

Mengapa Perjanjian Pertambangan di Indonesia Harus Dibuka ke Publik

Robert Pitman dan Rani Febrianti

Pesan kunci

- Publikasi kontrak dan izin pertambangan merupakan norma global yang sedang berkembang. Kebijakan ini dapat berkontribusi untuk mendorong iklim investasi yang stabil, dan memberikan keuntungan bagi pemerintah, perusahaan dan masyarakat sipil. Bagi Indonesia, publikasi semacam ini juga dapat membantu dalam hubungan antar level pemerintahan.
- Meskipun publikasi kontrak dan izin pertambangan dimungkinkan menurut undang-undang, Pemerintah Indonesia belum membuat dokumen-dokumen tersebut tersedia untuk umum. Menyusul keputusan Komisi Informasi Pusat tahun 2011 dan Mahkamah Agung tahun 2016 yang mengonfirmasi bahwa kontrak dan beberapa jenis izin merupakan dokumen terbuka, pemerintah telah membentuk sistem akses berbasis permintaan. Namun, sistem tersebut belum berujung pada publikasi kontrak dan izin.
- Sebagai negara pelaksana *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), Indonesia diharuskan untuk mempublikasikan seluruh kontrak dan izin minyak, gas dan pertambangan yang diberikan, dimulai atau diubah setelah 1 Januari 2021.
- Kecil kemungkinan bahwa kontrak dan izin pertambangan Indonesia mengandung informasi yang sensitif secara komersial. Kecil juga kemungkinan bahwa klausul-klausul tentang kerahasiaan yang tertuang di dalam kontrak dan izin menghalangi publikasi dokumen-dokumen tersebut.
- Untuk meningkatkan akses terhadap kontrak dan izin pertambangan, pemerintah harus mengubah sistem publikasi berbasis permintaan yang ada saat ini dengan sistem yang proaktif. Dengan pendekatan proaktif, pemerintah dapat mempublikasikan kontrak lewat portal MODI Kementerian ESDM.

RINGKASAN

Keterbukaan kontrak dan izin industri ekstraktif merupakan norma global yang sedang berkembang pesat. Saat ini, sudah lebih dari 44 negara mempublikasikan setidaknya beberapa kontrak atau izin ekstraktif mereka. Selain itu, standar *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) yang baru juga mewajibkan negara-negara pelaksana untuk membuka kontrak yang diberikan, dimulai atau diubah setelah 1 Januari 2021.¹ Hal-hal ini mencerminkan bahwa sudah ada pengakuan yang lebih baik di antara pemerintah, sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil bahwa publikasi dokumen-dokumen ini dapat membantu meningkatkan tata kelola sumber daya alam dan berkontribusi dalam mewujudkan iklim investasi yang stabil.

1 Extractive Industries Transparency Initiative, Standar EITI Syarat 2.4, <https://eiti.org/news/eiti-launches-2019-eiti-standard>.

Di Indonesia sendiri, kegiatan advokasi yang sudah lama dilakukan oleh masyarakat sipil telah menghasilkan progres yang nyata.² Pada tahun 2011, keputusan Komisi Informasi Pusat menyatakan bahwa kontrak pertambangan adalah dokumen terbuka, dan keputusan Mahkamah Agung tahun 2016 menyatakan bahwa IUP juga merupakan dokumen terbuka. Bersama dengan persyaratan EITI baru terkait penerbitan kontrak dan izin, keputusan-keputusan tersebut memberikan dasar bagi Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan praktik keterbukaan yang akan menempatkan Indonesia di garis terdepan dalam tren global ini. Laporan singkat ini menjelaskan mengapa Indonesia harus menerbitkan dokumen-dokumen penting ini secara proaktif, memberikan tinjauan umum tentang dokumen-dokumen yang harus dipublikasikan, dan memberikan masukan terkait jalan yang dapat ditempuh untuk mempublikasikan dokumen-dokumen tersebut.

2 Publish What You Pay Indonesia, *Contract and Licensing Transparency in the Extractive Industry* (2017), pwybindonesia.org/en/contract-and-licensing-transparency-in-the-extractive-industry/.

1. MENGAPA DOKUMEN PERJANJIAN TAMBANG HARUS DIBUKA?

Kontrak dan izin yang disepakati oleh Pemerintah Indonesia dengan perusahaan-perusahaan pertambangan merupakan dokumen-dokumen penting yang menjabarkan ketentuan-ketentuan terpenting yang mengatur operasional proyek pertambangan. Namun, meskipun secara teori dokumen-dokumen tersebut bisa diperoleh dengan cara mengajukan permohonan, pada praktiknya, dokumen-dokumen tersebut masih belum bisa diakses oleh publik.

Boks 1. Tantangan dari sistem keterbukaan berbasis permintaan yang ada saat ini

Pada prinsipnya, kontrak dan izin pertambangan Indonesia dapat diperoleh dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batu Bara, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) melalui sistem permintaan berbasis online. Namun, seperti yang ditunjukkan dalam laporan mutakhir EITI Indonesia, sistem tersebut pada praktiknya belum berhasil mempublikasikan kontrak ataupun izin tambang.³ Karena itulah, maka salah satu rekomendasi utama yang ditekankan dalam laporan ini adalah bahwa pemerintah harus mengubah sistem berbasis permintaan ini dengan sistem keterbukaan yang proaktif.

