



**LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria**  
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran  
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804  
Volume 1, Nomor 2, April 2021  
Artikel diterbitkan: 25 April 2022 DOI: <https://doi.org/10.23920/litra.v1i2.755>

**PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR *REFINERY DEVELOPMENT MASTER PLAN*  
DI BALIKPAPAN SEBAGAI SARANA KETAHANAN ENERGI DAN  
REVITALISASI EKONOMI**

***THE DEVELOPMENT OF REFINERY DEVELOPMENT MASTER PLAN  
INFRASTRUCTURE IN BALIKPAPAN AS ENERGY SECURITY AND  
ECONOMIC REVITALIZATION***

**Farina Firda Eprilia<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21  
e-mail: farina19001@mail.unpad.ac.id

**ABSTRAK**

Pemenuhan terhadap kebutuhan hidup manusia yang kompleks berbanding lurus dengan peningkatan laju konsumsi energi. Di Indonesia, skala penggunaan energi fosil yang tinggi menyebabkan perlu adanya pengoptimalan produktivitas. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif yang menghubungkan antara permasalahan dan latar belakang masalah kemudian dianalisis dengan kerangka pemikiran hukum kualitatif. Berdasarkan penelitian ini, Pemerintah mengeluarkan kebijakan publik berupa *Refinery Development Master Plan* (RDMP) sebagai perwujudan pembangunan infrastruktur pada masa pemerintahan Jokowi. Pembangunan ini terbagi menjadi lima daerah, salah satunya Balikpapan, Kalimantan Timur. Proyek ini memiliki prospek agar Indonesia terbebas dari impor BBM tahun 2026. Dalam pelaksanaannya terdapat kendala di mana kilang itu dibangun tepat di samping unit kilang lama yang masih beroperasi, sehingga berimplikasi pada pembuatannya yang memakan waktu lama. Kendati demikian, pembangunan infrastruktur ini telah sesuai dengan arah kebijakan nasional dan asas-asas umum kebijakan publik, sehingga memberi dampak positif terhadap ketahanan energi dan pendukung revitalisasi ekonomi Indonesia.

**Kata kunci:** Kebijakan Publik; Pembangunan Infrastruktur; *Refinery Development Master Plan*

**ABSTRACT**

*The fulfillment of the complex needs of human life is directly proportional to the increase in rate of energy consumption. In Indonesia, the high scale of fossil energy use makes it necessary to optimize productivity. The research method used is normative juridical which connects problems and backgrounds then analyzed with a qualitative legal framework. Based on this research, the Government issued a public policy in the form of the RDMP as a manifestation of infrastructure development. This development is divided into five regions, one of which is Balikpapan, East Kalimantan. This project has prospect that Indonesia will be free from imports of fuel in 2026. There are obstacles so the construction take a long time. Nevertheless, this infrastructure development has been in accordance with the direction of national policies and general principles of public policy, so it has positive impacts on energy security and supports the revitalization of Indonesian economy.*

**Keywords:** Infrastructure Development; Public policy; *Refinery Development Master Plan*

## PENDAHULUAN

Pemenuhan terhadap kebutuhan hidup manusia yang kompleks sebagai makhluk hidup berbanding lurus dengan peningkatan konsumsi energi, hal ini merupakan bentuk konsekuensi logis laju pertumbuhan penduduk yang masif dan pertumbuhan perekonomian di suatu negara. Di Indonesia, konsumsi energi masih didominasi oleh energi fosil seperti minyak bumi, gas bumi, dan batubara. Dominasi tersebut berkaitan dengan penyediaan energi primer Indonesia hingga tahun 2050 dengan peningkatan selama periode proyeksi sebesar 407 juta *Tonne of oil equivalent* (TOE) dan 448 juta *collection period* (CP). Meskipun nilai absolut energi fosil meningkat, pangsa energi fosil terhadap penyediaan energi primer total mengalami penurunan menjadi 88% (TOE) dan 69% (CP). Pangsa minyak bumi diperkirakan terus menurun tapi perannya masih cukup tinggi hingga 2050. Hal ini dikarenakan ketergantungan penggunaan BBM terutama pada sektor transportasi masih cukup tinggi. Sementara pasokan gas bumi diperkirakan terus meningkat dari tahun ke tahun meskipun pangsaanya hingga tahun 2030 sedikit menurun.<sup>1</sup>

Ketergantungan terhadap energi fosil menimbulkan sekurang-kurangnya tiga ancaman serius yaitu:

- a. Menipisnya cadangan minyak bumi yang ada (asumsi tanpa temuan sumur minyak baru);
- b. Kenaikan/ketidakstabilan harga akibat laju permintaan yang lebih besar dari produksi minyak; dan
- c. Polusi gas rumah kaca akibat pembakaran bahan bakar fosil.<sup>2</sup>

Skenario tersebut menunjukkan sektor migas masih menjadi tumpuan utama penyediaan energi primer Indonesia ke depan. Penggunaan bahan bakar minyak bumi dan batubara masih mendominasi bauran energi primer nasional sehingga diperlukan adanya revitalisasi terhadap energi fosil dalam negeri. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi dari pemerintah untuk merevitalisasi energi migas di Indonesia dengan tepat.

Dalam rangka optimalisasi terhadap pemenuhan kebutuhan bahan bakar dan upaya untuk mencapai ketahanan energi, Indonesia membutuhkan pertumbuhan produksi industri kilang minyak dalam negeri. Dewasa ini, kemampuan terhadap pemenuhan kebutuhan pokok dalam negeri tersebut terhitung sangat rendah, hal ini dapat dibuktikan dengan kondisi Indonesia yang hanya mampu memenuhi kebutuhan selama 48 hari pada tahun 2013, serta diperkirakan akan turun menjadi 38 hari pada tahun 2025. Selain itu, Direktur Pembinaan Usaha Hilir Migas Mohammad Hidayat mengungkapkan pada tahun 2019, Indonesia masih mengimpor BBM untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sebanyak 24,7 juta KL atau 33% sedangkan produksi BBM dari kilang dalam mencapai 50,9 juta KL atau 67%. Pada tahun 2020-2021, produksi (*supply*) BBM berada dalam kondisi yang stagnan, namun kebutuhan (*demand*) terus meningkat. Jika kondisi penurunan ini dibiarkan, hal ini berpotensi menimbulkan ancaman ketahanan energi. Sebab itu, dibutuhkan suatu pembangunan sebagai bentuk pencegahan terhadap kemerosotan ketahanan energi dalam negeri.

