wajib membayar PBB atau PPN.
- (4) Tidak sesuai struktur pajak maupun tarif pajak yang diberlakukan dalam KK Generasi I Freeport dirasakan sebagai pelanggaran terhadap keadilan, baik terhadap perusahaan lain, maupun terhadap Daerah. Freeport pada waktu itu tidak wajib membayar selain PBB juga, *land rent*, bea balik nama kendaraan, dan lain-lain pajak yang menjadi pemasukan bagi Daerah.
- (5) Tidak ada kewajiban bagi Freeport untuk melakukan *Community Development*. Akibatnya keberadaan Freeport di Irian Jaya tidak memberi dampak positif secara langsung terhadap masyarakat setempat. Pada waktu itu pertambangan tembaga di Pulau Bougenville harus dihentikan operasinya karena gejolak sosial.

Permohonan perpanjangan KK Generasi I ini dilihat oleh pemerintah sebagai suatu kesempatan untuk melakukan koreksi terhadap kelemahan-kelemahan dalam KK Generasi I Freeport tersebut. Atas dasar itu pemerintah memutuskan bahwa KK Generasi I Freeport tidak diperpanjang, tetapi dirubah dengan KK baru, yaitu KK Generasi V yang pada waktu itu, terlepas dari KK Freeport, konsepnya memang sedang disiapkan.

Untuk melakukan perundingan dengan Freeport pemerintah membentuk Tim Negosiasi Indonesia yang terdiri dari berbagai instansi terkait seperti: Departemen Keuangan, Dirjen Pajak, BKPM, Departemen Perindustrian, Depdagri. Pimpinan Tim Negosiasi Indonesia adalah dari Dirjen Pertambangan Umum Departemen Pertambangan dan Energi.

Semua kesepakatan negosiasi yang dicapai khususnya yang menyangkut kewajiban keuangan, pada setiap tahapan negosiasi dilaporkan secara tertulis kepada Menteri Keuangan untuk mendapatkan persetujuan.

Menteri Keuangan kemudian memberikan keputusan dalam bentuk persetujuan atau jika tidak menyetujuinya mengajukan perubahan-perubahan.

Negosiasi untuk melakukan perubahan KK Generasi I menjadi KK Generasi V berlangsung cukup alot dan memakan waktu 2 tahun, dan dilakukan sesuai dengan etika bisnis yang benar, serta sesuai dengan hukum yang berlaku baik di Indonesia maupun Amerika. Untuk memperoleh persetujuan, kontrak karya harus dibicarakan terlebih dahulu secara sangat transparan dengan para wakil rakyat di DPR, dan harus mendapat rekomendasi DPR, sebelum diajukan oleh Menteri Pertambangan dan Energi kepada Presiden. Seluruh hasil negosiasi harus dibuka secara utuh kepada publik. Hal ini sesuai pula dengan aturan dari *United States Securities and Exchange Commission (SEC)*, karena Freeport Indonesia dimiliki oleh Freeport-McMoran Copper & Gold yang terdaftar di bursa saham New York sebagai perusahaan publik.

Sebagai hasil negosiasi tersebut, diperoleh perbaikan-perbaikan dalam KK baru Freeport yang memberi lebih banyak keuntungan bagi negara dan bangsa Indonesia. Ketentuan-ketentuan dalam KK baru Freeport tahun 1991 yang penting adalah:

- (a) Harus menggunakan perusahaan dalam bentuk PT yang terdaftar di Indonesia; dengan demikian tunduk kepada hukum Indonesia;
- (b) Freeport harus mengikuti Undang-undang perlindungan lingkungan yang berlaku;
- (c) Semua ketentuan tentang kewajiban keuangan mengikuti sistem yang berlaku di Indonesia;
- (d) Freeport diwajibkan untuk mengalihkan saham ke pihak nasional Indonesia, dengan ketentuan:
 - Pengalihan sampai dengan 51% saham kepada perusahaan/perorangan nasional dalam waktu 20 tahun;
 - Kalau 20% saham dijual di Bursa Efek Jakarta, maka kewajiban pengalihan hanya sampai 45% (dan bukan 51%); yang 25% lagi dapat dijual kepada perusahaan dan perorangan nasional;
 - Lima tahun setelah penandatanganan kontrak Freeport 20% sahamnya sudah harus dimiliki pihak nasional Indonesia.
- (e) Freeport diwajibkan untuk melaksanakan *community development* bagi masyarakat setempat;
- (f) Freeport diwajibkan untuk melakukan Indonesianisasi tenaga kerja;
- (g) Freeport diwajibkan membangun *smelter* di Indonesia bagi konsentrat hasil tambang Freeport (sekarang sudah selesai dibangun di Gresik, Jawa Timur);

- (h) Freeport diwajibkan menggunakan barang/produk dalam negeri;
- (i) Tarif royalti rata-rata lebih tinggi;

Freeport menyetujui syarat-syarat ini dan setelah melakukan berbagai perundingan yang diikuti oleh berbagai instansi pemerintah dan melalui persetujuan DPR, diberlakukan KK Generasi V yang ditandatangani pada akhir tahun 1991. Dengan demikian, dihentikannya Kontrak Karya Generasi I Freeport sebelumnya waktunya, justru menguntungkan Indonesia karena dapat menghentikan keuntungan Freeport yang berlebihan, dua belas tahun lebih cepat.

Mengenai ketentuan keuangan apakah KK Generasi V ini menguntungkan atau merugikan dibanding di negara lain, telah ada sebuah studi yang membandingkan Indonesia dengan negara-negara lain yang memiliki potensi pertambangan. Ringkasannya adalah sebagaimana terlampir (**Lampiran F-1(1)**). Memperbandingkan secara tepat mengenai ketentuan perpajakan dan kewajiban keuangan lainnya di berbagai negara sulit dapat dilakukan, karena masing-masing mempunyai sistem sendiri namun dari pengamatan secara umum, dapat disimpulkan bahwa ketentuan yang diberlakukan di Indonesia termasuk kategori cukup baik bagi negara.

2. Pemberian daerah kerja kepada Freeport

Ada pertanyaan, mengapa kepada Freeport diberikan areal kerja seluas 2,4 juta hektar, jauh lebih besar dari areal yang sedang digarapnya pada waktu itu. Penjelasan adalah sebagai berikut.

Dalam tahun 1988 pada waktu Freeport mengajukan permohonan perpanjangan KK Generasi I, cadangan Grasberg memang sudah ditemukan namun belum jelas prospek besarnya dan kekayaan cadangannya. Sebelum diketemukannya Grasberg, produksi Freeport adalah sekitar 300 juta pon tembaga dalam konsentrat. Pada waktu itu (th 1988) Freeport memperkirakan dengan operasi di Grasberg akan ada kenaikan produksi sampai 500 juta pon per tahun. Dilain pihak tambang-tambang yang sudah ada (Ertsberg dan tambang dalam) sudah sangat menipis. Oleh karena itu Freeport memohon tambahan wilayah eksplorasi untuk menjamin cadangan yang cukup untuk memungkinkan keberlanjutan investasi di Irian Jaya.

Pemerintah pada waktu itu sedang menggalakkan pembangunan Kawasan Timur Indonesia termasuk Irian Jaya serta daerah terpencil dan daerah perbatasan. Mengingat pertambangan merupakan kegiatan ekonomi yang mampu merintis pembangunan di daerah terpencil, maka kegiatan pertambangan digalakkan di Kawasan Timur Indonesia khususnya Irian Jaya.

Meskipun demikian, untuk Irian Jaya tetap diambil sikap hati-hati karena disadari bahwa Irian Jaya merupakan wilayah yang peka dalam semua aspek, yaitu aspek lingkungan, aspek sosial dan ekonomi serta dalam aspek politis.