Sistem keterbukaan kontrak dan izin berbasis permintaan membatasi akses terhadap informasi dengan beberapa cara. Sistem ini mengharuskan pemohon untuk mengetahui secara spesifik dokumen yang mereka butuhkan—informasi yang tidak masuk akal untuk diminta dari masyarakat pada umumnya, bahkan dari mereka yang memiliki keahlian di bidang industri ekstraktif sekalipun. Cara ini juga melelahkan bagi para pemohon dan juga pemerintah sendiri. Sebagai bagian dari permohonan, pemohon harus menjelaskan latar belakang yang memadai tentang mengapa pemohon membutuhkan dokumen yang diminta dan juga merinci tujuan mereka. Selain itu, proses permintaan ini akan memakan waktu pemerintah yang penting, dan juga membuka risiko bahwa pejabat pemerintah melandaskan keputusannya pada diskresi pribadi, yaitu menentukan sendiri siapa yang dapat dan tidak dapat mengakses dokumen-dokumen kontrak dan izin yang ada.

Karena alasan-alasan inilah, maka norma global untuk transparansi kontrak berpatokan pada keterbukaan kontrak dan izin yang proaktif, yaitu dengan menampilkannya lewat portal informasi publik. Dari perspektif pengguna, keterbukaan kontrak dan izin secara proaktif memudahkan masyarakat menemukan, menelusuri, dan mencari data, sehingga meningkatkan peluang publikasi dokumen-dokumen tersebut untuk memberikan manfaat yang nyata. Dari perspektif pemerintah, keterbukaan proaktif ini berarti menghilangkan proses permohonan yang rumit, sehingga memberikan pemerintah waktu untuk mengerjakan pekerjaan lain yang lebih mendesak. Untuk Indonesia, portal Mineral One Data Indonesia (MODI) merupakan tempat yang tepat bagi pemerintah untuk membuka dokumen-dokumen kontrak dan izin secara proaktif.

3 EITI Indonesia, *Contextual Report 2016*, hal.25, eiti.org/sites/default/files/documents/vol.2-contextual-report-web.pdf.

Ada beberapa alasan kuat agar kontrak dan izin tambang dipublikasikan secara proaktif di Indonesia:

(a) Indonesia sudah mewajibkan badan publik untuk menjadikan perjanjian pertambangan terbuka untuk publik. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjelaskan bahwa kontrak dan izin yang dibuat antara pemerintah dengan perusahaan harus diumumkan kepada publik. Pasal 11 (1)(e) dari UU tersebut menyatakan bahwa badan publik wajib menyediakan informasi kepada publik setiap saat terkait “perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga”, yang artinya bahwa kontrak dan izin mineral dan batubara merupakan dokumen publik. UU tersebut didukung oleh Pasal 13 (1) (e) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik yang menyatakan hal serupa. Keputusan Komisi Informasi Pusat dan Mahkamah Agung juga memperkuat prinsip publikasi untuk dokumen kontrak dan izin:

- Menyusul permohonan dari Yayasan Pusat Pengembangan Informasi Publik (YP2IP) untuk membuka tiga kontrak tambang, Komisi Informasi Pusat dalam Putusan KIP Nomor 197/VI/KIP-PS-MA/2011 menyatakan bahwa kontrak tambang merupakan dokumen terbuka.⁴
- Menyusul permohonan dari Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) untuk membuka 700 IUP di provinsi Kalimantan Timur, Mahkamah Agung dalam putusan Nomor 614K/TUN/2015 menyatakan bahwa IUP merupakan dokumen terbuka. Selepas perkara tersebut, Jatam berhasil mendapatkan seluruh dokumen yang dimohon. Walaupun Jatam tidak memiliki portal publik untuk mempublikasikan dokumen-dokumen tersebut agar dapat diakses oleh masyarakat, Jatam menginformasikan kepada NRGi bahwa mereka bisa dan bersedia membagikan dokumen yang mereka dapatkan tersebut kepada siapapun yang berminat.

(b) Transparansi kontrak merupakan persyaratan EITI. Sebagai negara pelaksana EITI, reputasi Indonesia bisa terdongkrak jika melaksanakan Standar EITI dengan baik. Standar baru EITI tahun 2019 sendiri berisi ketentuan-ketentuan terkait transparansi kontrak, yaitu:

- Adanya kewajiban untuk membuka semua kontrak dan izin yang diberikan, dimulai atau diubah setelah 1 Januari 2021, dan dorongan untuk mempublikasikan semua kontrak dan izin, terlepas dari kapan dokumen-dokumen tersebut ditandatangani.
- Adanya kewajiban untuk membuat daftar kontrak dan izin yang aktif dan menunjukkan mana saja yang dapat diakses publik dan mana yang tidak. Untuk semua kontrak dan izin yang sudah dipublikasikan, negara pelaksana EITI harus menyertakan referensi atau tautan ke lokasi di mana kontrak atau izin tersebut dipublikasikan. Jika ada kontrak atau izin yang belum dipublikasikan, hambatan hukum maupun praktisnya harus didokumentasikan dan dijelaskan. Daftar semacam ini harus dibuat untuk semua pelaporan EITI di bawah standar yang baru.

⁴ Selepas perkara tersebut, YP2IP tidak lagi aktif, sehingga kami tidak berhasil mendapatkan konfirmasi apakah kontrak-kontrak yang dimohon pada akhirnya dipublikasikan oleh pemerintah.