---

<sup>1</sup> Eko, Agus, and Berkah Fajar Tamtomo Kiono. 2021. "Dari Energi Fosil Menuju Energi Terbarukan: Potret Kondisi Minyak dan Gas Bumi Indonesia Tahun 2020–2050." *Jurnal Energi Baru dan Terbarukan* (3): 155-156

<sup>2</sup> Lubis, Abubakar. 2007. "Energi terbarukan dalam pembangunan berkelanjutan." *Jurnal Teknologi Lingkungan* (2):1

Menanggapi kondisi tersebut, pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan publik berupa *Refinery Development Master Plan* (RDMP) sebagai salah satu mega proyek yang direncanakan pada masa pemerintahan Jokowi. Proyek pembangunan infrastruktur ini dianggap sebagai bentuk paling tepat dalam rangka pencegahan penurunan ketahanan energi nasional. Pasalnya, *Refinery Development Master Plan* (RDMP) adalah proyek untuk merevitalisasi 5 (lima) kilang di beberapa daerah Indonesia, yakni Cilacap, Jawa Tengah; Balongan, Jawa Barat; Dumai, Riau; Balikpapan, Kalimantan Timur; serta Plaju, Sumatera Selatan. *Refinery Development Master Plan* (RDMP) dibutuhkan bersamaan dengan proyek kilang minyak baru (*Grass Root Refinery*) untuk meningkatkan kapasitas produksi kilang minyak yang sudah ada di Indonesia. Dengan revitalisasi 5 (lima) kilang tersebut, diharapkan terdapat peningkatan terhadap estimasi produksi minyak dalam negeri, yakni akan meningkat sebesar 150%. Dengan melihat *supply* dan *demand* BBM tahun 2020-2026, Indonesia akan terbebas dari impor BBM tahun 2026, ketika seluruh RDMP dan GRR rampung dibangun. Saat itu, produksi diperkirakan 87,4 juta KL, sementara kebutuhan atau *demand* mencapai 85,1 juta KL.<sup>3</sup>

Perencanaan revitalisasi kilang minyak di masing-masing daerah memiliki rencana aksi yang berbeda-beda dengan memperhatikan kondisi geografis setempat, seperti halnya *Refinery Development Master Plan* (RDMP) Balikpapan yang berfokus pada revisi AMDAL dan *monitoring* untuk memulai pengadaan peralatan. Sampai akhir Oktober 2021 ini, PT Kilang Pertamina Internasional (KPI) menyatakan progres proyek strategis nasional di Balikpapan ini telah mencapai 43%. Megaprojek ini telah berhasil melakukan realisasi lebih besar 0.25% dari target *reforecast* serta percepatan pembangunannya didukung oleh percepatan *delivery* peralatan *Long Lead Item* (LLI) yang mayoritas telah tiba di Balikpapan tahun 2021. Percepatan tersebut selaras dengan masa konstruksi puncak (*peak construction*) proyek ini yang diestimasi terjadi pada pertengahan 2022. Proyek yang dijalankan di Balikpapan ini telah mendekati tujuan utama revitalisasi kilang minyak dalam negeri, yakni untuk meningkatkan fleksibilitas mengolah minyak mentah ekonomis yang tersedia di pasar.

Tak jarang dalam pembangunan infrastruktur ditemui beberapa kendala, termasuk dalam mega proyek *Refinery Development Master Plan* (RDMP) Balikpapan. Pembangunan unit baru di Kilang Balikpapan harus memerlukan kehati-hatian yang ekstra. Pasalnya, kilang itu dibangun tepat di samping unit kilang lama yang hingga saat ini masih beroperasi untuk memproduksi bahan bakar minyak (BBM), sehingga diprediksikan akan berdampak cukup kompleks. Selain itu, ketidaklengkapan detail informasi terkait kondisi kilang di Balikpapan juga berimplikasi pada diperlukannya waktu yang lebih lama, karena jika terburu-buru maka akan menyebabkan kerusakan jaringan pipa dan kabel serta berujung pada kerusakan kondisi kilang.

Dengan adanya permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut terkait pembangunan infrastruktur ini dengan mengidentifikasi hal-hal berikut:

- a. Bagaimana potensi dan kendala pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan sebagai sarana ketahanan energi dan revitalisasi ekonomi nasional?
- b. Apakah pembangunan infrastruktur tersebut telah sesuai dengan arah kebijakan publik nasional?

---

<sup>3</sup> Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, 2020. Accessed 16 Desember 2021. *Pembangunan RDMP dan GRR Terwujud, 2026 Indonesia Tak Perlu Impor BBM*. <https://migas.esdm.go.id/post/read/pembangunan-rdmp-dan-grr-terwujud-2026-indonesia-tak-perlu-impor-bbm>,

Pokok permasalahan tersebut menjadi bahasan dalam penulisan ini dengan tujuan untuk memahami arah kebijakan pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan serta menganalisis lebih mendalam mengenai potensi dan kendala yang timbul dalam proses pelaksanaan pembangunan infrastruktur tersebut.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang menghubungkan antara permasalahan dan latar belakang masalah tersebut muncul, kemudian dianalisis dengan kerangka pemikiran hukum kualitatif. Penelitian ini mengidentifikasi *Refinery Development Master Plan* (RPDM) di Balikpapan sebagai pembangunan infrastruktur yang memiliki prospek terhadap ketahanan energi dan revitalisasi ekonomi nasional. Hasil dari analisis tersebut mengarah pada arah kebijakan pembangunan infrastruktur sesuai dengan asas-asas kebijakan publik beserta potensi dan kendala dalam pelaksanaannya. Data yang digunakan penulis berasal dari bahan hukum primer yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan perundang-undangan yang berlaku, serta bahan hukum sekunder yang terdiri dari artikel jurnal, buku, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

## PEMBAHASAN

### Kebijakan Publik

Kebijakan didefinisikan sebagai serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi.<sup>4</sup> Kebijakan umumnya bersifat mendasar, karena kebijakan hanya menggariskan pedoman umum sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang memuat serangkaian program/aktivitas/tindakan dengan tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh para pelaku (*stakeholders*) dalam rangka memecahkan suatu permasalahan tertentu serta isu dan formulasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses politik yang dilakukan elit politik dan/atau kelompok-kelompok penekan.<sup>5</sup>

Adapun yang dimaksud dengan publik secara etimologis memiliki dua makna. Pertama, sebagai kata benda (*the public*) yang berarti *the community in general* atau *part of community having a particular interest in common*. Kedua, sebagai kata sifat (publik) yang berarti "...of or concerning people in general or provided, especially by central or local government, for the use of people in general..", dari pengertian ini, kata "publik" sangat erat kaitannya dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak.<sup>6</sup> Selanjutnya, pengertian kebijakan publik oleh para pakar didefinisikan secara beragam. Thoha memberikan penafsiran tentang kebijakan publik sebagai hasil rumusan dari suatu pemerintahan. Dalam pandangan ini, kebijakan publik lebih dipahami sebagai apa

---

<sup>4</sup> Wahyudi, A. 2016. "Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat". *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 2 (2): 101

<sup>5</sup> Abdullah Ramdhani, et.c, 2017. Konsep Umum Pelaksana Kebijakan Publik, *Jurnal Publik* 11 (01):4

<sup>6</sup> Leo Agustino, 2019. *Dasar-dasar kebijakan publik*. Cet.7 (Edisi Revisi)." Bandung: Alfabeta, hlm.7

yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan daripada proses hasil yang dibuat.<sup>7</sup> Artinya, kebijakan publik pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola tertentu yang mengarah pada pencapaian tujuan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.

