

Penjelasan Mengenai Masalah PLTU Paiton I (Swasta)

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Jakarta, 6 Januari 2000

I. Kebijakan Pengembangan Listrik Swasta.

1. Pada pertengahan dasawarsa 1980-an telah terjadi peningkatan pesat dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia, antara lain didorong oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan deregulasi di bidang investasi, perdagangan dan industri. 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, Ir. Hartarto Sastrosoenarto maupun Menteri Muda Perindustrian, Ir. Tunky Ariwibowo, 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. Data mengenai daftar tunggu (*waiting list*) perusahaan-perusahaan industri yang membutuhkan listrik pada waktu itu seharusnya ada di file atau arsip Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

2. 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.

3. 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 disamping beberapa proyek yang dibiayai oleh negara dan dilakukan sendiri oleh PLN, diputuskan untuk mengundang pihak swasta turut serta mengusahakannya. Keputusan yang sama juga diambil untuk kilang-kilang minyak dan berbagai investasi di bidang prasarana lainnya yang selama ini hanya ditangani oleh pemerintah.

4. Sebelum diambil keputusan, masalah ini dibicarakan berkali-kali dalam sidang kabinet. Pengembangan usaha listrik oleh swasta ini mendapat dukungan kuat dari masyarakat donor, antara lain 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 perusahaan listrik oleh swasta dalam skala yang demikian besar untuk dapat memenuhi kebutuhan itu secara segera. Demikian pula pengalaman negara berkembang lain sangat terbatas untuk dijadikan acuan.

5. 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.

II. Proses Persiapan Usaha Listrik oleh Swasta

1. Pada bulan Juni 1990, Mentamben membentuk Tim Persiapan Usaha Keteganalistrikan Swasta (Tim PUKS). Tim ini diketuai oleh Dirjen Listrik dan Pengembangan Energi (LPE) Prof.Dr. A. Arismunandar (alm). Pada waktu itu kita masih dalam tahap persiapan dan penyusunan dasar-dasar kebijaksanaan. Tugas Tim itu pokok-pokoknya adalah sebagai berikut: mengkaji dan menyusun kembali prakiraan kebutuhan tenaga listrik; menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku; menyiapkan kerangka acuan usulan usaha keteganalistrikan swasta; meminta usulan dari para calon penanam modal; serta mengevaluasi usulan yang diajukan oleh para calon penanam modal (*lampiran 1*). 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.

2. Mengingat keterbatasan pengalaman kita dalam perusahaan 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.

3. 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.

4. Setelah menyampaikan bukti pengalaman dan kemampuan untuk membangun proyek ini, beberapa perusahaan dinyatakan lulus tahap prakualifikasi untuk melakukan penawaran harga. Dua dari perusahaan 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 2](#)).

5. 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 17](#)). Dalam proses penilaian ini, pemerintah dan khususnya Mentamben tidak melakukan intervensi apapun.

6. Selagi proses itu berlangsung, juga disiapkan berbagai peraturan yang diperlukan untuk perusahaan listrik oleh swasta. Pada bulan Juli 1992, terbit Keppres Nomor 37/Tahun 1992 tentang usaha penyediaan tenaga listrik oleh swasta ([lampiran 4](#)).

7. 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 7](#)).

8. 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.

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

10. Mengenai masalah PT Batu Hitam Perkasa (BHP) yang menjadi partner Indonesia dalam proyek ini, dan para pemegang sahamnya, untuk melengkapi penjelasan ini mereka sudah diminta untuk memberi penjelasan mengenai keikutsertaannya dalam proyek tersebut. Mereka telah mengirimkan penjelasan dengan surat tanggal 3 Januari 2000 ([lampiran 21](#)). Perlu ditegaskan bahwa keikutsertaan mereka, tidak ada pengaruhnya sama sekali atas kebijaksanaan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah sampai pada tahap itu. Seperti tergambar dalam uraian di atas, proses penilaian terhadap penetapan pemenang lelang telah dilaksanakan secara obyektif dan profesional dengan melibatkan konsultan internasional dan dalam proses itu tidak ada intervensi dari pemerintah khususnya Mentamben pada waktu itu.

