

# Mendayai Masa Depan

Rencana Indonesia untuk Kekayaan Minyaknya yang Baru

Oleh Bramantyo Prijosusilo

Februari 2012

## Ringkasan

Setelah terjadi “ledakan besar” desentralisasi Indonesia pada tahun 2001, pemerintah daerah memperoleh kendali, yang belum pernah diberikan sebelumnya, atas pendapatan dan pengeluaran, serta menanggungjawab penyediaan layanan bagi warganya. Wilayah pedesaan yang penduduknya berpenghasilan sedikit di atas Rp10.000 per hari mendapat limpahan besar pendapatan dari hasil penggalan sumber daya di wilayah mereka. Walaupun desentralisasi memberikan kekayaan dan tanggung jawab baru bagi daerah, hal ini tidak secara otomatis membuat daerah mampu mengelola pendapatan rezeki nomplok ini. Hal ini juga tidak menjamin bahwa pemerintah daerah akan bersikap terbuka kepada warga tentang anggaran dan rencana pembangunannya—bahkan tidak menjamin bahwa pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk menjalankan rencana pengembangan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan.

Blora dan Bojonegoro adalah dua kabupaten terbelakang di Pulau Jawa. Meskipun terletak di atas tambang minyak yang baru saja dieksploitasi, dan memperoleh pendapatan sumber daya dari penemuan ini, namun kedua kabupaten tersebut tidak siap untuk mengelolanya. Sejak 2008 hingga akhir 2010, Revenue Watch Institute (RWI) serta Open Society Foundations Local Government and Public Service Reform Initiative (OSF-LGI) bergabung dengan mitra daerah untuk membantu kedua kabupaten ini menerapkan transparansi pendapatan dari minyak serta proyek perencanaan pembangunan yang berkelanjutan. RWI dan OSF-LGI menyediakan pendanaan, pengembangan kemampuan, serta bantuan teknis kepada para mitra dan pemerintah daerah.

Walaupun memerlukan sejumlah besar sumber daya, ini memberi laba yang besar. Kabupaten Blora dan Bojonegoro meresmikan mekanisme transparansi proyek ini dalam bentuk peraturan daerah. Keduanya berhasil memperluas ruang lingkup transparansi yang mencakup bukan saja pendapatan, namun juga kesehatan dan keselamatan, risiko dan dampak lingkungan, tanggung jawab sosial perusahaan, dan pengembangan masyarakat. Kedua pemerintah daerah ini setuju untuk menerapkan rencana pembangunan berkelanjutan proyek. Blora juga mengalokasikan anggaran untuk tim transparansi proyek dan meyakinkan pemerintah daerahnya untuk meningkatkan anggaran sektor kesehatan dan pendidikan, sementara Bojonegoro bekerja bersama perusahaan minyak untuk mengkoordinasi tanggung jawab sosial perusahaan dan proyek pengembangan masyarakat dengan lembaga perencanaan kabupaten tersebut.

## Daftar Isi

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Ringkasan                          | 1  |
| Indonesia dan Blok Cepu            | 2  |
| Melaksanakan proyek                | 4  |
| Keluaran awal                      | 8  |
| Pelajaran berharga dan rekomendasi | 10 |

## Studi Kasus

### MENGENAI RANGKAIAN INI

Untuk membantu masyarakat setempat memacu pembangunan sosial dan ekonomi mereka, RWI merintis pendekatan regional untuk perencanaan dan pengelolaan kekayaan sumber daya alami. Untuk mengetahui lebih jauh: [revenuewatch.org/subnational](http://revenuewatch.org/subnational)

### Donor Proyek dan Mitra Utama

Open Society Foundations Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI)



Blok Cepu berada di antara Blora dan Bojonegoro, sehingga menimbulkan konflik di antara kedua kabupaten tersebut. Jika Bojonegoro mulai menerima bagian pada tahun 2004, Blora baru sekarang mulai menerima manfaat dari minyak bumi yang dikandungnya dan sekarang berupaya mendapatkan bagian yang lebih besar.

### Indonesia dan Blok Cepu

Blora dan Bojonegoro, dua kabupaten di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah, berpenduduk lebih dari dua juta orang. Karena tinggal di pedesaan yang terisolasi akibat jalanan yang rusak parah, penduduk bertahan hidup dengan bertani apa adanya dan pendapatan per kapita empat juta rupiah per tahun. Tepat di bawah pedesaan ini berlokasi, baru-baru ini ditemukan sebagian dari cadangan minyak. Cadangan ini, yang dikenal dengan nama Blok Cepu, diperkirakan mengandung lebih dari 1,4 miliar barel minyak dan pada akhirnya akan menyumbangkan hingga 20 persen produksi minyak Indonesia.<sup>1</sup>

Selama berabad-abad, cadangan ini kaya akan minyak, namun temuan terakhir ini dianggap sebagai “harta karun” Blok Cepu. Pada 2005, lembaga pengelolaan minyak dan gas bumi milik pemerintah, BP Migas, menandatangani kontrak bagi hasil dengan beberapa perusahaan minyak terkemuka lainnya dari dalam negeri, yang memperoleh hak untuk menambang cadangan ini hingga 2035 dan mendapat saham 15 persen dalam proyek minyak dan gas bumi. Setelah produksi puncak dicapai, Blora dapat menerima hingga 10 miliar rupiah per tahun dan Bojonegoro dapat menerima 700 miliar hingga 800 miliar rupiah. Jika dikelola dengan benar, peningkatan ini dapat melipatgandakan anggaran kedua kabupaten ini menjadi tiga kali lipat.