Pengertian lain muncul dari beberapa pakar sebagaimana dikutip dari Leo Agustino, seperti Robert yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “...*The relationship of governmental unit to its environment.*” Kemudian Eyestone, menyatakan bahwa kebijakan publik mencakup hampir semua elemen dalam konteks negara. Selanjutnya Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “...*what governments do, what they do it, and what difference it makes.*” Merujuk kepada pendapatnya dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan bentuk pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (baik itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumber daya manusia maupun yang lainnya) dimana pekerjaan tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*).<sup>8</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang sadar, terarah, dan terukur yang dilakukan oleh pemerintah yang melibatkan para pihak yang berkepentingan dalam bidang-bidang tertentu yang mengarah pada tujuan tertentu. Sehingga untuk efektivitas kebijakan publik diperlukan kegiatan sosialisasi, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan. Selanjutnya, sifat utama kebijakan publik adalah perlu adanya peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa, sehingga dapat diasumsikan bahwa kebijakan publik merupakan produk hukum yang dibuat pemerintah yang terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu, bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri karena berorientasi pada kesejahteraan masyarakat<sup>9</sup>, yang dapat diwujudkan berupa peraturan-peraturan, perundang-undangan dan sebagainya, dengan tetap mengacu kepada segenap asas yang dikenal sebagai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Karena sifatnya yang dan harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali, menimbulkan konsekuensi logis bahwa sebelum kebijakan publik tersebut diterbitkan dan dilaksanakan, harus ditetapkan dan disahkan oleh badan/lembaga yang berwenang.<sup>10</sup>

Terdapat 5 (lima) hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. 1) Tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan harus menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi; 2) Kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah; 3) kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan; 4) Bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan; dan 5) Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.<sup>11</sup>

Pelaksanaan kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya menyangkut aspek kewenangan, sumber daya, komunikasi, dan disposisi. Dimensi-dimensi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan publik diantaranya menggunakan prinsip konsistensi,

---

<sup>7</sup> *Op.Cit*, hlm.5

<sup>8</sup> *Op.Cit*, hlm. 15

<sup>9</sup> Mustari, Nuryanti, 2015. “*Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik.* Yogyakarta: LeutikaPrio, hlm.38-39

<sup>10</sup> *Op.Cit*, hlm.3

<sup>11</sup> Tahir, Arifin. *Kebijakan Publik dan Good Governance.* Bandung:Alfabeta, hlm. 8-9

transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektivitas, dan efisiensi. Sementara itu, terhadap kebijakan publik juga dapat dilakukan evaluasi pelaksanaan secara komprehensif, yang meliputi evaluasi pada tahap perencanaan (*ex-ante*), evaluasi pada tahap pelaksanaan (*on-going*), dan *evaluasi pada tahap pasca-pelaksanaan (ex-post)*.<sup>12</sup>

### **Pembangunan Infrastruktur**

Pembangunan merujuk kepada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai segenap proses, cara dan perbuatan membangun.<sup>13</sup> Sedangkan infrastruktur dapat dimaknai sebagai suatu bentuk prasarana. Sedangkan secara luas pembangunan infrastruktur dapat dimaknai sebagai modal atau kapital dalam upaya peningkatan produktivitas perekonomian negara serta usaha peningkatan taraf hidup masyarakat secara luas. Pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan secara masif dan menyebar ke seluruh wilayah di suatu negara ini dapat menjadi pijakan dalam memastikan terjaminnya ketersediaan infrastruktur, pun dapat dijadikan sebagai batu lompatan berbagai negara, terutama negara yang dikategorikan sebagai negara berkembang, sehingga pembangunan infrastruktur dapat menjadi faktor penggerak untuk menuju negara maju, sekaligus dapat lepas dari perangkap sebagai negara berkembang saja atau "*middle income trap*".

Urgensi keberlanjutan pembangunan infrastruktur semakin dirasakan di tengah meningkat dan menajamnya persaingan ekonomi antar kawasan di belahan dunia, karena dengan membangun infrastruktur sejatinya merupakan bentuk konkret terhadap pembangunan masa depan sebuah peradaban, hal ini dapat berperan sebagai stimulus bergeraknya beragam aktivitas ekonomi. Selain itu, melalui percepatan pembangunan infrastruktur yang digencarkan secara lebih merata di suatu negara dapat menumbuhkan harapan terciptanya konektivitas yang kuat antar wilayah, menurunkan biaya logistik, memperkecil ketimpangan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat, serta memupus kesenjangan ekonomi negara yang bersangkutan. Sehingga akhirnya akan bermuara pada peningkatan daya saing dan stimulus pertumbuhan ekonomi guna peningkatan kualitas suatu negara.

Dilihat berdasarkan sudut pandang ekonomi, infrastruktur merupakan wujud dari *public capital* (modal publik) yang dibentuk dari investasi yang dilakukan pemerintah. Infrastruktur dalam hal tersebut meliputi jalan, jembatan, pengairan dan bentuk pembangunan lainnya (Mankiw, 2003). Sedangkan menurut *The Routledge Dictionary of Economics* (1995) memberikan pengertian yang lebih luas lagi yakni peran strategis infrastruktur sebagai pelayan utama dari suatu negara dalam membantu bergeraknya roda kegiatan ekonomi dan kegiatan masyarakat, diantaranya melalui penyediaan transportasi, ketahanan energi, dan juga fasilitas pendukung lainnya.<sup>14</sup> Maka dari itu, ketidakstabilan infrastruktur dan perekonomian suatu negara dapat menjadi pemicu munculnya ketidakadilan sosial, hal ini tersebut berujung pada lahirnya situasi yang sulit bagi sebagian penduduk untuk berkunjung ke fasilitas publik, seperti puskesmas dan rumah sakit, sekolah dan kantor layanan publik lainnya. Hal tersebut semata-mata disebabkan oleh keterbatasan akses dan sarana yang tidak memadai.

---

<sup>12</sup> *Op.Cit*, hlm.10

<sup>13</sup> Pembangunan (Def.2). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBI) Daring, diakses dalam <https://kbbi.web.id/bangun-2>, 20 Januari 2022

<sup>14</sup> Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2019. Accessed 16 December, 2021. *Melanjutkan Pembangunan Infrastruktur dan Indonesia Maju*. [https://www.setneg.go.id/baca/index/melanjutkan\\_pembangunan\\_infrastruktur\\_dan\\_indonesia\\_maju](https://www.setneg.go.id/baca/index/melanjutkan_pembangunan_infrastruktur_dan_indonesia_maju),

Melihat kepada realita seperti itu, maka terdapat hubungan erat antara infrastruktur dengan pembangunan ekonomi, hal ini dapat dilihat bahwasanya tingkat ketersediaan infrastruktur di suatu negara adalah faktor penting sekaligus penentu bagi tingkat kecepatan dan perluasan pembangunan ekonomi. Pembangunan infrastruktur merupakan kapital dalam upaya peningkatan produktivitas perekonomian negara serta usaha peningkatan taraf hidup masyarakat secara luas. Lebih dari itu, infrastruktur juga merupakan *social overhead capital* atau barang-barang modal yang menjadi dasar atau sarana penting bagi keperluan-keperluan masyarakat yang secara tidak langsung kemudian bermanfaat dalam usaha menghasilkan atau meningkatkan produksi. Selain itu, pada penelitian mengenai pengaruh infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi yang dilakukan oleh David Aschauer (1989) dengan menggunakan model produksi *Cobb-Douglas*, diperoleh hasil bahwa terdapat korelasi positif antara investasi infrastruktur dengan produktivitas *output* yang dihasilkan. *Core infrastructure* seperti transportasi, energi, dan air memiliki dampak yang lebih besar dari pada infrastruktur lain seperti bangunan dan rumah sakit.<sup>15</sup>

Dengan demikian, menjadi jelas bahwa keberlanjutan pembangunan infrastruktur merupakan kunci dasar lompatan ekonomi suatu negara, khususnya negara berkembang yang ingin bertransformasi menuju negara maju. Sehingga menjadi hal yang perlu diperhatikan secara saksama bahwa implementasi pembangunan infrastruktur adalah suatu keharusan, disertai dengan dukungan kontribusi positif dan sinergitas diantara seluruh pemangku kepentingan.

