

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tanggal 29 Mei 2006 telah terjadi semburan lumpur panas di Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur bersamaan dengan proses eksplorasi Sumur Banjarpanji-1 (BJP-1) yang dilakukan oleh Lapindo Brantas, Inc (LBI). Semburan lumpur tersebut berada \pm 200 m ke arah selatan dari sumur BJP-1 dan diperkirakan akan terus berlangsung sampai dengan jangka waktu yang belum dapat ditentukan.

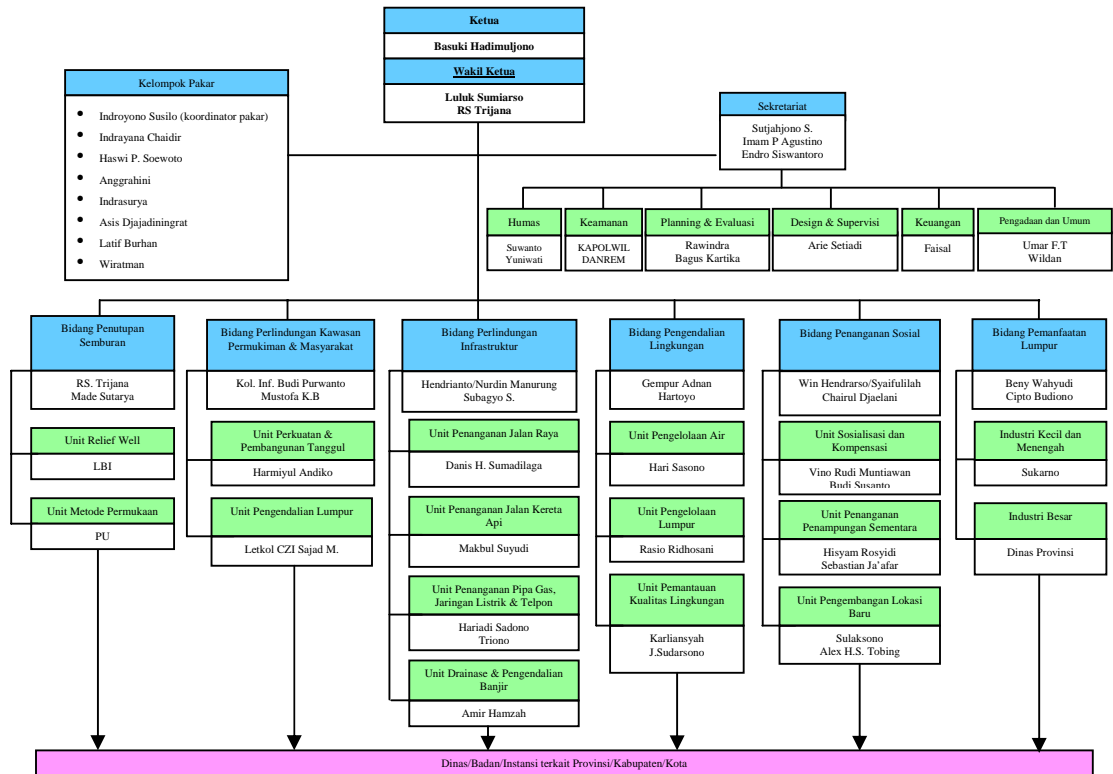
Eksplorasi sumur BJP-1 merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh LBI sebagai implementasi *Production Sharing Contract* (PSC) yang ditandatangani pada tanggal 23 April 1990. Eksplorasi Sumur BJP-1 tidak dapat dilanjutkan karena mengalami masalah sumur (*well problem*), sehingga Sumur BJP-1 harus ditutup secara permanen (*plug and abandonment*) pada tanggal 17 Agustus 2006.

Semburan lumpur panas di Sidoarjo telah menimbulkan kerusakan lingkungan hidup dan kerugian yang sangat besar, termasuk kerusakan infrastruktur vital seperti pipa gas, jalan tol, jalan kereta api, dan jaringan listrik tegangan tinggi. Berbagai instansi seperti LBI, Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo, Pemda Propinsi Jawa Timur, dan Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Sidoarjo (Timnas PSLs) telah melaksanakan berbagai upaya untuk menghentikan semburan, menangani genangan dan menangani dampak sosial dari semburan lumpur tersebut, dengan biaya yang dibebankan kepada LBI.

LBI merupakan pihak yang pertama sekali melakukan penanganan dampak semburan lumpur sebelum diambil alih oleh pihak Satlak Kabupaten Sidoarjo dan Bakornas Propinsi Jawa Timur. Ketiga instansi Pemerintah daerah dan swasta tersebut menangani dampak semburan lumpur sampai dengan terbentuknya Tim Nasional Penanggulan Semburan Lumpur Sidoarjo (Timnas PSLs) pada tanggal 8 September 2007 dengan Keputusan Presiden No. 13 tahun 2006.