III. Masalah-masalah yang Dikemukakan Oleh BPKP

Dalam laporan BPKP secara spesifik ada dua masalah dalam persiapan Proyek Paiton Swasta I yang dikemukakan yang menyangkut kebijaksanaan Mentamben pada periode itu ([lampiran 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 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 11), yang menurut BPKP mengakibatkan posisi Tim negosiasi pemerintah (TNP) menjadi lemah.

1. Mengenai masalah pertama:

a. Seperti disebutkan dengan jelas didalamnya, surat Mentamben bernomor: 382/43/M.DJL/1993 tanggal 1 Februari 1993 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 memproduksi 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, dan tidak ada investor yang bersedia membangun. Sekali lagi kesemuanya ini harus dilihat dari urgensi yang dirasakan pada waktu itu untuk memenuhi kebutuhan listrik yang melonjak dengan cepat, karena permintaan terutama dari industri yang meningkat, sebagaimana disampaikan oleh instansi yang berwenang, yaitu Departemen Perindustrian.

b. 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 **mengijinkan** 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. Keterangan mengenai hal ini dikonfirmasi pula dalam jawaban mantan Ketua Tim Negosiasi Pemerintah (TNP) terhadap pertanyaan BPKP (lampiran 19, halaman 97).

c. 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. Mengenai hal ini dapat disimak penjelasan TNP yang disampaikan kepada BPKP atas pertanyaan mengenai soal ini (lampiran 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**”.

Ketentuan ini tidak hanya berlaku buat proyek ini saja, tetapi juga buat semua, termasuk proyek-proyek PLN sendiri. Mungkin juga dengan perkembangan produksi batubara sekarang, pada saat PLTU itu beroperasi dan pembelian batubara dimulai *option* ini tidak perlu ditempuh.

2. Mengenai masalah kedua:

a. 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 10). Persetujuan tersebut **dimintakan oleh Tim PUKS untuk dapat memasuki tahap negosiasi selanjutnya**.

b. 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. Hal ini dapat dilihat

dari isi surat Ketua Tim PUKS yang memintakan persetujuan tersebut kepada Mentamben ([lampiran 10](#)), yang beberapa pokoknya antara lain adalah sebagai berikut:

- Pihak konsorsium BMMG telah menyetujui untuk tidak menggunakan perjanjian pelaksanaan (*implementation agreement*) seperti yang diminta sebelumnya.
- Konsorsium BMMG secara prinsip juga menerima adanya beberapa tambahan pemberian persetujuan oleh pemerintah yang dituangkan dalam SPPP (Surat Pemberitahuan Persetujuan Presiden) untuk PMA yang akan diterbitkan oleh Ketua BKPM.
- Konsorsium BMMG secara prinsip juga menyetujui bahwa perjanjian antara PLN dengan BMMG/*project company* akan didasarkan pada perjanjian pembelian tenaga listrik (*power purchase agreement*).

c. 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 memperlemahnya. Mengenai hal ini, dapat dilihat jawaban TNP atas pertanyaan BPKP mengenai hal ini ([lampiran 19](#), halaman 89), sebagai berikut:

“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 7](#)). 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)”.