### **Regulatory Impact Analysis (RIA)**

Dalam salah satu panduan yang diterbitkan *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), RIA dijelaskan sebagai suatu proses yang secara sistematis mengidentifikasi dan menilai dampak yang diinginkan dari suatu pengajuan undang-undang dengan metode analisis yang konsisten seperti *benefit-cost analysis*.<sup>16</sup> Metode ini banyak digunakan di negara maju untuk: mengkaji permasalahan dan kebutuhan akan suatu regulasi, menghitung untung ruginya (analisis manfaat dan biaya), serta mempertimbangkan berbagai alternatif solusi atas masalah yang diidentifikasi. Tahapan konsultasi kepada berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari metode ini.<sup>17</sup>

RIA merupakan piranti evaluasi yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif dari suatu kebijakan yang diusulkan atau sedang berjalan. Kristian Widya Wicaksono mengelompokkan 4 (empat) prinsip pokok RIA. Yakni: 1) Prinsip Netralitas dan Persaingan; 2) Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif; 3) Prinsip Partisipasi Transparansi; dan 4) Prinsip Efektivitas Biaya Keuntungan.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> Suska, 2012. "Prinsip *Regulatory Impact Assessment* dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011.", *Jurnal Konstitusi* 9 (2):358-379

<sup>17</sup> Andarwulan, Nur, 2017. "Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) untuk Implementasi Kebijakan." *Seafast Center. Tersedia pada: <http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf>* (2015):7

<sup>18</sup> Kristian Widya, 2008. "Aplikasi Prinsip-prinsip RIA dalam proses Formulasi Peraturan Daerah." *Jurnal Administrasi Publik* 5 (2): 165

Tahapan RIA sesuai OECD adalah:

- 1) Mendefinisikan konteks kebijakan dan tujuan khususnya mengidentifikasi secara sistemik masalah yang menyebabkan diperlukannya pengaturan oleh pemerintah;
- 2) Mengidentifikasi dan mendefinisikan semua opsi peraturan dan kebijakan lain untuk mencapai tujuan kebijakan yang akan ditetapkan;
- 3) Mengidentifikasi dan mengkuantifisir dampak dari opsi yang dipertimbangkan, termasuk efek biaya, manfaat dan pendistribusian;
- 4) Membangun strategi penegakan hukum dan kepatuhan dari setiap opsi, termasuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi tiap pilihan;
- 5) Membangun mekanisme *monitoring* untuk mengevaluasi keberhasilan kebijakan yang dipilih dan memberi masukan informasi untuk respons pengaturan di masa mendatang; dan
- 6) Konsultasi publik secara sistematis untuk memberi kesempatan kepada semua pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan. Tahap ini memberikan informasi yang penting akan biaya dan manfaat dari semua alternatif termasuk efektivitasnya.

Secara ringkas, metode ini mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian yang memiliki objek berupa kebijakan, baik berbentuk peraturan ataupun non-peraturan yang dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.

### **Potensi Pembangunan Infrastruktur *Refinery Development Master Plan (RDMP)* di Balikpapan**

*Refinery Development Master Plan (RDPM)* atau perubahan kilang lama merupakan salah satu mega proyek yang masuk ke dalam daftar program legislasi nasional Indonesia di era pemerintahan Jokowi. Kabinet Indonesia Maju memiliki fokus pada pembangunan infrastruktur di berbagai wilayah Indonesia yang memiliki potensi baik secara geografis maupun kependudukan, hal ini bertujuan untuk peningkatan mutu ekonomi dalam negeri sekaligus meningkatkan daya tarik investor asing. *Refinery Development Master Plan (RDPM)* atau perubahan kilang lama adalah proyek yang cukup penting bagi Indonesia. Sebab hal ini akan mendekatkan negara Indonesia sebagai swasembada Bahan Bakar Minyak (BBM). Lahirnya pembangunan infrastruktur seperti ini akan membantu pertumbuhan ekonomi di wilayah sekitar kilang. Karena proyek ini akan banyak menyerap tenaga kerja hingga puluhan ribu orang. Belum lagi megaprojek ini merupakan bentuk revitalisasi kilang minyak nasional dan memiliki celah dalam membuka lapangan kerja yang baru, serta wilayah sekitar akan diuntungkan, sebab infrastruktur sebagai penunjang pelancaran proyek akan lebih diperhatikan dan bisnis baru akan lebih terbuka, seperti kuliner, wisata, hiburan ataupun jasa.

*Refinery Development Master Plan (RDPM)* ini merupakan jenis pembangunan infrastruktur yang memiliki tujuan untuk merevitalisasi kilang lama yang nantinya akan menambah produksi minyak menjadi 150% dari sebelumnya. Hal ini yang akan memenuhi kebutuhan minyak nasional menjadi 1,6 bph. Artinya, pelaksanaan pembangunan infrastruktur seperti ini merupakan salah satu cara untuk memperbaiki ketahanan energi dalam negeri. Jadi selain dengan membangun kilang baru, solusi yang terbilang lebih ekonomis adalah dengan pelaksanaan *Refinery Development Master Plan (RDPM)*, karena dalam pembangunan ini hanya perlu pemeliharaan dan juga perbaikan kilang yang sudah masuk tahap produksi sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut, pembangunan infrastruktur ini akan lebih



mendauletkan Indonesia di sektor migas dan juga energi. Sehingga jika terlaksana, Indonesia dapat lebih maju dari negara tetangganya. Dan *output* lain yang lebih jauh adalah Indonesia dapat lepas dari impor minyak.

Seiring dengan salah satu fokus kebijakan Pemerintah Republik Indonesia di tahun ini ber pemulihan ekonomi di tengah tantangan pandemi, Pemerintah bekerjasama dengan PT. Pertamina sebagai BUMN untuk terus melanjutkan proyek-proyek strategis nasional yang diamanatkan. Salah satu proyek strategis nasional yang dilakukan dengan metode *government to business* tersebut adalah proyek *Refinery Development Master Plan* (RDMP), yakni pengembangan kilang minyak dan petrokimia. Berdasarkan arahan Presiden beberapa waktu lalu, *Refinery Development Master Plan* (RDPM) merupakan suatu bentuk kebijakan publik yang dilaksanakan di beberapa daerah Indonesia, yakni Cilacap, Jawa Tengah; Balongan, Jawa Barat; Dumai, Riau; Balikpapan, Kalimantan Timur; serta Plaju, Sumatera Selatan. Salah satu proyek yang saat ini mengalami progres yang signifikan terletak di Balikpapan, Kalimantan Timur.

Sejak membentuk *Subholding Refining and Petrochemical* (R&P), Pertamina memfokuskan pelaksanaan amanah ini kepada PT. Kilang Pertamina Internasional (KPI) sebagai perusahaan induk bisnis kilang minyak dan petrokimia agar proyek *Refinery Development Master Plan* (RDPM) Balikpapan berjalan lebih tangkas (*agile*) dan cepat. Proyek tersebut akan meningkatkan kapasitas kilang, memperbaiki kualitas produk, dan menurunkan harga pokok produksi bahan bakar minyak (BBM) yang akan mendorong peningkatan devisa serta penerimaan pajak. Upaya ini dilakukan dalam rangka mewujudkan kemandirian energi serta menekan defisit neraca perdagangan atau *Current Account Deficit* (CAD), dengan langkah menurunkan impor produk BBM dan petrokimia secara signifikan.