Meskipun industri pertambangan mempunyai kemampuan sebagai pembuka daerah-daerah terpencil, namun rasio keberhasilannya relatif kecil serta untuk sampai pada tahap produksi memerlukan waktu lama. Untuk Kawasan Timur Indonesia dan terutama untuk Irian Jaya yang memerlukan percepatan pembangunan dengan segera, maka karakter pertambangan ini tidak menguntungkan.

Dengan gambaran keadaan di atas, maka Freeport pada waktu itu dipandang merupakan harapan untuk mempercepat pembangunan di Irian Jaya karena Freeport sudah dalam tahap produksi.

Dengan pertimbangan pengembangan potensi daerah tersebut, maka kepada Freeport diberikan daerah yang cukup luas untuk dieksplorasi. Kebijakan ini tidak saja diberlakukan untuk Freeport, tetapi juga diberikan kepada PT INGOLD, yang daerah eksplorasinya mencapai 800 ribu hektar. Sebelum diberikan kepada Freeport, sebagian dari daerah Freeport pada blok B (2,4 juta ha itu), telah ditawarkan terlebih dahulu kepada Rio Tinto dan PT Aneka Tambang, namun mereka tidak tertarik.

Pertimbangan lain dalam memberikan daerah yang luas kepada para investor pertambangan adalah dengan tujuan inventarisasi kekayaan alam Irian Jaya yang belum banyak diketahui dan belum sepenuhnya dipetakan. Pemerintah sendiri belum mampu melakukannya karena keterbatasan biaya dan penguasaan teknologinya. Sesuai ketentuan kontrak karya yang berlaku umum, pada saat memasuki tahap produksi daerah eksplorasi itu diambil kembali 75% oleh pemerintah sehingga hanya tinggal maksimal 25%. Dengan demikian Pemerintah akan mendapatkan kembali daerah seluas 75% dari 2,4 juta hektar dengan disertai berbagai data geologi, data topografi dan peta-peta yang dilakukan oleh investor. Data-data ini sangat besar artinya bagi pembangunan wilayah Irian Jaya.

3. Ketentuan Divestasi

Di kalangan masyarakat ada pertanyaan mengenai ketentuan divestasi, mengapa saham Freeport ada yang dijual kepada swasta dan bukan diambil seluruhnya oleh pemerintah. Dan kemudian ketentuan divestasi itu dibatalkan dengan PP 20/1994. Kami jelaskan sebagai berikut.

Pada waktu sedang disusun draft KK Generasi V yang akan meniadakan kelemahan KK Generasi

sebelumnya, di lingkungan instansi-instansi pemerintah timbul perdebatan tentang perlu tidaknya ketentuan tentang divestasi saham asing kepada pihak nasional. BKPM dan Departemen Keuangan cenderung untuk meniadakan ketentuan divestasi dengan tujuan untuk menggairahkan investasi asing. Adanya ketentuan divestasi kepada pihak nasional dirasa bertentangan dengan arus globalisasi dan keinginan untuk menciptakan pasar bebas dikawasan ASEAN dan di kawasan Asia-Pasifik. Bahkan pada waktu itu sedang disiapkan konsep privatisasi BUMN dan penjualan saham BUMN kepada publik.

Mengingat karakteristik pertambangan, Departemen Pertambangan dan Energi tidak mengikuti arus utama yang cenderung meniadakan divestasi kepada nasional. Oleh karena itu dalam draft KK Generasi V diberlakukan ketentuan tentang divestasi, termasuk untuk Freeport.

Ketentuan divestasi kepada nasional dalam KK Generasi V juga adalah untuk mendorong agar perusahaan pertambangan asing masuk kedalam bursa saham di Indonesia sehingga dapat dimiliki oleh masyarakat luas. Oleh karena itu, diberikan perangsang dengan ketentuan kalau perusahaan pertambangan asing mendaftarkan di BEJ dan menjual sedikitnya 20% sahamnya, maka total divestasi maksimum adalah 45%. Kalau tidak mendaftarkan atau kalau hanya menjual saham ke BEJ kurang dari 20%, maka kewajiban divestasi harus mencapai setidaknya 51%.

Sejak dari KK Generasi I Freeport, Pemerintah mempunyai saham $\pm 9\%$ di Freeport. Dalam KK Generasi V Freeport, Pemerintah memutuskan hanya membeli saham 1% untuk membulatkan saham Pemerintah menjadi 10%. Sisanya dilepaskan kepada swasta. Keputusan untuk tidak membeli saham Freeport dalam jumlah lebih besar diambil oleh Menteri Keuangan dan bukan oleh Menteri Pertambangan dan Energi.

Selanjutnya sebagaimana telah diutarakan di atas, ketentuan divestasi secara umum berlaku untuk semua perusahaan yang menandatangani KK Generasi V. Namun, semua perusahaan yang menandatangani KK Generasi V berada dalam tahap penyelidikan umum atau eksplorasi, kecuali Freeport yang sudah berada dalam tahap produksi.

Dari segi lingkup waktu (*time frame*), maka Freeport sudah harus mengalihkan sahamnya kepada nasional jauh lebih cepat dari perusahaan lain. KK Generasi V Freeport menetapkan bahwa Freeport sudah harus mengalihkan sahamnya segera setelah penandatanganan KK, selambat-lambatnya lima (5) tahun setelah itu. Di atas saham yang sudah dimiliki pemerintah, saham yang harus dialihkan adalah sebesar 10%, atau kalau diambil *time frame* 5 tahun, maka harus ada pengalihan sebesar 2% setiap tahun. Karena dalam kurun waktu lima tahun setelah KK ditandatangani Freeport telah merencanakan untuk melakukan investasi besar-besaran di

Grasberg, maka pihak Freeport berharap bahwa ketentuan divestasi dalam KK Generasi V dapat diperlambat khusus bagi Freeport. Keinginan Freeport ini tidak dapat diterima oleh Departemen Pertambangan dan Energi. Namun, disepakati apabila dikemudian hari ada ketentuan umum yang lebih meringankan, demi keadilan bagi perusahaan tersebut yang sahamnya dimiliki oleh publik internasional dapat diberlakukan pula bagi Freeport.

Ternyata memang kemudian oleh Kabinet berikutnya dikeluarkan PP No.20 yang mengizinkan investasi asing secara penuh (100%). PP ini dikeluarkan pada tahun 1994 sedang KK Generasi V Freeport ditandatangani pada bulan Desember tahun 1991, atau 3 tahun sebelum PP No.20 dikeluarkan. Pada waktu disusunnya KK Generasi V Freeport, sama sekali tidak terbayangkan akan keluar peraturan yang meringankan ketentuan divestasi tersebut.

4. Pembelian saham Freeport oleh Perusahaan Bakrie

Seperti dikemukakan di atas pada saat negosiasi, Menteri Keuangan hanya menyetujui peningkatan kepemilikan saham Indonesia dari 9% menjadi 10%. Menteri Keuangan tidak menghendaki saham pemerintah lebih dari 10%. Karena itu maka Freeport masih harus mengalihkan saham 10% lagi kepada pihak nasional Indonesia dalam jangka waktu lima tahun. Setelah transaksi penjualan saham dilakukan, maka Freeport wajib melaporkan perubahan struktur kepemilikan saham yang baru kepada BKPM.

Istilah pihak nasional di dalam penjelasan pada pasal-pasal dalam KK diartikan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), badan hukum Indonesia yang sah dikuasai oleh WNI atau Pemerintah Republik Indonesia.

Masalah kepada siapa saham akan dijual oleh Freeport, tata cara dan persyaratan-persyaratannya, tidak menjadi urusan dan tanggungjawab pemerintah. Pemerintah tidak diuntungkan atau dirugikan kepada siapa saham itu dijual. Freeport dapat menjual sahamnya kepada siapa saja seperti ke pasar modal, ke individu, atau perusahaan nasional. Freeport kemudian menjual sahamnya itu kepada grup Bakrie.