- Adanya harapan agar kelompok *multi-stakeholder* EITI dapat menyetujui dan mempublikasikan rencana untuk membuka kontrak dengan kerangka waktu implementasi yang jelas dan dapat mengatasi masalah-masalah yang menghambat dipublikasikannya kontrak secara komprehensif. Rencana ini harus diintegrasikan ke dalam rencana kerja yang dikembangkan untuk tahun 2020 dan seterusnya.
- (c) **Masyarakat mempunyai hak untuk melihat perjanjian yang dibuat atas nama mereka.** UUD 1945 dengan jelas menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁵ Ini artinya ketika Pemerintah Indonesia mengadakan perjanjian dengan perusahaan untuk mengelola sumber daya alam, pemerintah melakukannya atas nama rakyat Indonesia. Agar masyarakat Indonesia dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah dan perusahaan atas kesepakatan yang dibuat, maka rakyat harus diberikan akses terhadap kontrak-kontrak dan dokumen-dokumen perizinan yang memuat rincian transaksi tersebut.
- (d) **Publikasi kontrak membantu pejabat pemerintah bekerja dengan lebih efektif.** Tantangan besar terkait tata kelola sumber daya yang efektif di Indonesia adalah kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah dan juga di dalam masing-masing lembaga itu sendiri. Kurangnya koordinasi juga terjadi dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sulitnya akses terhadap informasi kontrak dan izin membuat pejabat di semua level pemerintahan kesulitan untuk mengetahui seperti apa ketentuan-ketentuan yang disepakati dengan perusahaan. Membuka akses bagi publik terhadap perjanjian dan dokumen-dokumen yang terkait adalah cara yang paling mudah bagi pemerintah untuk memastikan bahwa semua pejabat di semua tingkatan pemerintahan, termasuk yang ada di daerah, mengerti tanggung jawab masing-masing berdasarkan peraturan yang ada (lihat boks 2).
- (e) **Akses terhadap kontrak mendorong pengawasan dan akuntabilitas publik.** Kontrak dan izin di Indonesia mengandung ketentuan yang berdampak pada masyarakat, seperti mengenai kewajiban sosial, komitmen lingkungan, dan komitmen pajak dan operasional (untuk lebih detail, lihat bagian 2). Publikasi ketentuan-ketentuan ini memungkinkan anggota legislative (pusat hingga daerah), masyarakat sipil, media dan masyarakat pada umumnya untuk lebih memahami proyek-proyek pertambangan yang ada, dan meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah dan perusahaan atas ketentuan yang disepakati beserta implementasinya. Pengawasan dan akuntabilitas publik seperti ini memungkinkan pemerintah untuk menegakkan peraturan dan memperlakukan perusahaan secara konsisten dan adil. Ini jelas menguntungkan kelompok masyarakat yang terkena dampak penambangan. Akan tetapi, lebih dari itu, hal ini juga bermanfaat bagi perusahaan-perusahaan yang patuh, yaitu dengan cara menciptakan sistem pengawasan publik yang merata terhadap semua perusahaan.

5 Pemerintah Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3.

(f) **Membuka kontrak memberikan insentif kepada pemerintah dan perusahaan untuk menegosiasikan kesepakatan yang lebih baik dan berkelanjutan (*sustainable*).** Seperti yang dikemukakan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development*, sebuah organisasi antar pemerintah dalam bidang ekonomi, ketika negosiator kontrak mengetahui bahwa kontrak yang mereka buat akan diawasi publik, mereka memiliki insentif yang kuat untuk lebih berhati-hati dalam merancang hak dan kewajiban yang tertuang di dalam kontrak, dan hanya menyepakati ketentuan-ketentuan yang dipandang adil oleh semua, baik itu pemerintah, perusahaan maupun masyarakat.⁶ Hal ini penting agar negara bisa mendapatkan manfaat yang sesuai dan iklim investasi yang stabil pun dapat tercipta. Keterbukaan kontrak dapat memberikan pemerintah dan perusahaan insentif untuk menyepakati ketentuan-ketentuan yang berkelanjutan sejak awal, sehingga menurunkan risiko penutupan perusahaan yang biayanya sangat mahal, negosiasi ulang, ataupun hancurnya reputasi. Tokoh-tokoh industri juga semakin menyadari bahwa publikasi kontrak dapat mengurangi risiko pemerintah meminta negosiasi ulang atas kontrak-kontrak yang sudah disepakati. Menurut Tom Butler, CEO dari *International Council on Mining and Metals (ICMM)*, sebuah badan industri pertambangan yang di dalamnya termasuk perusahaan seperti Freeport McMoran: “Walaupun kontrak yang terbuka dan transparan pun dapat dinegosiasikan ulang, risiko tersebut berkurang, karena kontrak diawasi publik sejak ditandatangani.”⁷

Boks 2. Signifikansi publikasi kontrak dan izin bagi pemerintah daerah

Di Indonesia, kontrak pertambangan dibuat secara eksklusif oleh pemerintah pusat. Sementara itu, izin pertambangan bisa dikeluarkan oleh pemerintah pusat, provinsi atau kabupaten/kota, tergantung pada wilayah izin. Terlepas dari tingkat pemerintahan mana yang bertanggung jawab langsung atas pengelolaan kontrak atau izin, faktanya adalah bahwa banyak di antara klausul-klausul kontrak dan izin yang relevan untuk tingkat pemerintahan lainnya dalam kaitannya dengan efektifitas pelaksanaan tanggung jawab mereka masing-masing.

Misalnya, Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat memuat beberapa klausul yang relevan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, seperti: pengelolaan dan perlindungan lingkungan; rencana pengembangan masyarakat; penyediaan infrastruktur untuk digunakan oleh penduduk lokal; aturan yang berkaitan dengan penggunaan pemasok lokal; dan pembayaran pajak dan royalti. Sementara itu, izin usaha pertambangan khusus (IUPK), yang juga dikeluarkan oleh pemerintah pusat, memuat klausul tentang pengelolaan dan perlindungan lingkungan; pengembangan masyarakat; penyelesaian masalah pertanahan dan perselisihan lainnya; penggunaan barang, jasa dan teknologi dalam negeri; dan pengembangan tenaga kerja Indonesia.