Namun, sumber daya alam yang sangat berharga ini juga menuntut pengorbanan. Sejarah minyak Indonesia yang cukup rumit, sarat dengan penyalahgunaan, korupsi, dan pengelolaan yang buruk. Sejak tetes pertama ditemukan pada tahun 1890-an, Indonesia telah mengalami hal terbaik maupun terburuk yang diakibatkan oleh minyak. Sejalan dengan merebaknya produksi selama tahun 1970-an dan 1980-an, negara ini menjadi macan Asia baru, yang memproduksi hampir 1,6 juta barel minyak per hari dan menggunakan kekayaan ini untuk melakukan diversifikasi



<sup>1</sup> Bojonegoro Institute, *Studi Kebijakan: urgensi regulasi kabupaten tentang transparansi dalam penatalaksanaan minyak dan gas bumi* (Bojonegoro, Indonesia: Bojonegoro Institute, 2010).

---

Dengan berlangsungnya perencanaan proyek subnasional yang melibatkan berbagai pihak, para anggota kelompok pemangku kepentingan setiap kabupaten bertemu untuk menyusun rencana pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan.



ekonominya. Namun, pada 1989, korupsi dan pengelolaan yang buruk atas cadangan minyak nyaris membuat negara ini bangkrut. Indonesia masih harus berjuang melawan kemiskinan yang meluas, dengan konsekuensi terburuk ditanggung oleh wilayah termiskin dan terbelakang seperti Blora dan Bojonegoro. Saat ini, hampir 40 persen penduduk kedua kabupaten ini hidup di bawah garis kemiskinan. Tingkat pengangguran terus meningkat, sementara keikutsertaan dalam pendidikan serta kinerja tetap tidak berubah.

Setelah desentralisasi fiskal Indonesia pada 2001, pemerintah pusat menyetujui undang-undang bagi hasil pada 2004 yang memberi bagian 15 persen dari pendapatan sumber daya negara kepada daerah penghasil, seperti Blora dan Bojonegoro. Di satu pihak, peraturan ini memberikan peluang dan wewenang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola pendapatan mereka dan menciptakan pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan. Di lain pihak, produksi dan pendapatan minyak juga mencuatkan korupsi, konflik, serta kerusakan lingkungan besar-besaran.

Pendapatan dari sumber daya dapat sangat mudah menguap dan tidak dapat diramalkan. Karena jumlahnya yang sangat besar, pendapatan ini sulit dikelola, dan ketergantungan pada bidang ini dapat menyingkirkan industri lain. Jika penduduk dan pemerintah daerah tidak menyiapkan diri dan menangani tantangan ini dengan benar, hanya sedikit pihak yang akan memetik keuntungan, sementara kesejahteraan sebagian besar rakyat malah akan menurun dan wilayah ini pada akhirnya dapat lebih buruk daripada sebelum adanya kegiatan pertambangan.

Untuk membantu kedua kabupaten ini mendapatkan manfaat maksimum dari kekayaan yang baru ditemukan ini serta menghindari “kutukan sumber daya alam,” RWI dan LGI meluncurkan proyek subnasional di Blora dan Bojonegoro pada tahun 2008. Sebagai perintis di dunia dalam mengimplementasikan transparansi pembangunan berkelanjutan di tingkat daerah, proyek tiga tahun ini membantu kedua kabupaten itu mengembangkan mekanisme transparansi pendapatan serta rencana pengembangan jangka menengah. Kedua instrumen inovatif ini sangat penting untuk memastikan bahwa pendapatan rezeki nomplok kabupaten ini tidak hanya menciptakan pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan, melainkan juga memperkuat sektor non-minyak untuk mendukung perekonomian setelah minyak bumi habis.

## Studi Kasus

Pada saat produksi puncak, Blok Cepu dapat memberikan kepada Blora penghasilan total \$1 juta dan Bojonegoro sekitar \$88 juta per tahun. Untuk kabupaten yang penghasilannya hanya \$472 per kapita, kekayaan baru ini dapat membawa perubahan besar.

## Studi Kasus

### Melaksanakan proyek

Pada awal proyek, RWI dan LGI bermitra dengan Pattiro, sebuah LSM berbasis di Jakarta yang didirikan pada 1999. Pattiro dibentuk untuk membantu pemerintah daerah meningkatkan kemampuan dan kesanggupan mereka ketika mengambil alih kendali dari pemerintah pusat. Pengalamannya di bidang desentralisasi Indonesia, serta jaringannya yang luas di tingkat daerah, menjadikan Pattiro mitra nasional yang kuat untuk proyek ini.<sup>2</sup> Pattiro kemudian memilih dua mitra daerah, Institute for Discourse Research and Application (LPAW) di Blora dan Bojonegoro Institute (BI) di Bojonegoro.<sup>3</sup>

Tujuan utama proyek ini adalah membantu mitra, pemerintah, dan pemangku kepentingan daerah untuk memahami tantangan akibat kekayaan dari minyak dan mengembangkan dua instrumen penting untuk mengelola kekayaan tersebut: mekanisme transparansi dan rencana pembangunan jangka menengah. Kedua instrumen ini menghubungkan dua kaitan dalam rantai nilai ekstraktif yang tidak dapat dipisahkan: transparansi pendapatan dan pengelolaan pendapatan. Keluaran mekanisme transparansi—meningkatnya informasi yang tersedia bagi pemangku kepentingan daerah—kemudian dimasukkan ke dalam model perencanaan partisipatif, yang menghasilkan pengelolaan pendapatan yang lebih baik.