Walaupun pemerintah tidak ikut campur di dalam penjualan saham kepada pihak nasional, pemerintah tentu berkepentingan agar proses pengalihan itu berjalan baik dan lancar, dan prosesnya sama seperti pada waktu pembahasan kontrak karya yaitu harus dilakukan secara transparan, sesuai dengan etika bisnis yang benar, dan sesuai dengan hukum yang berlaku baik di Indonesia maupun di Amerika. Pihak nasional harus membelinya sesuai harga saham yang berlaku di pasar pada waktu transaksi terjadi dan prosesnya diawasi secara ketat oleh *United States Securities and Exchange Commission*.

Ternyata masalah pembelian saham oleh Bakrie Brothers ini mendapat sorotan dari berbagai kalangan, antara lain dari Kejaksaan Agung.

Pada tanggal 15 Maret 1999 kami menerima dari Men/Sesneg, atas petunjuk Presiden *copy* surat dari Jaksa Agung kepada Presiden ([Lampiran F-4](#)). Pada dasarnya Jaksa Agung menilai bahwa dalam KK Generasi V Freeport tidak ada masalah, yang dipermasalahakan adalah pembelian saham oleh Bakrie Brothers. Kami menanggapi surat tersebut dengan tanggapan tertulis kepada Presiden dengan tembusan kepada Jaksa Agung ([Lampiran F-6](#)). Demikian juga Saudara Aburizal Bakrie telah memberikan penjelasan tertulis ([Lampiran F-5](#)). Pokok-pokoknya saja akan kami bahas sebagai berikut.

- (1) Seakan-akan ada transaksi jual beli saham antara Freeport (FII) dengan perusahaan Bakrie (ICICI) pada bulan Agustus 1991, beberapa bulan sebelum kontrak karya ditandatangani pada bulan Desember 1991. Ini dinilai menyimpang dari ketentuan kontrak karya.
- (2) Transaksi jual beli itu dilakukan di luar negeri (*British Virgin Island*), yang dianggap sebagai upaya menghindari pajak baik pajak Indonesia maupun pajak Amerika Serikat, dan sekaligus menutup kesempatan bagi pengusaha nasional lain untuk turut membeli saham dimaksud

Penjelasan masalah pertama. Sampai dengan tanggal 25 Desember 1991, FII masih merupakan suatu perusahaan asing yang terdaftar di Amerika dan dengan demikian tidak tunduk kepada hukum Indonesia. FII berubah menjadi PT. FIC, suatu perusahaan dengan badan hukum Indonesia, baru pada tanggal 26 Desember 1991. Demikian juga dengan ICICI yang merupakan perusahaan berbadan hukum asing dan bukan perusahaan berbadan hukum Indonesia. Dengan demikian, apa yang terjadi pada tanggal 30 Agustus 1991 adalah kesepakatan penjualan saham antara dua perusahaan berbadan hukum asing yang terjadi sebelum KK Generasi V Freeport ditandatangani. Sedangkan yang diatur dalam KK Generasi V adalah adanya keharusan bagi Freeport yang sudah menjadi perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk menjual saham kepada pihak nasional Indonesia sebanyak 10% lagi dalam waktu lima tahun sejak KK baru itu ditandatangani.

Sebagaimana layaknya suatu kontrak, kesepakatan pembelian saham baru syah/berlaku apabila masing-masing pihak telah memenuhi kewajibannya. Hingga tanggal 30 Desember 1991 ketika KK Generasi V ditandatangani, ketentuan dalam perjanjian tanggal 30 Agustus 1991 tersebut belum dipenuhi dan dengan demikian belum berlaku. Perjanjian tersebut baru berlaku setelah kedua belah pihak memenuhi kewajibannya. Transaksi pembelian saham baru dilakukan setelah KK Generasi V ditandatangani, yaitu pada tanggal 8 Januari 1992. Pihak nasional yang memiliki saham Freeport 10%

kemudian beralih menjadi PT Indocopper Investama Corporation, sebuah perusahaan berbadan hukum Indonesia, dan selanjutnya menjadi perusahaan publik melalui bursa saham. Pengalihan pemilikan saham tersebut terjadi masih dalam waktu lima tahun seperti yang ditetapkan dalam KK. Dengan demikian tidak ada penyimpangan dalam proses tersebut di atas.

Penjelasan masalah kedua. Ketidaksiediaan Pemerintah Indonesia untuk membeli saham tambahan 10% dan membuka kesempatan pihak swasta Indonesia mana saja untuk membeli sisa sahamnya sebesar 10% diberitahukan secara luas dikoran-koran (Contoh terlampir, [Lampiran F-2\(o\)](#)). Adanya ketentuan bahwa Freeport wajib menjual sahamnya kepada pihak nasional Indonesia, bahkan telah dibicarakan di DPR secara terbuka, diliput oleh media massa secara luas. Jadi, proses pembelian saham oleh pihak nasional ini berlaku secara terbuka dan tidak dirahasiakan.

Kalau Freeport melakukan pelanggaran hukum termasuk penggelapan pajak, mereka akan berhadapan dengan hukum Amerika yang sangat ketat. Demikian juga kelompok Bakrie, jika melanggar hukum perpajakan di Indonesia pasti akan berhadapan dengan Dirjen Pajak. Padahal menurut keterangan Saudara Aburizal Bakrie semua kewajiban pajaknya telah dipenuhi dan diterima oleh Ditjen Pajak ([Lampiran F-5](#)).

Hal-hal lain yang dikemukakan oleh Jaksa Agung dan penjelasan kami kiranya dapat di lihat pada lampiran-lampiran yang kami sertakan.

Sebagai catatan, pembelian saham tidak harus menguntungkan. Hal ini dialami oleh Nusamba Mineral Indonesia (NMI) pada waktu membeli saham Freeport dari kelompok Bakrie, pada tahun 1996. Saham Freeport sesudah itu jatuh, dan Nusamba menderita rugi besar.

Hal yang penting diketahui adalah bahwa kelompok Bakrie baru dapat menikmati keuntungan investasinya setelah sahamnya dijual dan apabila ada *capital gain*. Apabila ada keuntungan kelompok Bakrie dari penjualan sahamnya, maka keuntungannya harus dikenakan pajak. Apabila ketentuan itu dipenuhi maka tidak ada kerugian bagi negara dari jual beli saham ini baik dari Freeport kepada Bakrie, maupun penjualan kepada Nusamba. Juga dapat dilihat kemana aliran dana hasil penjualan itu. Sebagai perusahaan publik dengan sendirinya penggunaan dana itu harus transparan dan *accountable*.

Sesuai dengan permintaan Jaksa Agung sebagaimana telah kami kemukakan di atas, kami telah mempertanggungjawabkan berbagai hal tersebut kepada Presiden, dengan tembusan kepada Jaksa Agung. Demikian pula Saudara Aburizal Bakrie telah memberikan penjelasan. Atas dasar itu, Jaksa Agung pada tanggal 14 Juli 1999 mengirim surat kepada Presiden bahwa setelah

melakukan penelitian lebih lanjut disimpulkan bahwa dalam Kontrak Karya Freeport serta penjualan saham kepada kelompok Bakrie tidak ditemukan unsur kerugian negara ([Lampiran F-7](#)).