Organisasi Timnas terdiri tiga kelompok besar yaitu Tim Pengarah, Tim Pelaksana dan Dewan Pakar. Tim Pengarah dan Tim Pelaksana terdiri dari wakil-wakil instansi seperti BP Migas, Departemen ESDM, Departemen PU, LBI dan Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Timnas PSLs juga dibantu oleh Dewan Pakar yang terdiri dari pakar yang berasal dari latar belakang ilmu geologi, lingkungan hidup dan lain-lain.

Gambar 1
Struktur Organisasi Timnas PSLs:



Sumber : Timnas PSLs

B. Dasar Hukum Pemeriksaan

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) melakukan pemeriksaan atas penanganan semburan lumpur Sidoarjo berdasarkan:

1. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
2. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

C. Tujuan Pemeriksaan

1. Menilai apakah pemberian ijin konsesi, pengalihan kepemilikan operator dan *participating partner* dan pelaksanaan eksplorasi telah sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang lazim (*best practice*).
2. Menilai apakah Pemerintah (Departemen ESDM dan BP Migas) telah melakukan pengawasan atas pelaksanaan eksplorasi sesuai ketentuan dan kewenangan yang dimiliki.
3. Menilai apakah LBI dan Timnas PSLs telah melakukan upaya maksimal untuk menanggapi dampak semburan lumpur.
4. Menghitung jumlah kerugian dan dampak ekonomi regional.
5. Menilai dampak semburan lumpur terhadap kelangsungan hidup.

D. Sasaran Pemeriksaan

Untuk mencapai tujuan di atas, maka sasaran pemeriksaan adalah sebagai berikut:

1. Perijinan, pengalihan kepemilikan, eksplorasi dan pengawasan.
 - a. Pemberian ijin konsesi Blok Brantas.
 - b. Pemberian ijin dan pengawasan eksplorasi di Blok Brantas oleh BP Migas dan Departement ESDM.
 - c. Kegiatan eksplorasi Sumur Banjarpanji-1.
2. Penanganan semburan lumpur
 - a. Upaya penghentian semburan lumpur
 - b. Penanganan genangan lumpur
 - c. Penanganan dampak sosial
 - d. Kegiatan-kegiatan yang terkait dengan upaya untuk meminimalisasi dampak lingkungan dalam proses pemberian ijin eksplorasi, eksplorasi, penanganan semburan lumpur, penanganan genangan dan penanganan dampak sosial.
3. Dampak semburan lumpur terhadap ekonomi regional.
4. Dampak semburan lumpur terhadap lingkungan hidup.

E. Lingkup Pemeriksaan

Berdasarkan tujuan dan sasaran pemeriksaan di atas, maka lingkup pemeriksaan adalah sebagai berikut:

1. Perolehan hak dan pengalihan hak di Blok Brantas.
2. Perijinan untuk eksplorasi Sumur BJP-1.
3. Pelaksanaan eksplorasi Sumur BJP-1
4. Pengawasan Pemerintah (Departemen ESDM dan BP Migas) dalam pelaksanaan eksplorasi Sumur BJP-1.
5. Penanganan semburan lumpur.
6. Penanganan genangan lumpur.
7. Penanganan pengungsi dan dampak sosial.
8. Dampak ekonomi regional dan lingkungan hidup.

F. Batasan Pemeriksaan

BPK-RI melakukan pemeriksaan untuk mencapai tujuan dan sasaran di atas dengan batasan sebagai berikut :

1. Pemeriksaan atas kegiatan penanganan semburan lumpur yang dilakukan oleh Lapindo Brantas Inc dan pihak-pihak yang terkait tidak ditujukan untuk menilai kesesuaian proses pengadaan dan kebenaran bukti-bukti pendukung dengan ketentuan yang berlaku termasuk tidak menilai kelayakan pengeluaran-pengeluaran dengan PSC dan atau ketentuan lainnya yang terkait dengan prosedur *cost recovery*.

2. Pemeriksaan BPK-RI atas proses eksplorasi ditujukan untuk menilai kesesuaian eksplorasi dengan ketentuan yang berlaku dan *best practice*. Pemeriksaan BPK-RI tidak memberikan kesimpulan atas penyebab terjadinya semburan
3. Kesimpulan BPK-RI dibuat berdasarkan data dan informasi yang diberikan oleh entitas.
4. Pengujian atas dokumen sumber yang menjadi dasar penyusunan pertanggungjawaban dilakukan secara uji petik dan sangat terbatas sehingga tidak dapat dijadikan dasar penilaian pertanggungjawaban secara utuh.
5. Pemeriksaan dilakukan dengan *cut off* tanggal 31 Januari 2007.