RWI dan LGI menyediakan sejumlah sesi pelatihan dan lokakarya intensif bagi Pattiro, BI, dan LPAW untuk memperkuat kemampuan mereka agar selanjutnya mereka dapat memberikan bantuan teknis dan membangun kemampuan pemerintah daerah Blora dan Bojonegoro serta pemangku kepentingan lainnya. Dalam sejumlah sesi pelatihan ini, RWI dan LGI berfokus untuk membantu mitra daerah memahami rantai pasok ekstraktif serta masalah di seputar kekayaan dari minyak, yang berkisar dari undang-undang bagi hasil dan aliran pendapatan hingga produksi minyak dan siklus proyek hingga ketidakstabilan harga minyak. Para mitra juga diperkenalkan dengan standar praktik terbaik internasional—misalnya Global Reporting Initiative (Prakarsa Pelaporan Global) dan Voluntary Principles on Human Rights (Prinsip Sukarela Hak Asasi Manusia)—yang digunakan perusahaan untuk membantu mengatasi kekhawatiran masyarakat setempat mengenai permasalahan sosial dan lingkungan. RWI dan LGI juga berupaya memastikan bahwa proyek daerah ini menjadi bagian dari kampanye Indonesia untuk bergabung dengan Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), suatu standar global untuk meningkatkan transparansi di sektor minyak, gas, dan pertambangan.<sup>4</sup> Akhirnya, RWI dan LGI menghubungkan para mitra dengan jaringan masyarakat sipil RWI yang lebih besar, yang mempromosikan transparansi di Asia Pasifik serta menekankan manfaat kerja sama dengan media setempat.

Dengan bekal pengetahuan ini, langkah pertama BI dan LPAW adalah mengamankan kepemilikan pemerintah daerah dalam proyek ini, baik di Blora maupun Bojonegoro. Ini dilakukan dengan mengembangkan dan menegosiasikan Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding/MoU), sebuah kesepakatan di antara para mitra untuk meningkatkan penatalaksanaan pendapatan dari minyak melalui mekanisme transparansi dan rencana pembangunan partisipatif yang berkelanjutan. MoU ditandatangani pada bulan Juni 2008, dan tidak lama kemudian, kedua kabupaten itu mengeluarkan surat keputusan, yang mengesahkan

2 Lihat situs web Pattiro, <http://www.pattiro.org>.

3 Wawancara dengan Iskandar Saha di Pattiro, 4 Juni 2011. LPAW diawali sebagai sebuah kelompok kajian di bidang penulisan dan masalah budaya. Lembaga ini memiliki pengalaman di bidang aspek sosial minyak melalui pengkajian kondisi sosial dan ekonomi masyarakat di sekitar sumur minyak yang dilakukan pada April 2006. BI diawali sebagai kelompok penekan di luar DPR yang dikenal sering menyelenggarakan demonstrasi besar menentang kesepakatan pemerintah kabupaten dengan penyandang dana badan usaha milik daerah, yang didirikan sebagai peserta dalam kontrak bagi hasil tersebut.

4 Walaupun proyek ini dimulai di tingkat daerah, RWI dan mitra di Jakarta bergerak di tingkat nasional untuk mendorong Indonesia menerapkan Extractive Industries' Transparency Initiative (EITI)/Prakarsa Transparansi Industri Ekstraktif, kumpulan standar global sukarela yang dirancang untuk mendorong transparansi di industri ekstraksi sumber daya alam. Sejak Peraturan Presiden No. 26 tahun 2010 ditandatangani (tentang transparansi pendapatan negara dan daerah dari industri ekstraktif), Indonesia mengadopsi EITI pada bulan April 2010. Pada bulan Oktober tahun itu, Indonesia diterima sebagai negara kandidat EITI. Ini berarti Indonesia memiliki waktu hingga Oktober 2012 untuk menyelesaikan penilaian validasi EITI guna memenuhi persyaratan agar mendapat status sebagai negara yang memenuhi ketentuan EITI. Proyek di Blora dan Bojonegoro juga dapat dilihat sebagai implementasi EITI pada tingkat kabupaten.

---

proyek di Blora dan Bojonegoro.<sup>5</sup> Setelah mencapai tonggak kemajuan ini, setiap mitra menyelenggarakan seminar dan tiga lokakarya tingkat kabupaten, yang dilangsungkan antara tahun 2008 dan 2010.

Berbagai seminar umum itu diselenggarakan untuk membuka wacana dengan para pemangku kepentingan utama. Topik yang dibahas antara lain desentralisasi yang mengubah distribusi pendapatan dari minyak, aliran pendapatan, serta bagian setiap kabupaten. Berbagai acara ini dimaksudkan untuk membantu masyarakat mengelola pengharapan mereka ketika pendapatan mulai diterima.<sup>6</sup> Para mitra membantu meramalkan pendapatan baru yang akan diterima setiap kabupaten dan juga menjelaskan peran wewenang pemerintah pusat dalam hal minyak dan gas bumi. Setiap seminar berlangsung di balai kota tradisional kabupaten masing-masing, untuk menunjukkan dukungan dari pemerintah.

Dalam berbagai seminar ini, sejumlah tim inti dipilih untuk memimpin proses selanjutnya, termasuk ketiga lokakarya tersebut, dengan dukungan BI dan LPAW. “Kami menginginkan orang-orang yang berkomitmen pada pembangunan sosial,” kata Hamdun Muhammad dari LPAW, “namun juga yang memiliki kemampuan dan kompetensi di bidang masing-masing serta riwayat kinerja dan pengabdian pribadi yang baik.”<sup>7</sup> Anggota tim ini memiliki latar belakang yang beragam, termasuk kelompok petani, kelompok wanita, anggota DPR, LSM, organisasi keagamaan, serta pejabat pemerintah. Perwakilan dari perusahaan minyak juga hadir, meskipun hanya berperan pasif.