Kami ingin menutup uraian mengenai Freeport ini dengan mengemukakan mengenai kemungkinan adanya KKN antara lain karena kami mengenal baik CEO Freeport. Dengan tegas kami ingin sampaikan hubungan kami dengan yang bersangkutan tidak lebih dari hubungan profesional, seperti juga dengan CEO dan tokoh-tokoh dunia bisnis internasional lain baik yang mempunyai kegiatan di Indonesia atau yang kami pernah bertemu dalam berbagai forum internasional, seperti pertemuan tahunan di Davos. Hubungan itu tidak mempengaruhi sama sekali keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah. Keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam kaitan dengan KK ini tidak ada yang bersifat perorangan, kesemuanya merupakan hasil pekerjaan banyak instansi yang terkait. Selain itu perusahaan-perusahaan Amerika sangat diawasi oleh pemerintahnya, baik melalui *Securities and Exchange Commission* bagi perusahaan yang terdaftar di bursa saham maupun oleh lembaga perpajakan Amerika *Internal Revenue Service* (IRS) dan oleh aturan-aturan yang sangat ketat dalam undang-undang anti korupsi yang dikenakan pada perusahaan-perusahaan Amerika yang beroperasi di luar negeri (*Foreign Corrupt Practices Act*). Bagi pengusaha yang terlibat dalam penyuaipan atau KKN hukumannya berat sekali, dan pemerintah Amerika mempunyai perangkat yang sangat canggih untuk mendeteksinya.

Bahkan, kami telah memperoleh dari Bapak Hartarto (mantan Menko Wasbangpan) *copy* laporan Atase Pertahanan RI (Athan) di Amerika yang ditujukan kepada Kepala Bakin perihal Freeport. Atas permintaan Bakin, Athan telah mengadakan pengecekan tentang tuduhan-tuduhan terhadap Freeport kepada FBI, yang berada di bawah Jaksa Agung Amerika Serikat yang berwenang menangani masalah-masalah korupsi di negeri itu. Dalam laporan tersebut dua pejabat dari *International Operations Branch, Criminal Investigative Division, Federal Bureau of Investigation* (FBI), *Department of Justice USA* memberi keterangan bahwa pengecekan terhadap Freeport McMorran tidak membenarkan tuduhan-tuduhan tersebut ([Lampiran F-3](#)).

Pada tanggal 16 April 1999 kami telah mengundang Duta Besar AS di Jakarta Mr. Stapleton Roy untuk menemui kami, dan kami tanyakan apakah ada indikasi pada Pemerintah AS bahwa Freeport telah melakukan tindakan yang menyimpang atau melanggar hukum Amerika, termasuk hukum perpajakan. Jawabannya, tidak ada, dan menurut beliau kepada Kejaksaan Agung hal itu juga telah disampikannya. Padahal jika tuduhan terhadap Freeport itu benar, Pemerintah dan publik AS adalah pihak yang dirugikan dan pasti tidak

akan mendiamkan begitu saja apalagi telah menjadi spekulasi yang diberitakan secara luas.

Demikianlah penjelasan kami mengenai masalah Freeport.

II. Balongan

Konsep *export refinery* berkembang dalam wacana untuk meningkatkan nilai tambah dari minyak bumi yang kita miliki, agar kita tidak hanya menjadi pengekspor minyak mentah. Salah satu pertimbangan utama adalah dengan meningkatnya kebutuhan di dalam negeri, Indonesia akan makin tergantung kepada luar negeri untuk produk BBM yang penting seperti solar dan minyak tanah padahal kita negara pengekspor minyak.

Mengingat dana pemerintah terbatas, maka dikembangkan konsep *export refinery*, yaitu proyek-proyek tersebut dibiayai oleh hasil ekspor sebagian produksinya.

Untuk tidak menambah hutang pemerintah, karena waktu itu *debt service ratio* ingin ditekan, maka Menteri Keuangan menetapkan bahwa investasi untuk proyek-proyek tersebut haruslah *non-recourse*, artinya tidak menjadi tanggungan hutang pemerintah tetapi menjadi tanggungan investor sendiri.

Salah satu pertimbangan yang penting pula adalah kilang tersebut semaksimal mungkin harus mengolah minyak Duri, yakni minyak berat yang harganya murah di pasar internasional, dan umumnya digunakan untuk bahan bakar pembangkit listrik di negara pembeli. Karena sifatnya itu, memang kilang tersebut memerlukan teknologi yang khusus dan biaya yang lebih besar. Tetapi bagi kepentingan nasional dalam jangka menengah dan jangka panjang akan lebih menguntungkan. Berbagai studi tekno-ekonomi telah dilakukan untuk itu.

Mengenai proyek Balongan itu sendiri, pernah dibicarakan antar pemerintah, pada waktu kunjungan PM Inggris Margaret Thatcher ke Indonesia. Pada waktu itu Inggris menawarkan *grant* dan *soft loan* untuk membantu proyek ini. Foster Wheeler sebuah perusahaan konstruksi Inggris, didukung oleh pemerintahnya, menawarkan pembangunan kilang tersebut bekerja sama dengan British Petroleum yang akan menjualkan produksi kilang dan Mitsui Co. yang akan mengkoordinasikan pembiayaan.

Sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1971, untuk investasi itu Pertamina memerlukan ijin dari Dewan Komisaris Pemerintah untuk Pertamina (DKPP). Pertamina dalam suratnya No. 588/C0000/88 tanggal 7 Maret 1987 kepada Ketua DKPP, mengajukan permintaan persetujuan prinsip untuk pembangunan kilang EXOR tersebut ([Lampiran B-1](#)).

Sebagai jawabannya Ketua DKPP, pada waktu itu Prof. Subroto, dalam suratnya No. 23/K/DKPP/1988, tanggal 22 Maret 1988, menyetujui usulan kilang *Export Oriented*, sistem pendanaan *non recourse financing*, dan kontraktornya Foster Wheeler (**Lampiran B-2**). Dengan demikian pembangunan proyek EXOR-I pada tingkat kebijaksanaannya sesuai aturan undang-undang telah ditetapkan oleh DKPP.

Pertamina kemudian mengadakan negosiasi dengan kontraktor yang telah ditetapkan tersebut. Hasil negosiasi tersebut kemudian dilaporkan kepada Mentamben sebagai Ketua DKPP (**Lampiran B-5**).

Dalam rangka ini kami ingin menjelaskan adanya dua mekanisme yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan.

Mekanisme Internal. DKPP dalam membantu Pertamina memiliki tiga kelompok kerja (KK) antar instansi yaitu KK-I untuk bidang keuangan, dipimpin oleh wakil Departemen Keuangan atau BPKP, KK-II untuk pemasaran dipimpin langsung oleh Dirut Pertamina dan KK-III untuk bidang teknis dipimpin oleh wakil BPPT. Hasil kerja (pertimbangan, saran) ketiga kelompok kerja tersebut wajib diperhatikan oleh Pertamina. Mekanisme ini ditetapkan dan telah berjalan sejak kabinet sebelumnya, jadi sebelum kami menjadi Menteri Pertambangan dan Energi.

Prof.Dr. Kho dari BBPT, Ketua KK-III, telah mengevaluasi proyek ini (**Lampiran B-6**) beranjak dari segi teknis/teknologi sampai kepada analisa biaya proyek. Kegiatan itu dilakukan oleh Prof.Dr. Kho sebagai Ketua KK-III bukan hanya terhadap proyek Balongan ini saja, tetapi juga terhadap proyek-proyek Pertamina lainnya terutama yang berskala besar.

Mekanisme eksternal. Begitu Kabinet Pembangunan V terbentuk pada tanggal 28 Maret 1988, pemerintah menetapkan tata cara pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan instansi-instansi pemerintah dengan Inpres No. 1 tahun 1988 (**Lampiran B-3**). Semua instansi baik di pusat maupun di daerah, termasuk badan-badan usaha milik negara dan daerah tanpa kecuali terkena peraturan tersebut. Salah satu ketentuan dari Inpres tersebut yang relevan dengan masalah ini tercantum pada ayat 4 lampiran Inpres tersebut, yang berbunyi sebagai berikut:

Di lingkungan Badan-badan usaha milik Negara dan milik Daerah, pengambilan keputusan mengenai penetapan pemenang pelelangan ditentukan sebagai berikut:

- (a) Badan-badan usaha milik Negara dan milik Daerah berwenang mengambil keputusan mengenai penetapan pemenang pelelangan untuk pengadaan yang bernilai sampai dengan Rp3.000.000.000,-(tiga milyar rupiah);

- (b) Untuk penetapan pemenang pelelangan pengadaan yang bernilai di atas Rp3.000.000.000,-(tiga milyar rupiah), Badan-badan usaha milik Negara dan milik Daerah **mengajukan permohonan persetujuan langsung** kepada Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan Pembangunan.