G. Penggunaan Konsultan/Tenaga Ahli

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pemeriksaan di atas, BPK-RI menggunakan konsultan atau tenaga ahli yang membantu melakukan penilaian aspek-aspek teknis terkait dengan proses eksplorasi Sumur BJP-1 serta penilaian dampak lingkungan hidup dan dampak ekonomi dari semburan lumpur Sidoarjo.

BPK-RI melaksanakan pemeriksaan dengan bekerjasama dengan Universitas Brawijaya untuk melakukan kajian/penelitian tentang dampak lingkungan hidup dan dampak ekonomi regional. Sedangkan untuk melakukan kajian terhadap aspek teknis dari proses eksplorasi Sumur BJP-1, BPK-RI bekerjasama dengan *Exploration Think Tank Indonesia* (ETTI).

Konsultan/tenaga ahli melakukan kajian dan penelitian sesuai dengan standar-standar dan kaidah-kaidah yang berlaku umum dalam bidang kajian/penelitian yang dilakukan.

H. Entitas yang Diperiksa

Pemeriksaan dilakukan di entitas-entitas sebagai berikut :

1. Lapindo Brantas, Inc
2. Pemerintah Daerah (Pemda) Propinsi Jawa Timur.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo.
4. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
5. Badan Pelaksana Minyak dan Gas (BP Migas).
6. Kementerian Lingkungan Hidup.
7. Departemen Kelautan dan Perikanan.
8. Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Sidoarjo.
9. Komando Daerah Militer V/Brawijaya.
10. Kepolisian Daerah Jawa Timur.

I. Alasan Pemeriksaan

Alasan BPK RI melakukan pemeriksaan atas semburan lumpur panas Sidoarjo adalah :

1. Semburan lumpur yang terjadi sejak tanggal 29 Mei 2006 telah disadari membawa dampak yang signifikan terhadap kepentingan publik dan masyarakat di sekitar lokasi semburan. Selain itu diprediksikan bahwa dampak luapan lumpur akan meluas dan mempengaruhi serta melampaui batasan regional Kecamatan Porong atau Kabupaten Sidoarjo, atau bahkan sampai dengan di luar Propinsi Jawa Timur. Dilain pihak masih terdapat ancaman bahaya lanjutan berupa *geohazard* terhadap masyarakat dan fasilitas publik lain.
2. Hasil pemeriksaan pendahuluan menunjukkan signifikansi dampak yang ditimbulkan oleh luapan lumpur di Sidoarjo, antara lain ribuan orang yang terpaksa mengungsi, kerusakan fisik terhadap fasilitas publik dan obyek-obyek vital, dampak terhadap sektor pertanian masyarakat, pengaruh terhadap aktivitas perekonomian masyarakat, dan lain-lain.
3. Manajemen dampak semburan lumpur yang sedang dalam tahap pelaksanaan memiliki derajat yang sangat penting bagi masyarakat, lingkungan hidup dan infrastruktur publik yang terkena dampak luapan lumpur. Selain itu, mengingat sifat kejadian di Sidoarjo, dan belum adanya konsep penanganan yang jelas, meliputi mitigasi bahaya lanjutan, tanggap darurat yang mungkin dapat berulang, serta upaya rehabilitasi dan rekonstruksi di tengah penghentian sumber semburan, maka diperlukan manajemen penanganan dampak semburan yang komprehensif, terpadu dan tidak bersifat jangka pendek.
4. Adanya keresahan masyarakat sebagai kontinuitas dampak semburan lumpur dan akibat langkah penanganan yang kurang memadai berpotensi menjadi permasalahan yang berlarut-larut.
5. Dana yang telah dikeluarkan untuk penanganan dampak semburan lumpur akan semakin besar jika manajemen dampak semburan lumpur tidak dilakukan secara efektif untuk mengurangi dampak dan menghentikan penderitaan rakyat.

J. Kriteria yang Digunakan

Pemeriksaan atas penanganan semburan lumpur dilakukan dengan menggunakan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang terkait dengan eksplorasi dan eksploitasi migas, perijinan, pengawasan, lingkungan hidup dan *best practice*.

K. Standar Pemeriksaan

Standar pemeriksaan yang digunakan dalam pemeriksaan ini adalah Standar Audit Pemerintahan (SAP) tahun 1995 yang ditetapkan BPK-RI