*Corporate Secretary Subholding Refining & Petrochemical* PT. KPI menyampaikan bahwa proyek *Refinery Development Master Plan* (RDPM) Balikpapan merupakan salah satu proyek terbesar Pertamina yang ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) yang terdiri dari dua fase. Pada fase pertama yang ditargetkan selesai pada 2024, *Refinery Development Master Plan* (RDPM) Balikpapan akan meningkatkan kapasitas produksi Kilang RU V Balikpapan dari 260 kilo *barrel per day*/kbpd (ribu barel per hari) menjadi 360 kbpd dan menghasilkan produk-produk berkualitas yang memenuhi standar Euro V. Produk standar Euro V sendiri memiliki keunggulan yang utama, yaitu lebih ramah lingkungan dengan bahan bakar minyak yang lebih berkualitas dengan tingkat konsumsi yang lebih hemat. Sedangkan pada fase kedua yang ditargetkan selesai pada 2026, mega proyek ini akan meningkatkan fleksibilitas pasokan minyak mentah sehingga kilang akan mampu mengolah minyak mentah yang lebih banyak tersedia di pasaran dengan harga lebih ekonomis, yaitu minyak mentah asam (*sour crude*) dengan kandungan belerang (sulfur) sebanyak 2%.<sup>19</sup>

Dalam proyek ini, terdapat juga pengembangan sejumlah fasilitas pendukung, yaitu pembangunan dua tangki penyimpanan minyak mentah berkapasitas masing-masing 1 juta barel, pembangunan fasilitas penerimaan pasokan minyak mentah dari kapal tanker yang disebut sebagai

---

<sup>19</sup>Pertamina, 2020. *Proyek Pengembangan Kilang RDMP Balikpapan Kejar Target*. Accessed 16 December, 2021. <https://www.pertamina.com/id/news-room/news-release/proyek-pengembangan-kilang-rdmp-pertamina-balikpapan-kejar-target>

*Single Point Mooring* (SPM) berkapasitas 320.000 *deadweight tonnage* (tonase bobot mati), serta pembangunan fasilitas pipa darat dan lepas pantai dari Terminal Lawe-Lawe ke Kilang Balikpapan.

Berdasarkan data yang terhimpun, hingga akhir Juni *Refinery Development Master Plan* (RDPM) Balikpapan telah mengalami kemajuan pembangunan fisik sebesar 35,74%. PT Kilang Pertamina Balikpapan (PT KPB) sebagai penanggung jawab proyek telah melaksanakan *acceleration meeting* dengan *joint operation* (JO) pelaksana proyek. Proyek ini juga telah mencapai sejumlah tonggak pencapaian (*milestones*) di beberapa titik yang menjadi pusat pembangunan infrastruktur ini. Hingga akhir triwulan 1 kemarin, megaprojek di Balikpapan ini telah mencapai beberapa *Delivery 3 Units of Boiler* pada Februari 2021 dan *Delivery Alkylolation Reactor* pada Maret 2021. Kemudian triwulan 2 ini, *milestones* yang telah dicapai adalah *Operational Acceptance Relokasi Flare* pada April 2021 dan *delivery 5 unit Steam Turbine Generator* pada Juni 2021. Kemudian, progres mega proyek Balikpapan di akhir tahun 2021 pun tercatat berhasil melampaui target yang diproyeksikan sebelumnya, yakni sebesar 45,54%.. Tetapi justru berhasil terealisasi sebesar 47%. Capaian ini meliputi 4 (empat) komponen utama yakni *engineering, procurement, construction, dan commissioning*.<sup>20</sup>

Nicke Widyawati, Direktur Utama PT Pertamina memproyeksikan setelah megaprojek ini tuntas secara keseluruhan, defisit neraca migas (*current account deficit*) dapat ditekan hingga US\$2,65 miliar per tahun. Defisit neraca migas dapat ditekan melalui substitusi produk impor dengan produk-produk bernilai jual tinggi seperti Gasoline dengan kualitas EURO V serta produk Petrokimia Propylene yang kebutuhannya masih sangat tinggi. Komitmen tinggi Pertamina untuk menekan defisit neraca migas ini nampak melalui progres proyek yang *on track* yang akan menghasilkan produk-produk non-BBM seperti LPG akan naik pesat 48 kilo ton per tahun menjadi 384 kilo ton per tahun. Paralel, produk BBM seperti Gasoline, Diesel dan Avtur juga naik drastis dengan total produksi menjadi 319 ribu barel/hari.

### **Kendala Pembangunan Infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan**

Pembangunan Kilang Balikpapan tidak selalu berjalan mulus. Dalam perjalanannya, ditemui sejumlah tantangan besar yang harus diselesaikan. Direktur Utama PT Kilang Pertamina Balikpapan Narendra Widjajanto, mengungkapkan bahwa pembangunan unit baru di Kilang Balikpapan harus memerlukan kehati-hatian yang ekstra. Pasalnya, kilang itu dibangun tepat di samping unit kilang lama yang hingga saat ini masih beroperasi untuk memproduksi bahan bakar minyak (BBM) sehingga diprediksikan akan berdampak cukup kompleks. Selain itu, ketidaklengkapan detail informasi terkait kondisi kilang di Balikpapan juga berimplikasi pada diperlukannya waktu yang lebih lama. Sehingga apabila pembangunan infrastruktur tersebut dilaksanakan dalam keadaan yang terburu-buru tanpa disertai kelengkapan data terkait kondisi fisik, geografis dan kependudukan Balikpapan, dikhawatirkan mega proyek ini akan menyebabkan jaringan pipa dan kabel ini bermasalah, sehingga berujung pada kerusakan kondisi kilang di area tersebut.

Kendala selanjutnya muncul dari sisi finansial karena mega proyek Balikpapan ini merupakan jenis pembangunan yang menelan investasi senilai US\$4 miliar, sehingga hal tersebut menjadi tantangan besar bagi Pertamina, kebutuhan untuk terselenggaranya pembangunan kilang minyak di

---

<sup>20</sup>JDIH BUMN, 2022. *Proyek Pengembangan Kilang Balikpapan Lampau Target*. Accessed 19 Januari, 2022. <https://jdih.bumn.go.id/berita/proyek-pengembangan-kilang-balikpapan-lampau-target>

Balikpapan merupakan salah satu proyek yang menelan biaya besar yang akan dikururkan Pertamina. Mengingat bagaimanapun, Indonesia memuat daftar yang cukup banyak terkait mega proyek yang tengah direalisasikan, terutama dengan metode *government to business*. Dengan demikian, masalah pendanaan menjadi tantangan lain yang harus diselesaikan, terutama oleh Pertamina. Konsekuensi yang harus diterima adalah kewajibannya untuk menjaga stabilitas keuangan sekaligus menjamin kemampuan menyelesaikan mega proyek Balikpapan ini sesuai dengan apa yang telah dicanangkan di muka melalui perjanjian dengan Pemerintah.

Kendati ditemukan beberapa kendala dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur ini, *Refinery Development Master Plan* (RDPM) tetap harus melaju cepat dengan langkah yang tepat demi kemandirian energi negeri dan untuk menjaga profitabilitas Kilang Balikpapan. Hal ini dapat menjadi bantuan yang besar bagi pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional, terutama persediaan kilang minyak yang berimplikasi pada ketahanan energi dalam negeri, sehingga Indonesia dapat secara mandiri memproduksi dan memasok kebutuhan dalam negeri tanpa memiliki ketergantungan terhadap negara-negara importir serta mampu bersaing di kancah internasional.