Dari bunyi ketentuan tersebut tegas sekali bahwa departemen teknis tidak boleh ikut campur dalam pengadaan barang dan jasa BUMN/BUMD. Semangatnya adalah untuk lebih memberdayakan BUMN/BUMD, mempersingkat mata rantai serta proses dan waktu pengambilan keputusan. Juga sebagai upaya untuk membuat BUMN/BUMD mandiri dan lepas dari campur tangan pemerintah.

Kewenangan pemerintah terhadap BUMN/BUMD hanyalah pada kebijaksanaan, dan dalam hal Pertamina, kebijaksanaan ini dirumuskan dalam forum DKPP. Soal pengadaan bukanlah masalah kebijaksanaan dan dengan demikian bukan soal pemerintah, tetapi soal BUMN itu sendiri.

Ketentuan ini berlaku bukan hanya untuk proyek Balongan, tetapi untuk semua proyek Pertamina, dan juga BUMN lain di lingkungan Departemen Pertambangan dan Energi seperti PLN dan BUMN-BUMN di bidang pertambangan. Kami selaku Mentamben tidak ikut campur dalam penetapan pemenang lelang atau pelaksanaan pengadaan. Yang selalu kami mintakan perhatian, sebagai kebijaksanaan Departemen Pertambangan dan Energi, agar dalam pengadaan barang dan jasa didahulukan penggunaan produksi dalam negeri, sepanjang secara teknis memenuhi syarat dan harganya bersaing sesuai ketentuan yang berlaku.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, terhadap surat Pertamina tersebut, kami sampaikan jawaban dengan surat No. 48/K/DKPP/1989 tanggal 10 Agustus 1989 (**Lampiran B-7**). Dalam surat tersebut kami menyatakan mendukung usaha yang dilakukan oleh Pertamina dalam mencari penyesuaian pandangan dengan pihak konsorsium. Sesuai dengan mekanisme yang berlaku Pertamina kami minta untuk memperhatikan saran BPPT yang *ex-officio* adalah penanggung jawab KK-III serta melaporkan hasil negosiasi kepada Menko Ekuin/Wasbang sesuai Inpres No. 1 tahun 1988 tersebut di atas. Kami meminta perhatian khusus agar sejauh mungkin memanfaatkan produksi dalam negeri, agar proyek ini memberi nilai tambah juga bagi dunia usaha Indonesia.

Kami mengemukakan hal di atas, karena justru tuduhan KKN di proyek Balongan ini dikaitkan dengan surat tersebut. Padahal kebijaksanaan tersebut adalah pola baku yang berlaku untuk semua proyek Pertamina, bukan hanya proyek Balongan ini saja. Mengenai hal ini dapat

dilihat pada file-file yang ada di Deptamben maupun di Pertamina.

Dengan demikian kiranya jelas bahwa keterlibatan kami selaku Mentamben di dalam proyek ini adalah sebatas seperti yang dikemukakan di atas. Memang di dalam prosesnya, masalah ini beberapa kali dilaporkan oleh Pertamina pada rapat-rapat DKPP. Pertamina sendiri sangat berhati-hati dalam menyetujui nilai proyek ini. Mereka telah berusaha kuat untuk memperoleh harga yang sebaik-baiknya dalam negosiasi dengan kontraktor ([Lampiran B-12\(a\)](#), [B-12\(b\)](#), dan [B-12\(c\)](#)).

Sebelum ditandatangani bahkan dilakukan sekali lagi pengkajian mengenai nilai proyek ini, yaitu bersama-sama oleh KK-I dan KK-III. Analisa kedua kelompok kerja itu, dari segi teknis dan keuangan disampaikan dalam surat Ketua KK-I tanggal 4 Agustus 1990 yang menyimpulkan bahwa proyek Exor-I ini secara ekonomis wajar ([Lampiran B-9](#))².

Baru setelah ada persetujuan dari Menko Ekuin/Wasbang ([Lampiran B-8](#)) dan analisa KK-I bekerjasama dengan KK-III tersebut di atas, Pertamina menandatangani kontrak proyek ini.

Mengenai proyek Balongan ini, telah ada laporan dari Kejaksaan Agung kepada Presiden dengan surat Nomor: R-224/M/M.2/05/1999, tanggal 21 Mei 1999 ([Lampiran B-10](#)). Di dalam laporan tersebut disebutkan bahwa kami, di samping Subroto dan A.R. Ramly perlu diminta keterangan. Atas dasar itu kami telah memberi keterangan tertulis dengan surat tanggal 23 Agustus 1999 ([Lampiran B-11](#)).

Demikianlah penjelasan kami. Kami ingin menegaskan bahwa dalam pembangunan kilang Balongan telah ditempuh semua tahapan dan prosedur yang berlaku dan telah diupayakan oleh Pertamina untuk memperoleh hasil perundingan yang sebaik-baiknya bagi negara.

III. Paiton

Selanjutnya, perkenankan kami menyampaikan penjelasan mengenai PLTU Paiton I (Swasta). Sekaligus memuat penjelasan kami terhadap beberapa masalah yang dikemukakan BPKP mengenai PLTU Paiton I. Penjelasan ini telah kami sampaikan kepada Jaksa Agung dengan surat kami tanggal 5 Januari 2000 ([Lampiran P-22](#)).

Sebelumnya, ingin kami sampaikan bahwa peranan kami sebagai Mentamben berakhir pada bulan Maret 1993, sehingga apa yang kami sampaikan hanyalah sampai batas waktu itu.

Penjelasan ini kami bagi dalam tiga bagian: *pertama*, kebijaksanaan pengembangan listrik swasta sampai kegiatan persiapan proyek Paiton I; *kedua*, tanggapan atas hal-hal yang tercantum dalam laporan BPKP yang menyangkut Mentamben waktu itu; *ketiga*, masalah lainnya.

1. Kebijakan Pengembangan Listrik Swasta.

Seerti dikemukakan dalam pengantar umum di atas, pada pertengahan dasawarsa 1980-an telah terjadi peningkatan pesat dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pertumbuhan di sektor industri terutama meningkat dengan pesat, sehingga terjadi peningkatan yang besar terhadap kebutuhan energi, baik listrik maupun bahan bakar minyak (BBM). Peningkatan pertumbuhan yang pesat itu melampaui skenario yang semula direncanakan oleh Pemerintah. Permintaan akan listrik dari sektor industri “meledak” demikian besar, sehingga PLN tidak dapat memenuhinya bukan hanya karena keterbatasan pembangkitnya, namun juga jaringan transmisi dan distribusinya. Departemen Perindustrian pada waktu itu, baik Menteri Perindustrian maupun Menteri Muda Perindustrian, mendesak Departemen Pertambangan dan Energi serta PLN untuk meningkatkan ketersediaan tenaga listrik untuk memenuhi kebutuhan industri. Mereka telah menyusun daftar permintaan tambahan tenaga listrik dari industri yang harus segera dipenuhi yang mencapai sekitar 4.000 MW.