d. Surat Mentamben itu merupakan formalitas yang diperlukan Tim untuk memasuki tahap selanjutnya dalam proses negosiasi ini. Masalah ini telah dibahas dalam rapat-rapat yang dihadiri pula oleh wakil-wakil berbagai instansi. Surat jawaban dari Mentamben itu juga telah disiapkan oleh staf sebagai hasil pembahasan dalam rapat-rapat tersebut, sehingga dapat dikeluarkan pada hari yang sama. Perlu ditambahkan 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 (lihat surat Ketua Tim PUKS, [lampiran 10](#), halaman 34). Dengan demikian, Mentamben tidak mempunyai alasan untuk tidak menyetujui hasil kesepakatan-kesepakatan tersebut yang telah dibahas secara demikian intensif dan melibatkan banyak instansi yang berwenang. Apabila Mentamben menunda-nunda keputusan atas pertimbangan-pertimbangan yang diajukan oleh para ahli dan pejabat-pejabat teknis, yang dapat terjadi justru adalah sebaliknya. Bisa ada dugaan Mentamben menghambat upaya yang oleh pemerintah dianggap penting dan strategis itu.

e. Sebagai contoh betapa terbukanya proses pembahasan pada waktu itu dapat dilihat pada [lampiran 12](#), dimana pada tanggal 20 Februari diselenggarakan rapat 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 8](#)) dan Dirjen Pajak, Drs. Mar'ie Muhammad ([lampiran 16](#)).

IV. Masalah Lain (PLTP Dieng)

1. Meskipun tidak terkait dengan masalah Paiton Swasta I, dalam laporan BPKP disebutkan bahwa Mentamben pada waktu itu (tahun 1992) telah memberikan “penunjukkan” atas sebuah perusahaan yang dimiliki perhimpunan para purnawirawan ABRI (HIMPURNA), untuk melaksanakan PLTP Dieng ([lampiran 20](#)). Duduk perkaranya tidak demikian.

2. Pada waktu kesempatan perusahaan listrik oleh swasta dibuka, banyak yang berminat untuk turut serta. Departemen Pertambangan dan Energi pada waktu itu mempersilahkan siapa saja untuk mengajukannya, sesuai dengan prosedur yang berlaku, termasuk kelompok yang disebut dalam laporan itu. Mereka mempunyai hak untuk turut serta, asal memenuhi semua persyaratan, apalagi beliau-beliau adalah para purnawirawan ABRI senior. **Mempersilahkan atau memberi kesempatan untuk menyatakan minat dan mengajukan usulan bukan penunjukkan.** Penunjukkan hanya bisa diberikan setelah semua persyaratan dipenuhi.

3. Pada masa itu belum ada satu pun perusahaan yang memperoleh penunjukkan usaha listrik swasta kecuali untuk Paiton Swasta I. Bahwa yang mengajukan minat sudah banyak memang benar, tetapi untuk dapat disetujui harus diadakan evaluasi terlebih dahulu terhadap usulannya sesuai aturan yang berlaku.

4. Bahwa kemudian perusahaan itu ternyata memperoleh persetujuan (pada tanggal 19 Juli 1993) tentunya harus diartikan telah memenuhi semua persyaratan. Tetapi, penetapan itu dilakukan oleh Mentamben pada periode berikutnya.

V. Kesimpulan

1. Pada saat kebijaksanaan listrik swasta ditetapkan, kebutuhan tenaga listrik diperkirakan meningkat pesat dan tidak sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah, sehingga dipandang perlu untuk mengajak swasta berpartisipasi.
2. Pada waktu itu pengalaman dan pengetahuan kita mengenai perusahaan listrik oleh swasta masih sangat terbatas.

3. Untuk itu, pemerintah telah menggunakan konsultan-konsultan dan tenaga-tenaga ahli dari luar negeri dalam berbagai bidang keahlian.
4. 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.
5. Meskipun hasilnya mungkin tidak terlalu sempurna, pada tahap awal itu berbagai upaya telah dilakukan agar program ini dapat berhasil sesuai dengan tujuan diatas. Berbagai persyaratan telah disusun secara bersama-sama dengan instansi-instansi terkait dan keseluruhan prosesnya dilakukan secara terbuka.
6. Mengenai bagaimana proyek ini dan program usaha listrik swasta pada umumnya dilaksanakan pada tahap selanjutnya, sudah menjadi tanggungjawab dan kewenangan kabinet berikutnya.