### **Kaitan *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan dengan Konsep Umum Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat publik di lingkup pemerintahan administrasi. Dengan begitu, landasan hukumnya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memuat konsep umum kebijakan yang meliputi asas-asas, ciri, jenis bahkan sanksi yang diterapkan. Selain itu, legalitas pemberlakuan kebijakan publik diperkuat dengan lahirnya Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, yang secara spesifik merinci kebijakan publik secara utuh.

Berdasarkan pelaksanaan *Good Governance*, maka pelaksanaan kebijakan dapat diukur/dievaluasi berdasarkan beberapa dimensi pelaksanaan kebijakan publik<sup>21</sup> dengan tetap mengacu kepada asas-asas umum kebijakan publik menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana suatu kebijakan publik dapat dikatakan sebagai sesuatu yang mapan jika memenuhi aspek-aspek sebagai berikut:

a) **Konsistensi dan Tidak Menyalahi Kewenangan**

Pelaksanaan kebijakan berlangsung dengan baik apabila pelaksanaan kebijakan dilakukan secara konsisten dengan berpegang teguh pada prosedur dan norma yang berlaku serta sesuai dengan kapasitas dan kompetensi pejabat publik yang bersangkutan.

b) **Transparansi**

Transparansi merupakan kebebasan akses atas informasi yang patut diketahui oleh publik dan/atau pihak-pihak yang berkepentingan (Coryanata, 2012). Informasi yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan publik perlu dilakukan bersifat terbuka, mudah, dapat diakses oleh semua pihak yang memerlukan, disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti.

---

<sup>21</sup> *Op.Cit*, hlm.6-7

## c) Kecermatan

Setiap keputusan yang dikeluarkan Pemerintah dalam bentuk kebijakan publik perlu untuk dilakukan kajian dan analisis yang matang, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi. Mengingat, kebijakan publik merupakan produk hukum yang dapat memberi dampak yang meluas bagi berbagai lapisan di masyarakat. Sehingga diperlukan kecermatan guna terselenggaranya kebijakan yang tepat sasaran dan meminimalisir terjadinya suatu kelalaian/kegagalan implementasi.

## d) Kepastian Hukum

Setiap aktivitas pelaksanaan kebijakan publik harus mampu menjangkau permasalahan yang hidup di masyarakat sehingga dapat dijalankan sebagai bentuk pemenuhan terhadap kekosongan hukum/stagnansi aturan, yang mana kebijakan tersebut dapat digunakan sebagai “suatu kepastian” dalam menjalankan roda kehidupan bermasyarakat.

## e) Keadilan dan Ketidakberpihakan

Keadilan dalam kebijakan publik diwujudkan pada aktivitas pelayanan yang tidak diskriminatif. Pelaksanaan kebijakan publik tidak membedakan kualitas pelayanan pada kelompok sasaran berdasarkan pertimbangan suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.

## f) Partisipatif dan Mendahulukan Kepentingan Umum

Partisipasi masyarakat diatur dalam UUD 1945 Pasal 1 angka (2), yakni **kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang**.<sup>22</sup> Selain itu, tercantum pula dalam Pasal 28F, yang berbunyi: Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan **memperoleh informasi** untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.<sup>23</sup>

Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan yang menopang percepatan pelaksanaan kebijakan, pun akan berdampak pada proses evaluasi/kontrol atas kinerja pemerintah dan dapat mampu meminimalisir penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan uraian tersebut, pelaksanaan kebijakan sebaiknya bersifat partisipatif, yaitu pelaksanaan kebijakan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, kepentingan, dan harapan masyarakat guna terselenggaranya kebijakan yang mengakomodir kepentingan-kepentingan umum secara merata.

## g) Efektivitas

Efektivitas berkenaan dengan pencapaian hasil yang telah ditetapkan, atau pencapaian tujuan dari dilaksanakannya tindakan, yang berhubungan dengan aspek rasionalitas teknis, dan selalu diukur dari unit produk atau layanan (Dunn, 2003). Dalam pelaksanaan kebijakan publik, efektivitas diukur dari keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan pada kebijakan publik.

---

<sup>22</sup>Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>23</sup>Pasal 28F Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

## h) Efisiensi

Efisiensi berkenaan dengan jumlah penggunaan sumber daya yang dibutuhkan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Indikator ukuran yang dapat digunakan pada dimensi efisiensi adalah penggunaan sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, yang bisa diukur dengan tingkat penggunaan waktu, biaya, manusia, peralatan, dan sumber daya lainnya.

Untuk menentukan apakah terdapat kesesuaian antara pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan dengan konsep umum kebijakan publik, dapat dikaji berdasarkan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) yang berfungsi sebagai instrumen kebijakan<sup>24</sup>, yang meliputi:

## 1) Apakah masalah benar-benar terdefinisi?

Ya, berdasarkan data yang terhimpun kebutuhan energi fosil khususnya minyak di Indonesia sangat tinggi, sedangkan kemampuan produktivitas dalam negeri yang cenderung kecil karena kerusakan kilang minyak di beberapa daerah menyebabkan tingkat impor bahan bakar membludak. Sehingga diperlukan adanya suatu inovasi yang menggiring Indonesia kepada ketahanan energi, dan bermuara pada revitalisasi ekonomi berupa penurunan harga pokok produksi bahan bakar minyak (BBM) yang akan mendorong peningkatan devisa serta penerimaan pajak karena berkaitan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat lokal di daerah yang bersangkutan.<sup>25</sup>

## 2) Apakah langkah yang dilakukan pemerintah telah dijustifikasi?

Mengacu kepada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Dengan begitu, pelaksanaan pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan telah dijustifikasi dan terdapat kesesuaian dengan tujuan dan kepentingannya.

## 3) Apakah pembangunan tersebut merupakan bentuk yang paling baik dalam tindakan yang dilakukan pemerintah?

Karena tingginya tingkat konsumsi masyarakat Indonesia terhadap bahan bakar minyak (BBM), diperlukan adanya tindakan dari pemerintah selaku pejabat publik untuk melakukan produksi dalam negeri dan berujung pada tingkat pemasokan yang stabil kepada masyarakat. Selain itu, mengingat Indonesia yang ingin terbebas dari “jaring importasi” menjadi landasan pembangunan infrastruktur kilang minyak ini adalah bentuk yang paling baik, karena pembangunan ini memiliki fokus pada perbaikan sehingga waktu yang diperlukan tidak terlalu lama.

---

<sup>24</sup>Satria, Rahmad, 2018. "Penerapan Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam Penyusunan Regulasi Daerah." *E-Jurnal Equilibrium Manajemen* 1(1):185-186

<sup>25</sup>Kementerian Investasi/BKPM, 2020. Accessed 20 January, 2022. *Kepala BKPM Tinjau Proyek Pertamina di Balikpapan untuk Kawal Pembangunannya*. <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/readmore/2406001/63101>

Akan tetapi, dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa kendala, seperti lokasi tempat perbaikan kilang minyak yang kurang strategis karena masih dijadikan area produktivitas kilang lama, sehingga dalam pembangunannya membutuhkan waktu yang lebih lama. Kemudian, pandemi yang mempengaruhi mega proyek ini sempat mengalami stagnansi karena ketersediaan detail informasi yang terhambat, pun pihak Pertamina yang harus menyusun kiat-kiat pembagian *budgeting* dengan proyek lain yang sedang digarapnya.