Untuk mencari jalan keluar sementara, industri dibebaskan untuk mengoperasikan pembangkit listriknya sendiri, yang semula diberi pembatasan-pembatasan. Sebagai akibatnya permintaan akan BBM terutama minyak solar meningkat pesat pula, yang karena keterbatasan produksi kilang minyak dalam negeri, maka terjadi peningkatan impor yang besar, yang membutuhkan devisa banyak. Pertumbuhan permintaan di sektor listrik diperkirakan mencapai sekitar 15%, demikian pula permintaan untuk BBM.

Pada masa itu, sering terjadi gangguan pada aliran listrik karena penggunaan yang berlebihan, dan hal ini sangat mengganggu bagi industri yang sedang tumbuh sebagai tahap awal proses industrialisasi. Mengingat pertumbuhan di sektor industri amat penting bagi penciptaan lapangan kerja, ekspor, penguatan struktur ekonomi dan kemandirian maka pemerintah memutuskan untuk mempercepat pembangunan beberapa pembangkit listrik yang telah ada dalam rencana. Namun mengingat keterbatasan kemampuan keuangan negara maka di samping beberapa proyek yang dibiayai oleh negara dan dilakukan sendiri oleh PLN, diputuskan untuk mengundang pihak swasta turut serta mengusahakannya. Sebelum diambil keputusan, masalah ini dibicarakan berkali-kali dalam Sidang Kabinet.

² Ketua KK-I adalah Drs. Joesoef Soejoed, Deputi Kepala BPKP.

Pengembangan usaha listrik oleh swasta ini mendapat dukungan kuat dari masyarakat donor, antara lain USAID dan Bank Dunia, yang juga sedang membantu negara-negara berkembang lain untuk mengembangkan konsep listrik swasta. Namun pada saat itu pengalaman kita hampir tidak ada dalam soal pengusahaan listrik oleh swasta dalam skala yang demikian besar untuk dapat memenuhi kebutuhan itu secara segera.

Maka guna mempersiapkan pengembangan usaha listrik swasta itu dipandang perlu untuk membentuk sebuah Tim yang akan menyusun peraturan-peraturan serta dasar-dasar kebijaksanaannya sehingga program ini dapat menarik bagi para penanam modal tetapi tidak merugikan bagi masyarakat pemakai listrik dan negara.

Demikianlah, pada bulan Juni 1990, Mentamben membentuk Tim Persiapan Usaha Keteganalistrikan Swasta ([Lampiran P-1](#)). Tim ini diketuai oleh Dirjen Listrik dan Pengembangan Energi (LPE) Prof. Dr. A. Arismunandar (alm). Kami tekankan di sini kata persiapan karena pada waktu itu kita masih dalam tahap persiapan dan penyusunan dasar-dasar kebijaksanaan. Dalam melaksanakan tugasnya Tim tersebut berkoordinasi dengan berbagai instansi, dan setiap langkah dilaporkan dan dibahas bersama menteri-menteri terkait. Seluruh kegiatan berlangsung secara terbuka dan melibatkan banyak orang dan banyak instansi.

Mengingat keterbatasan pengalaman kita dalam pengusahaan listrik oleh swasta dalam skala besar dan untuk menjamin obyektivitas dan merujuk pengalaman yang telah ada di negara-negara lain, Tim dibantu oleh konsultan-konsultan internasional termasuk didalamnya penasihat keuangan (*Lazard Freres, Warburg & Dillon, Lehman Brothers*), penasihat teknis (*Lahmeyer International*), penasihat hukum (*White & Case*) dan seorang senior *international private power specialist* yang disponsori oleh USAID.

Pada bulan Mei 1991, Tim PUKS mengundang perusahaan-perusahaan ternama untuk menyampaikan proposal pembangkit tenaga listrik yang dibiayai oleh swasta dengan pola *built-own-operate* (BOO). Aturan investasi di Indonesia mengharuskan setiap investasi swasta yang dilakukan oleh investor asing mengikut sertakan investor Indonesia. Partner investor Indonesia yang dipilih oleh investor asing diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing investor dan bukan wewenang pemerintah untuk menentukannya.

Setelah menyampaikan bukti pengalaman dan kemampuan untuk membangun proyek ini, beberapa perusahaan mengajukan penawaran. Dua dari perusahaan-perusahaan yang menyampaikan penawaran untuk proyek ini dinilai oleh Tim memenuhi syarat, masing-masing konsorsium Bayu Nusa dari Bimantara Group – Intercontinental Electric dari USA (BNIE) dan konsorsium

Batu Hitam Perkasa – Edison Mission Energy, Mitsui, dan General Electric (BMMG) ([Lampiran P-2](#)).

Setelah melakukan penilaian yang mendalam dan memakan waktu cukup lama, maka pada bulan Mei 1992 Tim PKUS menetapkan BMMG sebagai pemenang tender terbatas itu. Dalam penilaian itu Tim dibantu oleh konsultan asing seperti tersebut di atas. Penetapan pemenang tender terbatas itu, dilakukan atas dasar-dasar yang obyektif seperti dapat dilihat dari laporan *Lahmeyer International* ([Lampiran P-17](#)). Dalam keseluruhan proses ini, kami selaku Mentamben sama sekali tidak ikut campur dan tidak pernah mengadakan intervensi dalam bentuk apapun.

Selagi proses itu berlangsung, juga disiapkan berbagai peraturan yang diperlukan untuk pengusahaan listrik oleh swasta. Yang menjadi masalah bagi kami di Departemen Pertambangan dan Energi pada waktu itu adalah adanya Undang-undang Nomor: 1 tahun 1967 yang menutup PMA bagi beberapa bidang kegiatan, antara lain produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum. Beberapa kali masalah tersebut kami sampaikan kepada Presiden dan Men/Sesneg, dan dibahas pula dalam Sidang Kabinet. Namun pemerintah pada waktu itu memutuskan bahwa untuk mengatasi masalah ini, sementara akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Hal ini merupakan keputusan di tingkat Kabinet. Pada bulan Juli 1992, terbit Keppres Nomor 37/Tahun 1992 tentang usaha penyediaan tenaga listrik oleh swasta ([Lampiran P-4](#)).

Setelah menetapkan pemenang tender terbatas tersebut, Tim PUKS membentuk Tim Negosiasi PLTU Paiton Swasta I (TNP). Negosiasi dilakukan secara terbuka, setiap langkah hasilnya dilaporkan dan dibahas dengan instansi yang terkait, dan jika diperlukan disampaikan kepada menteri-menteri yang bersangkutan. Sebagai contoh, Mentamben melaporkan perkembangan atau kendala yang dihadapi dalam negosiasi tersebut kepada Menteri Keuangan dengan surat nomor: 4034/45/M.DJL/1992 tanggal 23 November 1992 ([Lampiran P-7](#)).

Pada tingkatan ini perundingan baru sampai pada tahap dasar dan menyiapkan format perjanjian kerja yang akan digunakan. Pada saat masa tugas Kabinet Pembangunan V berakhir, perkembangan baru sampai pada tahap itu. Yang diupayakan adalah agar tercapai tujuan yang dikehendaki, yaitu masuknya usaha swasta ke dalam penyediaan listrik untuk membantu pemerintah mengatasi kebutuhan listrik yang diperlukan segera pada waktu itu dan menjamin bahwa negara dan para pemakai listrik tidak dirugikan.

Kegiatan selanjutnya, sampai kepada perumusan kontrak termasuk penetapan biaya beli listrik dan syarat-syaratnya ditangani oleh pemerintah pada Kabinet berikutnya.

2. Masalah-masalah yang dikemukakan oleh BPKP

Selain hal-hal tersebut di atas, dalam laporan BPKP secara spesifik ada dua masalah dalam persiapan Proyek Paiton Swasta I yang dikemukakan yang menyangkut kebijaksanaan Mentamben pada periode itu (Lampiran P-20), yaitu:

Pertama, surat Mentamben bernomor: 382/43/M.DJL/1993 tanggal 1 Februari 1993 yang menyetujui dan mengizinkan bagian batubara untuk PT Bukit Asam sebesar 13,5% dari hasil akhir produksi perusahaan penambangan batubara (swasta) untuk dijual langsung oleh perusahaan batubara kepada PT Batu Hitam Perkasa (Lampiran P-9). Surat ini dianggap oleh BPKP menyebabkan potensi kerugian negara.