Dengan itu, pembagian informasi perjanjian pertambangan yang tidak baik antara berbagai tingkat pemerintahan telah banyak menyebabkan masalah tata kelola. Sebagai contoh, pejabat pemerintah provinsi Maluku pernah meminta tambahan dana pembangunan daerah dari sebuah perusahaan pertambangan yang beroperasi di Maluku. Mereka tidak mengetahui bahwa sebenarnya ada klausul di dalam kontrak yang dibuat antara perusahaan dengan pemerintah pusat yang menjelaskan bahwa struktur resmi untuk pengeluaran pembangunan daerah (rencana pembangunan masyarakat) sudah dibuat dan justru perlu dikembangkan bersama antara perusahaan dengan masyarakat setempat.²

6 OECD (2019), *Guiding principles for durable extractive industry contracts*, hal.2 http://www.oecd.org/dev/Guiding_Principles_for_durable_extractive_contracts.pdf

7 Extractive Industries Transparency Initiative, *Q&A with Tom Butler, ICMM CEO on contract transparency policy*, 11 Juli 2018. <https://eiti.org/blog/qa-with-tom-butler-icmm-ceo-on-contract-transparency-policy>

8 Wawancara dengan pejabat pemerintah, 5 Desember 2018.

Meskipun transparansi kontrak menawarkan manfaat yang jelas, ada beberapa argumen yang biasanya digunakan untuk menentang transparansi kontrak.

Argumen 1: Kerahasiaan kontrak minyak, gas dan pertambangan adalah praktik komersial standar.

Sementara kerahasiaan perjanjian masih menjadi praktik umum di Indonesia, praktik industri di seluruh dunia justru sudah berubah. 44 negara telah membuka setidaknya sebagian dari kontrak industri ekstraktif mereka, dan 27 negara memiliki undang-undang yang mengharuskan keterbukaan kontrak setidaknya di salah satu sektor ekstraktif.⁹ Di antara negara-negara pelaksana EITI, lebih dari setengahnya sudah membuka kontrak yang ada di negara mereka. Pengakuan dan dukungan yang kuat juga ditunjukkan oleh organisasi-organisasi internasional. Misalnya, publikasi kontrak dan izin diwajibkan oleh International Financial Corporation dan Multilateral Investment Guarantee Agency untuk proyek-proyek yang mereka dukung atau danai; dan keterbukaan ini juga didukung oleh International Monetary Fund (IMF), Perserikatan Bangsa-Bangsa, International Bar Association, dan Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Pengakuan sektor swasta terhadap manfaat transparansi kontrak juga terus meningkat. Setidaknya ada 18 perusahaan industri ekstraktif besar yang telah menyatakan dukungan di depan publik terhadap beberapa bentuk transparansi kontrak.¹⁰ Termasuk di antaranya adalah Freeport McMoran yang sedang beroperasi di Indonesia. Freeport menyatakan bahwa mereka secara terbuka mengarsipkan “seluruh kontrak material terkait bisnisnya, termasuk seluruh kontrak material dengan pemerintah tuan rumah, sesuai dengan aturan dari Securities and Exchange Commission (SEC).”¹¹ Sebagai dampak dari kebijakan ini, teks dari Kontrak Karya Freeport dengan Pemerintah Indonesia tersedia untuk umum.¹²

9 Lihat <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FXEeD43jw6VYHV8yS-8KJ5-rR5I0XtKxVQZBWzr-ohY/edit#gid=0> berdasarkan Rob Pitman dan Don Hubert, *Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI* (Natural Resource Governance Institute, 2017), 2 dan 27, <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/past-the-tipping-point-contract-disclosure-within-eiti-web.pdf>

10 Ini termasuk Barrick, BHP, Newmont, Rio Tinto dan Vale. Selain itu, Rio Tinto secara aktif mempublikasikan kontrak-kontraknya dengan pemerintah di situs web perusahaan. Lihat <https://www.riotinto.com/ourcommitment/contract-disclosure-27483.aspx>

11 Isabel Munilla dan Kathleen Brophy, *Contract Disclosure Survey 2018*, Oxfam America, <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/contract-disclosure-survey-2018-a-review-of-the-contractdisclosure-policies-of-620465>

12 Kontrak Karya antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT Freeport Indonesia, www.sec.gov/Archives/edgar/data/831259/000083125901500022/exh101.txt



Gambar 1. Negara-negara yang telah mempublikasikan setidaknya beberapa kontrak industri ekstraktifnya¹³

Argumen 2: Perjanjian pertambangan mengandung informasi yang jika dipublikasikan dapat menyebabkan kerugian kompetitif.

Perjanjian pertambangan kemungkinan besar tidak mengandung jenis informasi yang dapat menyebabkan kerugian kompetitif. Tinjauan kami terhadap undang-undang terkait perjanjian pertambangan di Indonesia (lihat bagian 2) menunjukkan bahwa sementara beberapa ketentuan yang terkandung di dalam perjanjian bisa saja sensitif secara komersial ketika perusahaan mengajukan penawaran atau menegosiasikan ketentuan yang mereka inginkan, namun setelah kontraknya disepakati, sangat kecil kemungkinan bahwa persyaratan ini dapat membahayakan posisi kompetitif perusahaan secara substansial jika dibuka ke publik. Secara bersamaan, kemungkinannya sangat kecil bahwa perjanjian mengandung “rahasia dagang”—yaitu informasi yang benar-benar sensitif yang patut dijaga kerahasiaannya oleh perusahaan. Contoh dari informasi seperti ini adalah rahasia teknologi perusahaan atau informasi tentang transaksi perusahaan di masa yang akan datang.