- 4) Apakah terdapat dasar yang kuat untuk pembangunan tersebut?

Mengacu kepada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Dengan begitu, pelaksanaan pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan telah dilatarbelakangi oleh landasan hukum yang kuat serta terdapat kesesuaian dengan tujuan dan kepentingannya

- 5) Apakah level pemerintah yang tepat untuk melakukan tindakan ini?

Dikarenakan pembangunan infrastruktur ini dikategorikan sebagai megaprojek yang berimplikasi pada kehidupan masyarakat luas, maka level pemerintah yang tepat untuk melakukan tindakan ini adalah Pemerintah Pusat. Dalam implementasinya pun telah sesuai, karena perjanjian disepakati antara Pemerintah dengan Pertamina melalui sistem *Government to Business*.

- 6) Apakah manfaat dari penerapan aturan melebihi biayanya?

Progres mega proyek Balikpapan di akhir tahun 2021 tercatat berhasil melampaui target yang diproyeksikan sebelumnya, yakni sebesar 45,54%. Megaprojek ini berhasil terealisasi sebesar 47%. Capaian ini meliputi 4 (empat) komponen utama yakni *engineering, procurement, construction, dan commissioning*.<sup>26</sup> Sebagaimana yang disampaikan Direktur Utama PT Pertamina tidak terdapat kendala pembiayaan dalam pelaksanaan kilang minyak ini.

Artinya, kendati PT Pertamina memiliki proyek-proyek besar lainnya, badan ini mampu mengimbangi antara *cost and benefit* pembangunan *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan dengan seimbang, sehingga dalam pelaksanaannya, pembangunan ini tidak mengenal istilah *cost overrun*.

- 7) Apakah efek distribusi dari pembangunan tersebut kepada seluruh masyarakat diketahui secara transparan?

Ya, dikarenakan pembangunan ini menggiring masyarakat lokal untuk berpartisipasi aktif sebagai tenaga kerja, maka aspek transparansi terhadap bentuk hambatan, kendala hingga potensi yang timbul telah diketahui, diperhatikan dan dinilai oleh masyarakat. Selain itu, untuk masyarakat luas dapat mengetahui perkembangan pembangunan ini melalui *website* resmi

---

<sup>26</sup> *Op.Cit*

Pemerintah maupun PT Pertamina, sehingga informasi dapat didistribusikan secara utuh menyeluruh.

8) Apakah pembangunan jelas, konsisten, menyeluruh dan dapat diakses oleh semua pengguna? Berdasarkan data yang terhimpun dan mudah diakses melalui media *internet*, pembangunan infrastruktur ini telah jelas, konsisten, menyeluruh serta memenuhi aspek transparansi. Sebagaimana informasi yang disampaikan oleh pihak Pertamina terkait progres, rencana capaian per tahunnya hingga kendala yang berpotensi dialami dalam proses pembangunannya disampaikan secara utuh dan dapat diakses publik dengan mudah.

9) Apakah semua pihak yang berkepentingan telah mendapatkan kesempatan untuk mempresentasikan pandangan mereka?

Karena pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan adalah mega proyek yang membutuhkan puluhan ribu tenaga kerja, maka perlu adanya pemenuhan terhadap persetujuan masyarakat lokal terkait. Pembangunan infrastruktur ini menarik tenaga kerja dari masyarakat sekitar sehingga berimplikasi pada tersedianya lapangan kerja yang baru dan sarana revitalisasi ekonomi.<sup>27</sup> Selain itu, pembangunan ini juga akan memberikan pemahaman luas terkait *Refinery Development Master Plan* (RDPM) itu sendiri. Dengan begitu, pembangunan ini memberi kesempatan masyarakat dari sisi ekonomi sekaligus memberi edukasi yang informatif.

10) Bagaimana kepatuhan terhadap pembangunan tersebut akan tercapai?

Dilihat dari sisi pihak yang melakukan perjanjian, yakni Pemerintah dan Pertamina, keduanya telah menjalankan program sesuai dengan perencanaan. Mulai dari memperhatikan aspek geografis, kendala-kendala yang berpotensi terjadi, hingga hal krusial terkait *budgeting*.

Sedangkan dari sisi masyarakat yang akan menerima “hasil” dari kebijakan berupa pembangunan infrastruktur ini, telah nampak kepatuhannya dari keterlibatan masyarakat lokal yang menjadi tenaga kerja di Balikpapan ini, begitu pun dengan para pengamat publik yang menanggapi positif terkait program *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan. Baik Pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat optimis program ini akan terselenggara secara optimal jika diiringi dengan tingkat kepatuhan dan kesadaran yang matang.

Selanjutnya, berdasarkan korelasi dan kesesuaian antara pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDMP) di Balikpapan dengan konsep umum kebijakan publik, dapat dilaksanakan evaluasi kebijakan yang meliputi:

- 1) Evaluasi *ex-ante*; perlu adanya perencanaan yang matang terkait dengan pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan dengan memperhatikan aspek geografis, ekonomis dan kependudukan;
- 2) Evaluasi *on-going*; meliputi perlu adanya pengawasan yang komprehensif, transparansi yang terjaga, partisipasi publik yang nampak serta akuntabilitas yang teruji dalam setiap tahapan dan proses pembangunan infrastruktur; dan

---

<sup>27</sup>Pertamina, 2021. *1.645 Warga Lokal Ikut Bangun RDMP Balikpapan*. Accessed 20 Januari, 2022. <https://pertamina.com/id/news-room/news-release/1-645-warga-lokal-ikut-bangun-rdmp-balikpapan>

- 3) Evaluasi *ex-post*; meliputi perlu adanya kiat-kiat yang cermat dari pejabat publik terkait prospek ke depan setelah pembangunan infrastruktur ini rampung di tahun yang telah ditargetkan. Terutama hal-hal yang berkaitan dengan ketahanan energi dalam negeri revitalisasi ekonomi sebagai bentuk sumbangsih terhadap kemajuan perekonomian nasional.

Dengan begitu, melihat kepada proses pelaksanaan tiap-tiap tahapannya dapat disimpulkan bahwa mega proyek ini telah sesuai dengan konsep umum kebijakan publik yang meliputi ciri dan jenis serta asas-asas umum kebijakan publik ditinjau dari hukum positif Indonesia, pun mampu menjawab masalah-masalah yang dianalisis menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Maka dari itu, langkah Pemerintah yang membangun kerja sama dengan Pertamina dalam memperbaiki kilang minyak merupakan langkah yang tepat guna ketahanan energi dan revitalisasi ekonomi dalam negeri. Selain itu, revitalisasi perekonomian nasional dapat tergambar dengan *output* yang hendak dicapai, yakni meningkatkan sifat *independency* Indonesia agar tidak mengalami stagnansi dalam “*middle income trap*”, melainkan menjadi batu loncatan untuk bertransformasi menjadi negara maju dan berpartisipasi aktif di kancah internasional.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Tingkat produktivitas energi dalam negeri yang terhitung rendah dan tertinggal menyebabkan tidak tercapainya kesesuaian antara *supply and demand* di Indonesia. Jika penurunan ini dibiarkan, dapat berpotensi menimbulkan ancaman ketahanan energi. Menanggapi hal ini, pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan publik berupa *Refinery Development Master Plan* (RDMP) sebagai salah satu mega proyek yang direncanakan pada masa pemerintahan Jokowi untuk merevitalisasi 5 (lima) kilang di beberapa daerah Indonesia, salah satunya Balikpapan.