Setelah seminar, setiap tim inti kabupaten bergabung dengan perwakilan dari semua pemangku kepentingan—pemerintah, masyarakat sipil, dan perusahaan minyak—untuk mengikuti tiga lokakarya. Lokakarya ini diselenggarakan untuk menghimpun informasi tentang kebutuhan khusus dan tantangan, serta mengetahui langkah berikutnya dari setiap kabupaten.

Lokakarya I yang diselenggarakan pada bulan Oktober 2008 ditujukan untuk berbagi pengetahuan yang diperoleh para mitra dalam sesi pelatihan mereka dan membantu kabupaten memahami tantangan yang dihadapinya. Setelah tim inti dan pemangku kepentingan memiliki pemahaman yang lebih baik tentang masalah kekayaan minyak ini, mereka diminta menentukan sasaran strategis dan visi untuk kabupaten masing-masing.

Ketika peserta bekerja sama menyusun sasaran dan rencana awal ini, para mitra menyampaikan kepada mereka peraturan nasional yang mengatur pembagian pendapatan minyak dan membahas masalah penghitungan pendapatan dari minyak, transparansi, serta kebebasan informasi, tanggung jawab sosial perusahaan, dan program pengembangan masyarakat. Untuk meningkatkan kesadaran tentang bahaya penatalaksanaan yang buruk, RWI membawa serta seorang pakar untuk menjelaskan “kutukan sumber daya alam.” Pakar itu mengingatkan bahwa minyak bumi dapat mendatangkan bencana jika tidak dikelola dengan bijaksana. RWI juga mengajak peserta menelusuri rantai pasok industri ekstraktif untuk menekankan betapa pentingnya transparansi dan perencanaan dalam mencapai pembangunan berkelanjutan.

Di akhir lokakarya tiga hari ini, para peserta berhasil menyusun visi bersama serta mengeluarkan mandat kepada tim inti untuk mendapatkan surat keputusan resmi dari pemerintah kabupaten.

---

5 Sebulan setelah MoU ditandatangani, Adi Purwanto, kepala Dinas Pertambangan dan Energi saat ini di Kabupaten Blora, diwawancarai. Ia mengatakan, “Saya senang ketika LPAW datang menemui saya dengan membawa gagasan transparansi dan pembangunan berkelanjutan serta upaya yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Transparansi adalah landasan dari penatalaksanaan yang baik.”

6 Harapan di Blora membubung sangat tinggi. Sebagian menghitung bahwa ketika produksi mencapai puncaknya pada 2012, Blora akan menerima bagi hasil lebih dari Rp1 triliun per tahun.

7 Wawancara dengan Hamdun Muhammad, 29 Mei 2011.

## Studi Kasus

### Memahami kedua kabupaten ini dan tantangan masing-masing

Blora dan Bojonegoro secara sosio-ekonomi mirip, namun perbedaan geografis menimbulkan tantangan yang cukup besar bagi proyek ini. Walaupun Blok Cepu berlokasi di kedua kabupaten, peraturan pemerintah menyatakan bahwa bagi hasil pendapatan minyak dihitung berdasarkan posisi kepala sumur (well head), bukan lokasi cadangan. Sumur penghasil Blok Cepu terletak di Bojonegoro, sehingga kabupaten ini sudah mulai menerima bagi hasil sejak tahun 2004, sementara Blora baru belakangan ini saja menerima bagi hasil. Setelah produksi puncak tercapai, Blora dapat menerima hingga 10 miliar rupiah dan Bojonegoro dapat menerima 700 miliar hingga 800 miliar.

Pada awalnya Blora memiliki pengharapan tinggi, namun ketika kabupaten ini mengetahui adanya perbedaan distribusi pendapatan, muncul masalah kepercayaan yang serius. Bukan saja ketegangan antardaerah, namun juga muncul masalah kepercayaan di antara perusahaan-perusahaan minyak, masyarakat sipil, dan pemerintah pusat dan daerah yang harus diatasi di sepanjang proyek.

Konflik antara kedua kabupaten ini telah berlangsung sejak proyek selesai. Blora menganjurkan untuk mengubah peraturan tentang bagi hasil. Di Bojonegoro, seorang anggota DPR telah memulai gerakan untuk secara resmi mengubah nama Blok Cepu (Cepu adalah wilayah di Blora) menjadi Blok Bojonegoro, agar kabupaten tersebut tidak harus berbagi pendapatan dengan Blora. Hamdun Muhammad dari LPAW menganggap tindakan ini sebagai tindakan yang sangat egois, yang menurutnya tidak akan berdampak pada upaya Blora untuk mendapatkan kesepakatan yang lebih baik.

Lokakarya II yang diselenggarakan pada Juni 2009 ditujukan untuk menyempurnakan visi setiap kabupaten, serta sasaran strategis untuk mekanisme transparansi dan rencana pengembangan jangka menengah. Lokakarya ini juga menggali kondisi unik sosial dan ekonomi kedua kabupaten dan membahas lebih dalam kerumitan pendapatan dari minyak serta dampaknya terhadap pembangunan. Walaupun minyak dapat menjadi kekayaan yang luar biasa, pendapatannya juga dapat mudah menguap dan menimbulkan ketidakstabilan, pengeluaran yang tidak bijaksana, serta korupsi. Untuk menghindari berbagai masalah ini, transparansi dan perencanaan berkelanjutan sangatlah penting.