Saat ini, perusahaan makin menyadari bahwa kekhawatiran mereka tentang informasi yang bersifat sensitif secara komersial cakupannya relatif terbatas. Saat berbicara tentang sensitivitas komersial pada tahun 2018, Simone Niven, Group Executive di Rio Tinto mengatakan “hal tersebut tidak menghalangi kami untuk membuka sebagian besar kontrak kami dengan pemerintah, karena kebanyakan dari kontrak-kontrak tersebut tidak mengandung informasi yang sensitif secara komersial.”¹⁴ Demikian juga Jean-François Lassalle, Senior Adviser untuk Presiden (Eksplorasi dan Produksi) Total, yang mengatakan bahwa “Segera setelah negara ingin mempublikasikan kontrak minyak mereka... kami berpandangan bahwa masalah hukum dan komersial sudah mereka selesaikan.”¹⁵

13 Tabel tinjauan transparansi kontrak industri ekstraktif, kebijakan dan implementasi per negara: docs.google.com/spreadsheets/d/1FXEeD43jw6VYHV8yS-8KJ5-rR5IOXtKxVQZBWzr-ohY/edit#gid=0

14 “Q&A with Rio Tinto”, EITI, 28 Juni 2018, <https://eiti.org/blog/qa-with-rio-tinto>

15 “Q&A with Total”, EITI, 10 April 2018, <https://eiti.org/blog/qa-with-total-first-major-to-adopt-contract-transparency-policy>

Argumen 3: Klausul kerahasiaan dalam kontrak tidak mengizinkan keterbukaan kontrak.

Tinjauan kami terhadap klausul kerahasiaan kontrak Freeport yang dipublikasikan untuk umum menunjukkan bahwa di Indonesia, persyaratan kerahasiaan tidak dimaksudkan untuk diperluas sampai ke kontrak. Seperti yang ditunjukkan boks 3, pasal-pasal dalam perjanjian ini tidak secara spesifik menyebutkan bahwa perjanjian tersebut bersifat rahasia. Selain itu, biar bagaimanapun juga, klausul-klausul dalam kontrak tersebut memuat pengecualian-pengecualian yang penting yang menunjukkan bahwa kewajiban soal kerahasiaan ini tidak bisa mencegah kontrak tersebut dipublikasikan jikapun ditafsirkan sebagai “data rahasia”. Secara khusus, pengecualian terkait “data di domain publik”, dan “data yang telah diterbitkan sesuai dengan hukum dan peraturan Indonesia atau negara asing di mana pemegang saham berdomisili” berarti bahwa persyaratan kerahasiaan apa pun tidak berlawanan dengan kewajiban hukum Pemerintah Indonesia (sebagaimana dijelaskan di atas) untuk membuka kontrak.¹⁶

Boks 3. Klausul kerahasiaan dalam kontrak Freeport¹⁶

(Terjemahan tidak resmi)

Pasal 7 LAPORAN DAN JAMINAN KEAMANAN

6.a. Kecuali ditentukan lain dalam paragraf 6 ini, Pemerintah memiliki hak atas semua data dan laporan yang diserahkan oleh Perusahaan kepada Departemen atau Pemerintah sesuai dengan ketentuan Perjanjian ini. Data dan laporan tersebut akan diperlakukan sebagai rahasia oleh Pemerintah sejauh yang diminta oleh Perusahaan; namun, dengan catatan bahwa data yang ada di domain publik (karena telah dipublikasikan dalam literatur yang secara umum dapat diakses atau yang dipublikasikan karena nilai ilmiahnya ketimbang komersialnya, seperti data geologi dan geofisika) dan data yang telah diterbitkan sesuai dengan hukum dan peraturan Indonesia atau dari negara asing di mana pemegang saham berdomisili (seperti laporan tahunan badan publik atau perusahaan) tidak akan tunduk pada pembatasan tersebut; dengan ketentuan lebih lanjut bahwa istilah “data” seperti yang digunakan dalam paragraf ini akan mencakup, tanpa batasan, setiap dan semua dokumen, peta, rencana, lembar kerja dan data dan informasi teknis lainnya, serta data dan informasi mengenai masalah keuangan dan komersial.

b. Berkenaan dengan data yang semata-mata berkaitan dengan area-area yang dilepaskan oleh Perusahaan dari Wilayah Kontrak Blok B sesuai dengan Pasal 4, pembatasan-pembatasan tersebut di atas akan berhenti berlaku sejak tanggal pelepasan area-area tersebut. Selain itu, apabila Perjanjian ini telah diakhiri sesuai dengan Pasal 20 atau Pasal 22, pembatasan di atas juga akan berhenti berlaku.

c. Sekalipun demikian, pengetahuan eksklusif Perusahaan, sub-kontraktor atau Afiliasinya yang terkandung dalam data atau laporan yang disampaikan oleh Perusahaan kepada Departemen atau Pemerintah sesuai dengan ketentuan-ketentuan Perjanjian ini, dan yang telah diidentifikasi dengan demikian oleh Perusahaan, hanya dapat digunakan oleh Pemerintah sehubungan dengan administrasi Perjanjian ini dan tidak akan diungkapkan oleh Pemerintah kepada pihak ketiga tanpa persetujuan tertulis sebelumnya dari Perusahaan. Pengetahuan eksklusif tersebut, sepanjang tetap menjadi pengetahuan eksklusif Perusahaan, sub-kontraktor atau Afiliasinya, tergantung pada keadaannya, tetap menjadi milik tunggal Perusahaan, sub-kontraktor, atau Afiliasi, tergantung pada keadaannya. Ketentuan-ketentuan dalam ayat ini (c) akan tetap berlaku setelah pengakhiran Perjanjian ini, sesuai dengan hukum dan peraturan terkait dengan kekayaan intelektual yang berlaku dari waktu ke waktu. Dalam hal setiap pengetahuan eksklusif tersebut tidak dapat dipatenkan sesuai dengan undang-undang tersebut, Perusahaan dapat meminta Pemerintah untuk tidak mengungkapkan pengetahuan tersebut untuk jangka waktu tidak kurang dari tiga tahun setelah Perjanjian ini berakhir.