Kedua, Mentamben memberikan persetujuan kesepakatan negosiasi terlalu prematur melalui surat bernomor: 601/45/M.DJL/ 1993 tanggal 18 Februari 1993 (Lampiran P-11), yang menurut BPKP mengakibatkan posisi Tim Negosiasi Pemerintah (TNP) menjadi lemah.

Mengenai masalah pertama. Seperti disebutkan dengan jelas didalamnya, surat Mentamben bernomor: 382/43/M.DJL/1993 tanggal 1 Februari 1993 (Lampiran P-9) memberikan persetujuan dan ijin bagian batubara untuk PT Bukit Asam sebesar 13,5% dari hasil akhir produksi perusahaan penambangan batubara (swasta), untuk dapat dijual langsung oleh perusahaan batubara kepada PT Batu Hitam Perkasa, semata-mata adalah untuk **menjamin pasokan dan kontinuitas** suplai batubara bagi PLTU ini, dari hasil produksi dalam negeri. Pada saat itu kemampuan maksimum pengusaha tambang batubara untuk berproduksi adalah antara 2-3 juta ton/tahun sehingga tidak ada satupun pengusaha tambang batubara yang dapat memenuhi jumlah batubara yang dibutuhkan pembangkit Paiton, yaitu sebanyak 4, 3 juta ton/tahun. Apabila tidak ada jaminan ketersediaan batubara tidak mungkin PLTU ini dapat dibangun.

Alternatifnya, batubara yang dibutuhkan itu dapat di impor, tetapi hal ini tentunya merugikan kepentingan nasional, karena batubara ini sesungguhnya dapat dihasilkan di dalam negeri. Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki cadangan batubara yang besar, dan pembangunan PLTU-PLTU merupakan kesempatan yang baik untuk mendorong pengembangannya.

Adanya jaminan suplai batubara tersebut selain untuk persyaratan memperoleh pendanaan, secara teknis dibutuhkan sejak awal karena jenis batubara yang akan digunakan akan mempengaruhi jenis atau spesifikasi turbin dan boiler yang akan digunakan. Untuk dimaklumi, tidak semua batubara dapat dipergunakan pada setiap pembangkit tenaga listrik. Oleh karena itu, jaminan pasokan batubara untuk jangka waktu proyek ini, yaitu 30 tahun, penting bagi para investor. Hal ini tidak hanya

berlaku untuk proyek listrik swasta saja, tetapi juga untuk proyek PLTU batubara yang pembangunannya dilakukan oleh pemerintah/PLN. Perlu juga ditegaskan bahwa surat itu bersifat mengizinkan dan bukan mewajibkan baik bagi investor PLTU maupun bagi perusahaan pertambangan batubara yang bersangkutan. Ia merupakan salah satu *option* saja yang dimungkinkan untuk ditempuh kalau diperlukan.

Selanjutnya, BPKP menyatakan bahwa dengan adanya ijin tersebut, pemerintah berpotensi dirugikan, karena *revenue* yang hilang dari royalti. Hal itu sama sekali tidak benar. Untuk jelasnya, perusahaan pertambangan batubara diwajibkan menyerahkan 13,5% hasil produksinya kepada negara yang disalurkan kepada PT Bukit Asam (PTBA). Dengan ijin dalam surat tersebut, bagian batubara tersebut dapat dijual langsung, tetapi jelas bahwa hasil penjualan yang berasal dari bagian itu harus diserahkan kepada negara. Bedanya adalah yang diserahkan bukan batubaranya, tetapi hasil penjualannya. Hasil penjualan batubara itu harus dibayarkan berdasarkan harga pasar yang berlaku pada saat transaksi itu terjadi. Dengan demikian negara sama sekali tidak dirugikan. Ketentuan ini tidak hanya berlaku buat proyek ini saja, tetapi juga buat semua, termasuk proyek-proyek PLN sendiri. Jadi sebagai prinsip bukan sesuatu hal yang baru³.

Mengenai masalah kedua. Persetujuan yang diberikan dengan surat Mentamben tanggal 18 Februari 1993 tersebut adalah atas hasil negosiasi yang telah dicapai sampai tahap itu sebagaimana dilaporkan oleh Tim PUKS (Lampiran P-10). Persetujuan tersebut **dimintakan oleh Tim PUKS untuk dapat memasuki tahap negosiasi selanjutnya**.

Kesepakatan yang dicapai pada saat itu barulah sampai pada dasar-dasar kerjasama dan justru menguatkan posisi Indonesia yang diperjuangkan oleh TNP/PUKS, yang kemudian disepakati oleh para investor. Surat Mentamben tanggal 18 Februari 1992 selain menyetujui kesepakatan yang telah dicapai itu, juga menegaskan bahwa ada hal-hal yang masih harus diselesaikan dalam negosiasi berikutnya. Dan surat ini justru memperkuat posisi TNP dan tidak memperlemahnya⁴.

³ Mengenai hal ini kami ingin mengutip penjelasan TNP yang disampaikan kepada BPKP atas pertanyaan mengenai soal ini (lampiran P-19, halaman 97), sebagai berikut: “*Dalam penentuan harga berdasarkan pendekatan cost of production didalamnya termasuk biaya royalti. Kami berpendapat bahwa penentuan harga berdasarkan market price pun didalamnya sudah termasuk biaya royalti, sebagaimana sudah berlangsung selama ini apabila PLN mengadakan kontrak pembelian batubara dengan perusahaan tambang batubara*”.

⁴ Kami kutip pula jawaban TNP atas pertanyaan BPKP mengenai hal ini (Lampiran P-19, halaman 89), sebagai berikut:

Surat Mentamben itu merupakan formalitas yang diperlukan Tim untuk memasuki tahap selanjutnya dalam proses negosiasi ini. Masalah ini telah dibahas dalam rapat Tim PUKS/TNP sebelumnya yang dihadiri oleh wakil-wakil berbagai instansi. Surat jawaban dari Mentamben itu juga telah disiapkan oleh Tim PUKS sebagai hasil pembahasan dalam rapat tersebut, sehingga dapat dikeluarkan pada hari yang sama. Perlu kami tambahkan bahwa kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai pada tingkat teknis itu, dituangkan dalam sebuah *Memorandum of Understanding* yang ditandatangani oleh kedua belah pihak sehari sebelumnya yakni pada tanggal 17 Februari 1993. Pihak Indonesia menandatangani setelah berkonsultasi dengan instansi-instansi yang terkait, antara lain dengan Asisten IV Menko Ekuin dan Wasbang (Dr. Billy Yudono).

Sebagai contoh betapa terbukanya proses pembahasan pada waktu itu dapat dilihat pada lampiran P-12, dimana pada tanggal 20 Februari diselenggarakan rapat Tim PUKS untuk membahas laporan perkembangan negosiasi oleh TNP. Rapat ini dihadiri oleh 29 orang, selain dari lingkungan Departemen Pertambangan dan Energi/PLN, juga Asisten IV Menko Ekuin (Dr. Billy Joedono), Departemen Keuangan (Drs. Gunawan Suratno), BKPM, dan BPPT. Ketetapan-ketetapan yang menyangkut berbagai instansi, dikeluarkan oleh instansi-instansi yang bersangkutan, seperti oleh Menteri Keuangan, Dr. J.B. Sumarlin (Lampiran P-8) dan Dirjen Pajak, Drs. Mar'ie Muhammad (Lampiran P-16).