Untuk membantu Blora mengatasi berbagai masalah ini, para pakar yang direkrut untuk proyek ini melatih pemerintah daerah tentang cara mendapatkan kesepakatan yang adil dari pemerintah pusat. “Kami perlu mengetahui secara tepat apa yang diambil perusahaan minyak dan bagaimana pemerintah pusat menghitung bagi hasil untuk kabupaten kami,” demikian ujar Adi Purwanto, kepala kantor dinas ini. “Saya sangat senang karena LPAW dan Pattiro membawa para pakar untuk menjelaskan perhitungan ini. Saya mengabdikan diri untuk membantu perumusan mekanisme transparansi serta formalisasi mekanisme tersebut menjadi undang-undang.” Pada saat penutupan Lokakarya II, peserta Bojonegoro mampu menghasilkan perbaikan visi dan melanjutkan upaya untuk menyelesaikan mekanisme transparansi serta rencana pembangunan jangka menengah.

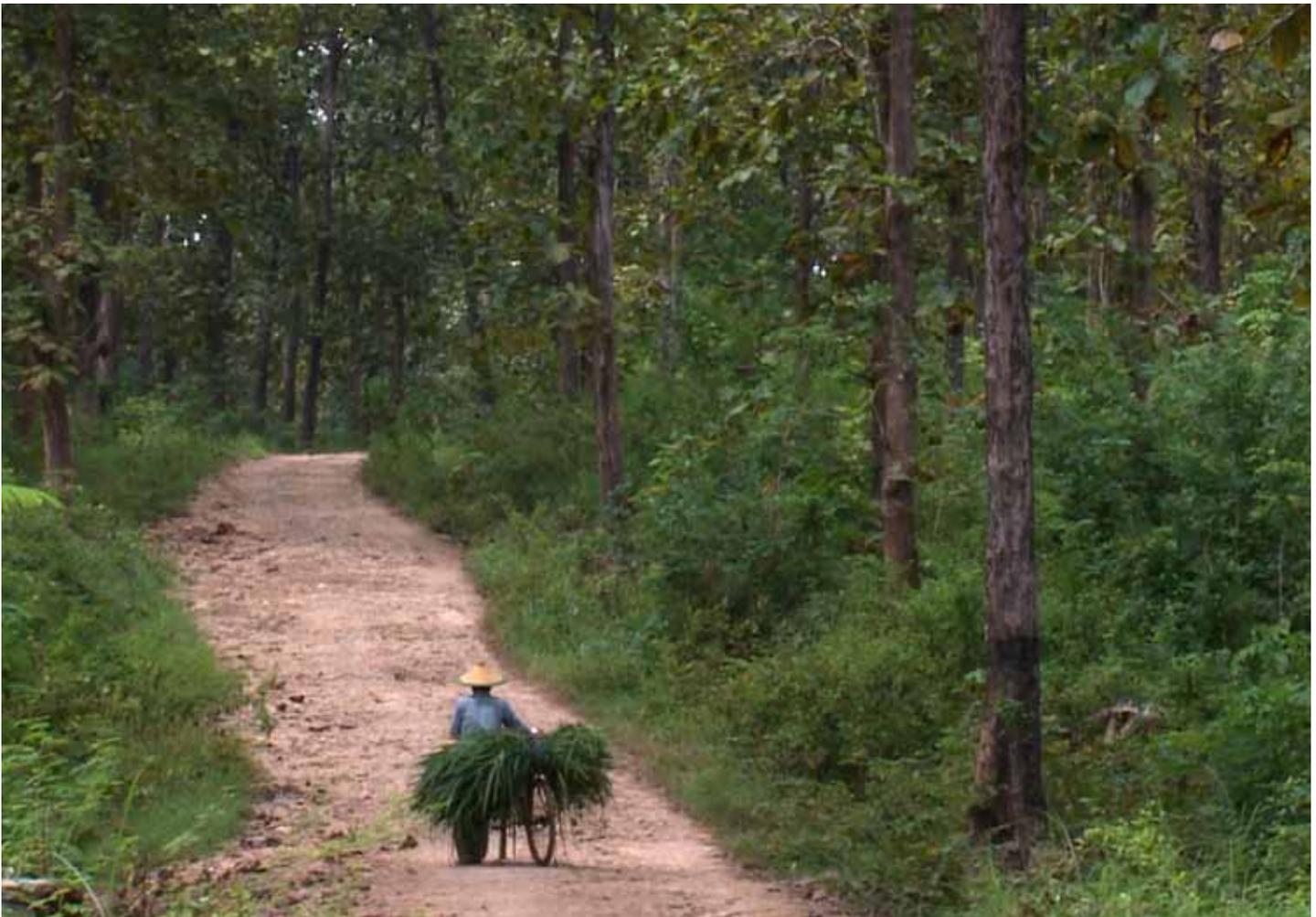
Karena Bojonegoro telah menerima pendapatan besar dari blok minyak sejak 2004, kabupaten ini lebih dahulu mengalami kesulitan akibat mudah menguapnya pendapatan dari minyak. Karena harga minyak yang naik turun, Kementerian Keuangan terus merevisi peraturan bagi hasil ini. Pada 2009, anggaran Bojonegoro direvisi tiga kali, dan kabupaten ini mengalami kerugian akibat penjadwalan ulang berbagai proyek pembangunan. Hikmah dari pengalaman ini adalah bahwa pemerintah kabupaten terbuka terhadap proyek ini serta rencana yang diusulkan para mitranya. Pada saat penutupan Lokakarya II, peserta Bojonegoro kemudian dapat membentuk visi mereka dan melanjutkan pekerjaan merampungkan mekanisme transparansi serta rencana pembangunan jangka menengah.