16 Kontrak Karya antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT Freeport Indonesia

Argumen 4: Kedua belah pihak dalam kontrak (pemerintah dan perusahaan) harus memberikan persetujuan sebelum kontrak dipublikasikan.

Adalah pemerintah yang pada akhirnya bertanggung jawab untuk mengatur sektor pertambangan, termasuk dalam hal menetapkan peraturan tentang transparansi. Merupakan praktik yang baik bagi pemerintah untuk mendiskusikan terlebih dahulu rencana publikasi ini dengan perusahaan untuk memastikan bahwa mereka siap dan mampu mengantisipasi urusan kehumasan yang mungkin meningkat dari adanya publikasi kontrak dan izin ini. Akan tetapi, tidak ada kewajiban agar publikasi di Indonesia harus disetujui terlebih dahulu oleh perusahaan, sebelum hal ini dimandatkan dalam undang-undang atau peraturan lainnya. Mungkin saja kontrak dan izin yang telah dibuat oleh pemerintah dengan perusahaan tertentu mengandung klausul yang memiliki efek seperti ini, namun hal ini tidak terjadi dalam kontrak Freeport yang saat ini tersedia untuk umum.

2. APA YANG HARUS DIPUBLIKASIKAN OLEH PEMERINTAH?

Argumen-argumen dalam laporan singkat ini berlaku untuk semua perjanjian dan dokumen-dokumen terkait yang menjabarkan ketentuan-ketentuan terkait aktivitas ekstraktif di Indonesia. Mengingat bahwa dokumen-dokumen ini relatif kompleks, bagian ini memberikan tinjauan umum terhadap kategori utama dari perjanjian yang harus dipublikasikan secara proaktif. Selain itu, mengingat bahwa ada lebih dari 3.600 izin dan proyek yang aktif pada saat laporan ini ditulis, kami menyadari bahwa publikasi dalam kondisi seperti ini akan membutuhkan upaya yang besar dalam jangka pendek hingga menengah. Oleh karena itu, di bagian 3 laporan ini, kami menguraikan sebuah pendekatan bertahap yang bisa digunakan dalam mempublikasikan kontrak dan izin.

Boks 4. Mineral One Data Indonesia

Belum lama ini, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara meluncurkan sebuah portal data perusahaan tambang yang dinamakan Mineral One Data Indonesia (MODI). MODI akan menampung informasi mengenai seluruh perusahaan pertambangan di Indonesia, termasuk informasi tentang nama perusahaan, alamat, pemegang saham, data produksi, data perizinan dan beberapa data pembayaran. Meskipun MODI akan menjadi tempat yang paling tepat untuk menampung kontrak, izin, dan dokumen-dokumen lainnya yang dijabarkan dalam laporan ini, namun portal tersebut belum memiliki fungsi tersebut.¹⁷

Kontrak pertambangan

Sebelum UU Mineral dan Batubara (Minerba) disahkan pada tahun 2009, proyek pertambangan dikelola menggunakan rezim kontrak dan izin yang beragam. Pada saat itu, Pemerintah Indonesia mewajibkan perusahaan untuk mendapatkan izin standar yang disebut Kuasa Pertambangan (KP) sebelum melakukan kegiatan penambangan, tetapi perusahaan asing diharuskan juga untuk menandatangani berhalaman-halaman kontrak dengan pemerintah untuk setiap proyeknya. Kontrak-kontrak ini memiliki status hukum khusus, yang mana dapat mengesampingkan hukum yang berlaku di Indonesia. Karena setiap kontrak berbeda-beda, sistem ini memungkinkan perbedaan-perbedaan dalam hal pengelolaan proyek.

Kontrak-kontrak yang disepakati antara pemerintah dan perusahaan pada saat itu biasanya mencakup beberapa ketentuan yang dapat dijadikan dorongan untuk mempublikasikan kontrak. Ini termasuk hak dan kewajiban terkait: manajemen dan perlindungan lingkungan; rencana pengembangan masyarakat; penyediaan infrastruktur untuk digunakan oleh penduduk lokal; aturan terkait penggunaan pemasok Indonesia; dan pembayaran pajak dan royalti.

Meskipun tidak ada kontrak baru yang ditandatangani, penting untuk dicatat bahwa kontrak yang sudah ada tetaplah valid, dan bisa disesuaikan dengan hukum yang baru. Penyesuaian ini berpusat pada enam isu strategis, (dan setiap isu ini bisa menjadi dorongan untuk keterbukaan kontrak), termasuk: ukuran area pertambangan; kelanjutan operasi penambangan; penerimaan negara; kewajiban untuk mengolah dan memurnikan mineral di Indonesia; kewajiban divestasi saham; dan kewajiban untuk memanfaatkan barang dan jasa lokal.

17 Lihat modi.minerba.esdm.go.id/portal/dataPerusahaan.

Kontrak-kontrak yang aktif meliputi:

- **Kontrak Karya (KK):** Kontrak untuk penambangan mineral. 35 kontrak aktif. Kecuali tiga yang belum diubah, lainnya telah diubah sesuai dengan kewajiban penyesuaian.
- **Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B):** Kontrak untuk penambangan batubara. 68 kontrak aktif. Semuanya telah diubah agar sesuai dengan kewajiban penyesuaian.