Potensi keberhasilan pembangunan infrastruktur ini nampak dari *output* yang dihasilkan berupa menghasilkan produk-produk berkualitas yang memenuhi standar Euro V. Produk tersebut lebih ramah lingkungan dengan bahan bakar minyak yang lebih berkualitas dengan tingkat konsumsi yang lebih hemat. Kemudian megaprojek ini akan meningkatkan fleksibilitas pasokan minyak mentah sehingga kilang akan mampu mengolah minyak mentah yang lebih banyak tersedia di pasaran dengan harga lebih ekonomis, yaitu minyak mentah asam (*sour crude*) dengan kandungan belerang (sulfur) sebanyak 2%. Proyek ini juga akan meningkatkan kapasitas kilang, memperbaiki kualitas produk, dan menurunkan harga pokok produksi bahan bakar minyak (BBM) yang akan mendorong peningkatan devisa serta penerimaan pajak. Sedangkan kendalanya meliputi pembangunan unit baru di Kilang Balikpapan harus memerlukan kehati-hatian yang ekstra karena dibangun tepat di samping unit kilang lama yang hingga saat ini masih beroperasi, ketidaklengkapan detail informasi terkait kondisi kilang di Balikpapan juga berimplikasi pada diperlukannya waktu yang lebih lama, dan kebutuhan untuk terselenggaranya pembangunan kilang minyak di Balikpapan merupakan salah satu proyek yang menelan biaya besar yang akan dikucurkan Pertamina.

Legalitas pembangunan infrastruktur ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memuat konsep umum kebijakan publik, pemberlakuan kebijakan publik ini diperkuat dengan lahirnya Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur



Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, yang secara spesifik merinci kebijakan publik secara utuh. Kebijakan publik dapat dikatakan sebagai sesuatu yang mapan jika memenuhi beberapa aspek, diantaranya transparansi, partisipasi, kepastian hukum, ketidakberpihakan dan konsistensi.

Megaproyek ini telah sesuai dengan konsep umum kebijakan publik yang meliputi ciri, jenis serta asas-asas umum kebijakan publik ditinjau dari hukum positif Indonesia, pun mampu menjawab masalah-masalah yang dianalisis menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Maka dari itu, langkah Pemerintah yang membangun kerja sama dengan Pertamina dalam memperbaiki kilang minyak merupakan langkah yang tepat guna ketahanan energi dan revitalisasi ekonomi dalam negeri. Selain itu, revitalisasi perekonomian nasional dapat tergambar dengan *output* yang hendak dicapai, yakni meningkatkan sifat *independency* Indonesia agar tidak mengalami stagnansi dalam “*middle income trap*”, juga menjadi batu loncatan untuk bertransformasi menjadi negara maju dan berpartisipasi aktif di kancan internasional.

### Saran

Diperlukan perencanaan yang matang terkait dengan pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan dengan memperhatikan aspek geografis, ekonomis dan kependudukan, mengingat pembangunan ini dikategorikan sebagai mega proyek yang memiliki tujuan berupa ketahanan energi dalam negeri revitalisasi ekonomi sebagai bentuk sumbangsih terhadap kemajuan perekonomian nasional.

Diperlukan pengawasan yang komprehensif, transparansi yang terjaga, partisipasi publik yang nampak serta akuntabilitas yang teruji dalam setiap tahapan dan proses pembangunan infrastruktur *Refinery Development Master Plan* (RDPM) di Balikpapan sehingga tidak menghilangkan rasa kepercayaan masyarakat kepada pejabat publik disertai dengan kiat-kiat yang cermat terkait prospek ke depan setelah pembangunan infrastruktur ini rampung di tahun yang telah ditargetkan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Sumber Buku

- Agustino, Leo. 2019. *Dasar-dasar kebijakan publik*, cet.7. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta
- Mustari, Nuryanti. 2015. *Pemahaman Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio
- Tahir, Arifin, 2014. *Kebijakan Publik dan Good Governance*. Bandung: Alfabeta

#### Sumber Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah

**Sumber Artikel/Jurnal**

- Lubis, Abubakar. 2007. "Energi terbarukan dalam pembangunan berkelanjutan." *Jurnal Teknologi Lingkungan* 8 (2):1
- Ramdhani, Abdullah, et.c, 2017. "Konsep Umum Pelaksana Kebijakan Publik", *Jurnal Publik*, 11 (1):4
- Satria, Rahmad. "Penerapan Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Penyusunan Regulasi Daerah." *E-Jurnal Equilibrium Manajemen* 1(1): 185-186
- Setyono, Agus Eko, and Berkah Fajar Tamtomo Kiono. 2021. "Dari Energi Fosil Menuju Energi Terbarukan: Potret Kondisi Minyak dan Gas Bumi Indonesia Tahun 2020–2050." *Jurnal Energi Baru dan Terbarukan* 2 (3):155-156
- Suska, 2012. "Prinsip *Regulatory Impact Assessment* dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011." *Jurnal Konstitusi* 9 (2):358-379
- Andarwulan, Nur. 2015. "Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) untuk Implementasi Kebijakan." *Seafast Center. Tersedia pada: <http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf>*
- Wahyudi, Aji. 2016. "Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat." *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 2 (2):101
- Wicaksono, Kristian Widya. 2008. "Aplikasi Prinsip-prinsip RIA dalam proses Formulasi Peraturan Daerah." *Jurnal Administrasi Publik* 5 (2):165

**Sumber Website**

- Pertamina, 2020. Accessed 16 December, 2021. "Proyek Pengembangan Kilang RDMP Balikpapan Kejar Target." <https://www.pertamina.com/id/news-room/news-release/proyek-pengembangan-kilang-rdmp-pertamina-balikpapan-kejar-target>,
- Pertamina, 2021. Accessed 20 January, 2022. "1.645 Warga Lokal Ikut Bangun RDMP Balikpapan." <https://pertamina.com/id/news-room/news-release/1-645-warga-lokal-ikut-bangun-rdmp-balikpapan>

**Sumber Lain**

- JDIH BUMN, 2022. Accessed 19 January, 2022. "Proyek Pengembangan Kilang Balikpapan Lampau Target" <https://jdih.bumn.go.id/berita/proyek-pengembangan-kilang-balikpapan-lampau-target>
- Kementerian Investasi/BKPM, 2020. Accessed 20 January, 2022. "Kepala BKPM Tinjau Proyek Pertamina di Balikpapan untuk Kawal Pembangunannya." <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/readmore/2406001/63101>
- Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, 2021. Accessed 16 Decmber, 2021. "Pembangunan RDMP dan GRR Terwujud, 2026 Indonesia Tak Perlu Impor BBM." <https://migas.esdm.go.id/post/read/pembangunan-rdmp-dan-grr-terwujud-2026-indonesia-tak-perlu-impor-bbm>

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, Accessed 16 December, 2019. "*Melanjutkan Pembangunan Infrastruktur dan Indonesia Maju.*" [https://www.setneg.go.id/baca/index/melanjutkan\\_pembangunan\\_infrastruktur\\_dan\\_indonesia\\_maju](https://www.setneg.go.id/baca/index/melanjutkan_pembangunan_infrastruktur_dan_indonesia_maju),