---

Setiap kabupaten menggunakan waktu antara Lokakarya II dan III untuk menyempurnakan kedua instrumen ini. Tim inti yang bertanggung jawab atas mekanisme transparansi ini melakukan serangkaian diskusi intensif untuk terus mengembangkan model mereka. Beberapa pertanyaan yang diajukan adalah: apa peran mekanisme ini, informasi apa yang harus transparan, lembaga apa yang bertanggung jawab atas pekerjaan ini, bagaimana informasi akan dipublikasikan, dan siapa yang akan menanggung anggaran. Tim inti yang bertanggung jawab atas rencana pembangunan partisipatif melakukan penelitian dan melakukan serangkaian diskusi untuk mengembangkan proposal pembangunan berkelanjutan yang komprehensif. Dengan menggunakan alat perencanaan seperti SWOT (Strengths/Kekuatan, Weaknesses/Kelemahan, Opportunities/Peluang, Threats/Ancaman), semua tim memastikan bahwa proposal tersebut dengan saksama memeriksa sumber daya yang dimiliki serta masalah terkait. Rangkaian diskusi ini dilakukan setiap dua minggu selama berbulan-bulan sehingga menghasilkan dua proposal mantap yang dirampungkan pada lokakarya terakhir.

Blora dan Bojonegoro adalah dua wilayah paling terbelakang di Indonesia. Penduduknya mencari nafkah dengan bertani dan tinggal di desa-desa terpencil. Minyak yang baru ditemukan di kedua kabupaten ini memang dapat memberikan kekayaan berlimpah, namun juga dapat menimbulkan ketidakstabilan, pengeluaran yang tidak bijaksana, serta kerusakan lingkungan.

Selama waktu ini, RWI juga membawa pakar di bidang transparansi minyak untuk menjelaskan EITI serta kemungkinan menerapkan prakarsa ini pada tingkat daerah. Pakar ini memberi nasihat tentang cara berkomunikasi dengan perusahaan minyak, dengan berfokus pada bahasa yang digunakan serta langkah-langkah yang harus diambil untuk membangun kepercayaan dan dukungan. Pelatihan ini diliput secara luas oleh media nasional dan terbukti bersifat strategis dalam mendorong pemerintah pusat untuk mengadopsi EITI.



## Studi Kasus

Mekanisme transparansi akhir yang disetujui, bersama proposal pembangunan berkelanjutan, ditinjau dan dirampungkan dalam Lokakarya III, kemudian dipresentasikan kepada pemerintah kabupaten. Pada saat penutupan lokakarya ketiga, kedua kabupaten berhasil membentuk tim transparansi dan menyempurnakan mekanisme transparansi serta proposal pembangunan berkelanjutan. Setiap kabupaten kemudian merencanakan untuk mempresentasikannya di hadapan pemerintah daerah masing-masing dengan harapan dapat melegitimasi mekanisme transparansi itu dalam bentuk peraturan daerah dan secara resmi mengadopsi proposal pembangunan berkelanjutan itu dalam rencana jangka menengah pemerintah.

### Keluaran awal

Pada penutupan lokakarya terakhir, pemerintah daerah Blora memenuhi janjinya. Pemda Blora mengesahkan mekanisme transparansi dalam suatu surat keputusan dan menempatkannya dalam peraturan daerah. Tim transparansi Blora juga menerima alokasi 100 juta rupiah dalam anggaran 2011. Pemerintah mengadopsi rencana pembangunan berkelanjutan untuk digunakan sebagai panduan pada 2012, sementara DPR setuju untuk mengalokasikan ulang sebagian pendapatan minyak untuk sektor kesehatan dan pendidikan sebagaimana diusulkan dalam rencana proyek jangka menengah. LPAW, mitra proyek ini, juga diundang untuk berbicara dengan para kepala pemerintah daerah untuk membantu mereka menetapkan langkah-langkah berikutnya untuk kabupaten masing-masing. Sejumlah besar pemerintah daerah lain yang ingin mengetahui perihal transparansi pendapatan daerah juga mengunjungi Blora untuk mempelajari implementasi proyek tersebut.<sup>8</sup>

Kini, setelah lebih paham tentang pengalihan pendapatan sumber daya yang diharapkan dari pemerintah pusat, kabupaten dapat secara aktif berurusan dengan pemerintah pusat untuk memastikan mereka menerima jumlah yang menjadi hak mereka. Perjuangan Blora dan kerja samanya yang erat dengan pemerintah kabupaten telah menjadikannya anggota terkemuka di Forum Konsultasi Daerah Penghasil Minyak (FKDPM), sebuah lembaga ‘think tank’ dan konsultatif yang mewakili provinsi dan kabupaten penghasil minyak di Indonesia. Melalui forum ini, Blora menganjurkan untuk mengubah peraturan yang menentukan pembagian hasil berdasarkan lokasi kepala sumur.

Untuk memperoleh peningkatan ini dari pemerintah pusat, Blora memerlukan informasi tentang kontrak perusahaan daerah untuk menghitung bagiannya yang adil. Walaupun ada kemajuan yang berarti dalam kerangka kerja legal di tingkat pusat untuk transparansi dan akuntabilitas—termasuk adopsi prinsip EITI, 2008 Freedom of Information Act (FOI/UU Kebebasan Informasi), serta penerbitan Peraturan Presiden Nomor 26 tahun 2010—efektivitas sesungguhnya dari hukum ini masih sarat dengan kritik, terutama di tingkat daerah. Untuk menguji UU FOI, LPAW meminta informasi mengenai kontrak yang melibatkan badan usaha milik daerah, namun perusahaan tersebut menolak memberikan informasi.<sup>9</sup> Ini adalah kali pertama masyarakat sipil menggunakan UU FOI untuk mendapatkan informasi tentang badan usaha milik negara.