Izin pertambangan

Disahkannya UU Minerba pada tahun 2009 mengakhiri sistem kontrak yang mendukung sistem perizinan yang lebih terstandardisasi. Walaupun tujuannya adalah agar hak dan kewajiban proyek sekarang mengikuti ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan yang berlaku secara umum, Pasal 168 UU Minerba menyebutkan bahwa jika pemerintah dan perusahaan menyetujui ketentuan yang berbeda dalam dokumen perizinan, hal tersebut akan mengesampingkan aturan yang ditetapkan dalam undang-undang. Meskipun secara umum dapat dipahami bahwa tidak ada izin yang menyimpang dari undang-undang yang berlaku secara umum dengan cara ini, hal ini tidak dapat diketahui dengan pasti tanpa adanya proses peninjauan terlebih dahulu terhadap izin-izin tersebut.

Dokumen izin juga berisi beberapa ketentuan khusus yang menarik untuk diketahui publik, sehingga bisa menguatkan argumentasi untuk mempublikasikan dokumen-dokumen ini, seperti: pengelolaan dan perlindungan lingkungan; pengembangan masyarakat; penyelesaian sengketa pertanahan dan perselisihan lainnya; penggunaan barang, jasa dan teknologi dalam negeri; dan pengembangan pekerja Indonesia.

Jenis izin khusus yang ada di Indonesia meliputi:

- **Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).** Izin untuk melakukan penambangan di area khusus yang diprioritaskan untuk perusahaan milik negara dan milik pemerintah daerah. Perusahaan yang ingin memperpanjang proyek yang saat ini dikelola berdasarkan Kontrak Karya dan PKP2B harus melakukannya di bawah kerangka kerja IUPK. IUPK dikeluarkan sebagai IUPK eksplorasi dan IUPK operasi produksi. Saat ini, ada dua IUPK yang aktif di Indonesia yang dipegang oleh PT Freeport Indonesia dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara (AMNT).
- **Izin Usaha Pertambangan (IUP).** Izin pertambangan umum. IUP dikeluarkan sebagai “IUP eksplorasi” dan “IUP operasi produksi”. Ada sekitar 3.400 IUP aktif di Indonesia.¹⁸

Dokumen terkait. Dokumen penting yang terkait dengan kontrak dan izin juga mencakup informasi yang penting bagi publik. Kepentingan publik ini dapat digunakan sebagai alat kuat untuk mendukung dipublikasikannya dokumen-dokumen ini:

- **Dokumen lingkungan.** Sebelum memulai kegiatan penambangan, perusahaan diminta menyerahkan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), atau untuk proyek yang lebih kecil, sebuah analisis lingkungan (UKL-UPL). Untuk setiap proyek yang meminta izin lingkungan setelah Februari 2012, perusahaan juga harus mendapatkan izin lingkungan.

¹⁸ Angka Kementerian ESDM, Februari 2019.

Pemegang izin lingkungan harus mematuhi ketentuan yang tertuang dalam dokumen izin, membuat laporan kepatuhan setiap enam bulan, dan menyimpan dana jaminan untuk setiap potensi kebutuhan restorasi lingkungan.

- **Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB).** RKAB yang disiapkan setiap tahun memuat informasi penting terkait dengan operasi, pengeluaran untuk pengadaan, dan perlindungan dan manajemen lingkungan seperti penutupan tambang dan rencana reklamasi. Banyak negara, seperti Meksiko, Selandia Baru dan Inggris, menyatakan komitmen mereka di dalam rencana kerja tahunan ini, yang membuka jalan bagi para pelaku fungsi pengawasan untuk meminta pertanggungjawaban perusahaan dan pemerintah atas apa yang telah mereka sepakati.¹⁹

Izin lainnya

Ada sejumlah izin lain yang dibuat di sektor pertambangan di Indonesia yang mungkin juga menarik bagi publik.

- **Izin Pertambangan Rakyat (IPR).** Merupakan izin untuk melakukan kegiatan pertambangan dengan ukuran dan investasi yang terbatas. IPR tidak diperuntukkan bagi investor asing, dan dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah.
- **IUP-OP khusus untuk pengolahan dan pemurnian.** Merupakan izin bagi perusahaan untuk melakukan pembelian, transportasi, pengolahan dan pemurnian, serta penjualan komoditas mineral dan batubara. Mengingat nilai tambang bisa saja bertambah atau berkurang saat proses pengolahan dan pemurnian, dengan dibukanya izin ini maka masyarakat diberikan kesempatan untuk menelaah nilai dari proses pengolahan dan pemurnian yang terjadi.
- **IUP-OP khusus untuk pengangkutan dan penjualan.** Merupakan izin bagi perusahaan untuk melakukan pembelian, pengangkutan, dan penjualan komoditas mineral dan batubara. Mengingat bahwa penjualan sumber daya alam berdampak pada pendapatan negara, dengan dibukanya izin-izin maka masyarakat bisa melihat dan memastikan bahwa sumber daya alam Indonesia menghasilkan nilai yang terbaik bagi negara.
- **Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP).** Merupakan izin bagi perusahaan untuk melakukan kegiatan layanan bisnis inti, seperti konsultasi, perencanaan dan implementasi pekerjaan yang berkaitan dengan proyek pertambangan. Mengingat prevalensi kasus korupsi industri ekstraktif yang melibatkan subkontraktor, izin ini dapat membantu masyarakat mengidentifikasi hubungan yang bermasalah antara perusahaan jasa dengan perusahaan yang mengoperasikan proyek pertambangan, dengan lebih baik.