3. Masalah Lainnya

Selain bahan-bahan dari BPKP kami ingin juga menanggapi adanya isu mengenai PT Batu Hitam Perkasa (BHP) yang menjadi *partner* Indonesia dalam proyek ini, yang dikaitkan kepada kemungkinan adanya kolusi karena didalamnya ada sebuah perusahaan yaitu PT Catur Yasa yang salah satu pemegang sahamnya ada hubungan keluarga dengan kami.

Karena kami sendiri tidak mengetahui persis duduk perkaranya, kami sudah meminta kepada Direksi PT Catur Yasa untuk memberi penjelasan mengenai keikutsertaan mereka dalam proyek tersebut. Mereka telah mengirimkan penjelasan kepada kami dengan surat tanggal

3 Januari 2000 dan kami melampirkannya agar masalah ini dapat menjadi jelas dan terbuka bagi setiap orang (Lampiran P-21)⁵.

Kami ingin menegaskan bahwa keikutsertaan perusahaan tersebut, tidak ada pengaruhnya sama sekali atas kebijaksanaan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah pada waktu itu. Seperti tergambar dalam uraian di atas, proses penilaian terhadap penetapan pemenang lelang telah dilaksanakan secara obyektif dan transparan, dan dalam proses itu tidak ada intervensi dari pemerintah khususnya Mentamben pada waktu itu.

4. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan mengenai proyek Paiton ini, kami ingin sampaikan beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Pada saat kebijaksanaan listrik swasta ditetapkan, kebutuhan tenaga listrik diperkirakan meningkat pesat dan tidak sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah,

⁵ Kami akan mengutip beberapa bagian saja dari surat itu :
PT Catur Yasa didirikan di Medan pada tahun 1972.

Susunan pemegang sahamnya adalah sebagai berikut:

1. Kusumo Abuyono Martoredjo sebesar 25%
2. Hardiman Siswohudoyo sebesar 25%
3. Alm. Azhar Muhammad sebesar 25%
4. Ir. Agus Gurlaya Kartasasmita sebesar 25%

Saham Almarhum Azhar Muhammad selanjutnya dialihkan kepada ahli warisnya Ir. Fahrur Razi.

PT Batu Hitam Perkasa, didirikan pada tanggal 22 Desember 1988 untuk kegiatan-kegiatan perbatubaraan. Saham PT batu Hitam Perkasa dimiliki oleh:

- PT. TIRTAMAS MAJUTAMA sebesar 33,3%
- PT. SWABARA sebesar 33,3%
- PT. CATUR YASA sebesar 22,2%
- PT. WAHANA ALURAYA sebesar 11,2%

Pada saat dibukanya kesempatan untuk swasta melakukan investasi di bidang kelistrikan, konsorsium Mitsui, Edison Mission dan General Electric Capital memilih PT Batubara Hitam Perkasa sebagai partner-nya dengan pertimbangan salah satu pemilik perusahaan PT Batu Hitam Perkasa adalah PT Swabara memiliki konsensi batubara (PT Adaro) yang berkadar sulfur rendah, rendah kadar abunya dengan cadangan batubara yang cukup besar untuk mendukung pasokan proyek selama 30 tahun.

PT. BHP memegang saham sebesar 15% dalam PT Paiton Energi, sehingga yang dikaitkan dengan kepemilikan saham PT Catur Yasa di dalam PT Paiton Energi hanyalah sebesar 3,350% saja. Dari 3,350% saham tersebut jika dikaitkan dengan Ir. Agus Gurlaya Kartasasmita maka dia hanya memiliki saham sebesar 0,8375% saja.

Apalagi baik di PT BHP maupun PT Paiton Energi, Ir. Agus Gurlaya Kartasasmita tidak terlibat sedikitpun dalam kegiatan perusahaan, karena memang yang bersangkutan bukan dan tidak duduk dalam kepengurusan perusahaan tersebut.

Dari keterangan di atas tampak pula bahwa PT. BHP didirikan jauh sebelum proyek Paiton lahir, jadi bukan khusus didirikan untuk proyek Paiton.

“Surat Mentamben nomor 601/45/M.DJL/1993 tanggal 18 Februari 1993 kepada Dirjen Listrik dan Energi Baru merupakan persetujuan atas laporan perkembangan negosiasi listrik swasta BMMG (Lampiran P-11). Surat Mentamben tersebut **telah memperkuat posisi TNP** karena mendukung hal-hal yang telah dicapai pada saat itu dan menyetujui lingkup permasalahan yang masih harus diselesaikan dalam negosiasi berikutnya. Kami berpendapat bahwa surat menteri tersebut **tidak melemahkan Tim Negosiasi Pemerintah** seperti ditunjukkan oleh perkembangan selanjutnya (dst)”.

sehingga dipandang perlu untuk mengajak swasta berpartisipasi.

- (2) Pada waktu itu pengalaman dan pengetahuan kita mengenai perusahaan listrik oleh swasta masih sangat terbatas. Oleh karena itu, pemerintah telah menggunakan konsultan-konsultan dan tenaga-tenaga ahli dari luar negeri dalam berbagai bidang keahlian.
- (3) Pada tahap awal ini diupayakan untuk meletakkan aturan-aturan serta dasar-dasar kebijaksanaan untuk kerjasama dengan usaha swasta di bidang kelistrikan dengan syarat-syarat yang cukup memberi minat kepada swasta untuk menanamkan modal tetapi harus tetap menjaga kepentingan nasional, agar negara dan konsumen listrik tidak dirugikan. Berbagai persyaratan telah disusun secara bersama-sama dengan instansi-instansi terkait dan keseluruhan prosesnya termasuk tender dan penetapan pemenangnya telah dilakukan secara transparan.
- (4) Mengenai bagaimana proyek ini dan program usaha listrik swasta pada umumnya dilaksanakan pada tahap selanjutnya, kami tidak mempunyai wewenang dan cukup pengetahuan untuk memberi penjelasan.

Demikianlah penjelasan kami mengenai berbagai kebijaksanaan di bidang pertambangan dan energi pada masa kami menjabat sebagai Mentamben pada periode 1988-1993.

Kami telah berupaya menyampaikan penjelasan yang sebenar-benarnya berdasarkan pengetahuan yang ada

pada kami. Berbagai kebijaksanaan tersebut di atas telah kami emban dengan itikad yang sebaik-baiknya untuk kepentingan bangsa dan negara, dan sama sekali tidak ada niat dan upaya untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Kami sepenuhnya mendukung upaya untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan di masa lalu termasuk KKN. Hukum harus berlaku sama buat siapapun. Yang salah harus bertanggung jawab sesuai kesalahannya namun yang tidak salah tidak bisa disalah-salahkan atau dibuat-buat kesalahannya, karena hukum selain menindak yang salah juga harus melindungi yang benar. Karena inti hukum adalah kebenaran dan keadilan. Selain itu ada hukum yang lebih tinggi dan lebih kita takuti, yaitu hukum Allah SWT. Tidak ada satu manusia pun yang dapat melepaskan diri dari pada-Nya.

Sebagai penutup kami mohon maaf kalau ada di antara data yang kami ajukan tidak terlalu akurat, mungkin pula ada kekurangsempurnaan dalam penyajian. Mohon dimaklumi karena memang waktu telah berlalu cukup lama, bahan-bahan yang ada pada kami tidak lengkap dan daya ingat manusia juga ada batasnya. Kami juga mohon maaf jika ada kata-kata yang tidak pada tempatnya yang telah kami gunakan.

Akhirnya kami ucapkan terima kasih atas kesempatan yang diberikan kepada kami untuk memberi penjelasan dan perhatian yang diberikan selama kami memberi penjelasan. Kami siap untuk memberikan penjelasan lebih lanjut jika masih diperlukan.