Walaupun upaya LPAW untuk mendapatkan informasi telah menarik perhatian dan dukungan media nasional maupun daerah, ternyata waktu dan dana yang diperlukan untuk menangani sengketa ini sedemikian besarnya sehingga tidak mungkin bagi warga atau masyarakat yang anggarannya pas-pasan untuk melakukan upaya ini. Bagaimanapun, Purwanto dari Kantor Dinas Pertambangan dan Energi Blora tetap tidak putus asa. Tanpa kenal lelah ia berjuang meraih kesepakatan yang lebih baik untuk Blora dengan mengunjungi DPR, Wakil Presiden, serta Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Sumber Daya Energi dan Mineral. Ia mengatakan, “Tim transparansi, LPAW, dan Pattiro sangat membantu dalam perjuangan ini.”

<sup>8</sup> Wawancara dengan Adi Purwanto, 30 Juni 2011.

<sup>9</sup> Karena sengketa ini, perusahaan milik daerah tersebut menunda rencana untuk membuat kontrak baru dengan penyandang dananya.

---

Rakyat Indonesia memahami bahwa minyak bumi adalah sumber daya berharga yang memerlukan pengorbanan. Untuk menghindari korupsi dan pengelolaan buruk, harus ditanamkan transparansi, tata kelola yang baik serta perencanaan berkelanjutan di tingkat nasional dan daerah.



Di Bojonegoro, antusiasme pemerintah dalam proyek ini membantu kelompok dengan berbagai pemangku kepentingan ini untuk memperoleh kemajuan berarti. Pada tahun 2012, mekanisme transparansi dibakukan sebagai peraturan daerah. BI, mitra proyek ini, serta pemerintah kabupaten telah menandatangani MoU yang menyatakan maksud untuk mempertimbangkan proposal pembangunan berkelanjutan itu dalam rencana tahunan dan jangka menengah mereka.

Pendekatan BI yang melibatkan banyak pemangku kepentingan berhasil menyatukan wakil perusahaan minyak, pemerintah, dan warga untuk membahas berbagai masalah, mulai dari masalah keselamatan hingga pengembangan masyarakat. Walaupun pada awalnya perusahaan minyak tidak bersedia berperan lebih besar, mereka telah mulai mengkoordinasikan program tanggung jawab sosialnya (CSR) secara lebih baik dengan Dinas Perencanaan Daerah Bojonegoro. Dan, walaupun kecil dibandingkan dengan bagi hasil, dana CSR ini sangat berarti bagi warga.

Secara keseluruhan, transparansi dan pemantauan anggaran di kedua kabupaten itu memastikan bahwa korupsi dan penyimpangan pengelolaan pendapatan sumber daya daerah akan berkurang.

### **Pelajaran berharga dan rekomendasi**

Walaupun terjadi pembangunan besar di Blora dan Bojonegoro, para mitra mengalami juga sejumlah tantangan yang memberikan pelajaran bagi berbagai proyek daerah mendatang di Indonesia dan di tempat lain.

#### **Komitmen dan Keterlibatan Para Pemangku Kepentingan**

Memastikan didapatkannya peran aktif semua pemangku kepentingan adalah kunci dari proyek apa pun. Untuk proyek daerah, membangun kepercayaan dan meningkatkan keterlibatan pemangku kepentingan sangat menyita waktu dan energi serta memerlukan kemampuan dan

## Studi Kasus

kreativitas tinggi dari para pelaku implementasi. Kenyataan bahwa proyek ini perlu meluangkan lebih dari sepertiga waktu pelaksanaannya untuk menangani aspek tersebut, terutama pada tahap awal, memberikan pelajaran berharga dan juga memunculkan suatu masalah penting. Walaupun upaya ini terbukti dapat membangun landasan yang kuat demi keberhasilan program, RWI dan LGI menyadari bahwa mereplikasi dan mengimplementasikan model ini di daerah lain akan memerlukan dana sangat besar dan dukungan penuh dari berbagai organisasi yang kuat.

Penduduk yang lebih padat-informasi sangatlah penting untuk melibatkan para pemangku kepentingan. Proyek ini menunjukkan betapa masyarakat sipil yang kompeten dapat berperan sebagai pemimpin untuk memperoleh komitmen bermutu dari semua pemangku kepentingan. Melalui pengembangan kemampuan dan pemantauan, Pattiro, LPAW, dan BI memiliki sumber daya serta pengalaman yang diperlukan untuk membantu pemerintah daerah menyelenggarakan kampanye yang memberikan informasi kepada warga dan menumbuhkan permintaan yang meluas tentang transparansi pendapatan dari minyak dan perencanaan pembangunan partisipatif yang berkelanjutan. Bahkan, walaupun warga tidak banyak mengetahui tentang anggaran pemerintah atau dari mana datangnya pendapatan, kebanyakan ingin mendapatkan lebih banyak informasi tentang dana baru ini dan sebagian lagi ingin mengetahui bagaimana dana ini digunakan.

Mencari cara yang benar untuk melibatkan berbagai pemangku kepentingan juga merupakan masalah bagi para mitra. Karena proyek ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan, masing-masing dari strata yang berbeda, proyek harus terlibat dalam upaya konsultasi formal maupun informal. Di Bojonegoro, pendekatan informal BI berhasil membuat perusahaan dan lembaga perencanaan daerah berkomunikasi secara lebih baik dan mengkoordinasi pengembangan masyarakat dan program tanggung jawab sosial perusahaan.

Salah satu tantangan paling sulit yang dihadapi proyek adalah mendapatkan dukungan dan komitmen dari perusahaan minyak. Partisipasi mereka sangat penting karena transparansi dan akuntabilitas tidak dapat diperoleh, bagi hasil tidak dapat diproyeksikan, dan anggaran tidak dapat direncanakan tanpa diketahuinya jumlah minyak yang dihasilkan. Perusahaan milik daerah jauh lebih enggan daripada perusahaan multinasional dalam menawarkan dukungan dan memberikan informasi, terutama karena mereka tidak memiliki cukup wewenang untuk berpartisipasi dalam proyek ini sebagaimana yang diperlukan oleh para mitra.

Ke depannya, proyek dan para mitra perlu meminta bantuan pejabat pemerintah, yang berwenang terhadap perusahaan milik daerah masing-masing, untuk memastikan dukungan mereka. Komunikasi dan kepercayaan para pemangku kepentingan yang lebih baik akan dapat memecahkan tantangan ini, kecuali jika dukungan pemerintah daerah hanya diberikan di tingkat formal saja, bukan di tingkat praktis.

Walaupun perusahaan multinasional tampak kooperatif selama proses ini, boleh dikatakan mereka sebenarnya bersembunyi di balik fakta bahwa mereka tidak memiliki cukup wewenang untuk membuat keputusan untuk bergabung dengan tim transparansi atau untuk memberikan informasi. Untuk mengatasi hambatan ini, pelaku implementasi proyek harus berupaya untuk lebih sering berkomunikasi dan menjalin hubungan informal dengan perusahaan jika mereka ingin mendapatkan dukungan untuk proyek tersebut.

### **Menggabungkan Pendekatan Partisipatif dengan Model Transparansi**

Yang menjadikan proyek ini unik adalah pendekatannya yang merupakan upaya perintis untuk menggabungkan dua instrumen—model transparansi dan rencana pengembangan partisipatif—sebagai satu bagian yang tak terpisahkan dalam implementasi.

---

Namun, dengan pendekatan bertujuan ganda ini, jumlah pekerjaan membengkak dua kali lipat. Walaupun kedua instrumen ini tidak dapat dipisahkan dalam konteks rantai nilai, masing-masing memiliki masalah sendiri. Para mitra dan pemangku kepentingan berjuang untuk menjaga hubungan itu sambil memastikan setiap instrumen diterapkan dengan benar. Misalnya, ada periode ketika komponen perencanaan partisipatif menyita terlalu banyak waktu dan energi.

Walaupun pendekatan proyek ini memerlukan waktu dan upaya staf yang tinggi, pendekatan ini juga memberikan imbalan yang sangat besar. Model daerah ini bahkan lebih canggih daripada model nasional, yang hanya berfungsi pada transparansi pendapatan melalui EITI dan tidak memiliki komponen pengelolaan pendapatan partisipatif.

#### **Pengembangan Kemampuan dan Bantuan Teknis**

Pada setiap tahapannya, proyek ini memerlukan kemampuan dan bantuan teknis. Pertama, pengetahuan para pelaku implementasi proyek harus sama tingginya dengan pengetahuan para pemangku kepentingan yang harus mereka bantu, sehingga para pelaku implementasi memiliki legitimasi untuk membantu mereka. Untuk ini diperlukan serangkaian pelatihan dan bimbingan dari RWI dan LGI karena industri ekstraktif adalah bidang yang baru dan rumit bagi para mitra tersebut. Sebagai hasil dari pengembangan kemampuan ini, pelaku implementasi proyek dapat lebih maju sebagai organisasi dan semakin memantapkan reputasi mereka di daerah masing-masing. Sebagaimana dikatakan oleh Yunus dari LPAW, “Pada awal proyek ini, kami bukan apa-apa, hanya sebuah LSM lokal yang kecil, namun sekarang semua orang di kabupaten ini menganggap kami sebagai organisasi terkemuka. Kami memahami perincian aliran pendapatan dari minyak, dan banyak anggota kami yang menyumbangkan artikel tentang hal ini ke surat kabar daerah dan nasional.”

Kedua, RWI, LGI dan para mitranya perlu mengambil informasi tentang industri ekstraktif dan mengubahnya agar sesuai dengan konteks setempat. Terdapat banyak sekali materi tentang perencanaan partisipatif dan model transparansi di tingkat internasional, namun nyaris tidak ada yang berfokus pada tingkat daerah. Banyak waktu yang diabdikan untuk pengembangan kemampuan dan bantuan teknis, namun juga terbukti bahwa hal ini adalah landasan yang sangat penting bagi keberhasilan proyek.

#### **Membawa Upaya Daerah ke Tingkat Nasional**

Karena minyak di Indonesia ditangani langsung oleh pemerintah pusat, proyek tidak dapat mengabaikan pentingnya mendapatkan dukungan nasional untuk memperkuat peran penasihat di tingkat kabupaten. Walaupun Blora dan Bojonegoro memperoleh kemajuan besar dalam melibatkan pemerintah kabupaten masing-masing, ada bahaya nyata bahwa pemerintah daerah dan pusat, meski telah memberikan komitmennya, mengabaikan rencana pembangunan berkelanjutan yang sadar akan minyak dan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Upaya Blora dan Bojonegoro harus ditujukan untuk mendapatkan dukungan BP Migas sehingga kabupaten memiliki kesempatan yang lebih baik untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas pendapatan dari minyak. Karena Indonesia telah bergabung dengan EITI, BP Migas harus membantu kabupaten dengan menyediakan informasi secara dini untuk membantu mereka menghitung proyeksi pendapatan secara akurat.

## Studi Kasus



The Revenue Watch Institute promotes the effective, transparent and accountable management of oil, gas and mineral resources for the public good. Through capacity building, technical assistance, research, funding and advocacy, we help countries to realize the development benefits of their natural resource wealth.

1700 Broadway  
17th Floor  
New York, NY 10019  
Phone 1.646.929.9750  
rwi@revenuewatch.org