¹⁹ Lihat Natural Resource Governance Institute dan Open Contracting Partnership (2018), *Open Contracting for Oil, Gas and Mining Rights*, hal.47, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/open-contracting-oil-gas-and-mineral-rights.

3. BAGAIMANA PEMERINTAH DAPAT BERGERAK MENUJU KETERBUKAAN?

Hukum di Indonesia telah memberikan mandat agar kontrak dan izin dipublikasikan. Selain itu, sebagai negara pelaksana EITI, Indonesia akan diwajibkan untuk mempublikasikan semua kontrak dan izin yang diberikan, dimulai atau diubah setelah 1 Januari 2021. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi para pengambil keputusan bukanlah soal apakah kontrak dan izin harus diumumkan kepada publik, melainkan bagaimana pemerintah harus bergerak aktif untuk melakukannya. Di bagian selanjutnya, kami telah mengidentifikasi lima langkah yang harus diambil pemerintah. Jika dilakukan dengan baik, Indonesia memiliki potensi untuk menjadi pemimpin global dari tren yang sedang berkembang pesat di seluruh dunia ini.

Langkah 1. Menyepakati rencana untuk mempublikasikan kontrak

ESDM harus membuat rencana untuk bisa membuka semua kontrak dan izin yang mengatur proyek industri ekstraktif di Indonesia. Mengingat adanya persyaratan EITI terbaru terkait transparansi kontrak, perencanaan ini dapat dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan laporan EITI Indonesia. Sesuai dengan persyaratan dan harapan dari standar EITI 2019, rencana publikasi kontrak tersebut harus mencakup kerangka waktu yang jelas dalam hal pelaksanaan, dan harus memuat daftar seluruh kontrak dan izin yang aktif, serta menunjukkan mana kontrak dan izin yang tersedia untuk umum dan mana yang belum. Daftar ini bisa dilandaskan pada data yang sudah tersedia di portal MODI. Sejalan dengan persyaratan EITI, untuk semua kontrak atau izin yang dibuka, pemerintah harus menyertakan referensi atau tautan ke lokasi di mana kontrak-kontrak tersebut dipublikasikan. Untuk kontrak dan izin yang belum diterbitkan, pemerintah harus menjelaskan hambatan-hambatan yang menghalangi dilakukannya publikasi, baik dari sisi hukum maupun praktis. Setelah tahap perencanaan selesai, pemerintah harus bertemu dengan para pemangku kepentingan EITI, termasuk masyarakat sipil, sektor swasta, dan pejabat pemerintah terkait lainnya untuk membahas bagaimana mereka semua akan mengimplementasikan rencana tersebut bersama-sama. Kelompok *multi-stakeholder* EITI di Indonesia harus dilibatkan dalam proses ini. Mereka juga merupakan kelompok yang tepat untuk meninjau sejauh mana pemerintah menjalankan rencana tersebut secara berkelanjutan.

Langkah 2. Mempublikasikan kontrak dan izin (jika tidak ada hambatan secara hukum maupun praktis)

Untuk menunjukkan komitmennya untuk mempublikasikan kontrak dan izin, ESDM harus bergerak cepat dalam mempublikasikan kontrak yang tidak mempunyai hambatan secara hukum maupun praktis. Portal MODI merupakan tempat yang tepat untuk mempublikasikan dokumen-dokumen tersebut. Namun, mengingat banyaknya kontrak dan izin pertambangan di Indonesia yang aktif, pemerintah mungkin harus memprioritaskan publikasi dokumen tertentu terlebih dahulu agar pekerjaan yang harus dilakukan dapat lebih mudah dikelola. Jika pendekatan bertahap yang diambil, kami merekomendasikan agar pemerintah memulai secara sistematis membuka dokumen-dokumen KK, PKP2B, dan IUPK dan dokumen-dokumen yang terkait terlebih dahulu, karena dokumen-dokumen tersebut berjumlah lebih sedikit. Setelah itu, pemerintah bisa memperluas cakupannya dan memasukkan seluruh IUP, IUP-OP dan IUJP. Sedangkan dengan pendekatan alternatif, pemerintah bisa memulai dengan cara menerbitkan kontrak

atau izin yang baru atau baru diamandemen sesuai dengan aturan dalam standar EITI 2019. Pendekatan alternatif lainnya adalah dengan memprioritaskan kontrak dan izin yang berkaitan dengan produksi dan operasi terlebih dahulu ketimbang dokumen-dokumen yang terkait eksplorasi. Setelah ini selesai, pemerintah bisa mempertimbangkan jenis kontrak dan izin lainnya untuk juga dipublikasikan.

Langkah 3. Menyelesaikan segala hambatan hukum untuk mempublikasikan kontrak dan izin, dan menguatkan aturan soal keterbukaan ke dalam undang-undang

Untuk kontrak yang tidak dapat dipublikasikan karena adanya hambatan dari sisi hukum, pemerintah harus berupaya untuk mengatasi hambatan hukum tersebut. Saat klausul kerahasiaan dalam kontrak atau izin yang ada menghalangi publikasi, maka pemerintah harus berupaya untuk mengubah kontrak atau izin tersebut. Ketika melakukan hal tersebut, untuk membangun kepercayaan dan pemahaman tentang tantangan khusus dalam publikasi kontrak dan izin, pemerintah juga bisa memberitahukan kepada publik tentang klausul spesifik yang menghalangi keterbukaan kontrak tersebut. Selain menghilangkan hambatan hukum, setiap pembaruan, perpanjangan atau renegotiasi juga bisa menjadi peluang pemerintah untuk memperbarui ketentuan-ketentuan dalam kontrak. Best practice untuk mencapai ini adalah dengan memasukkan dengan jelas ketentuan kontrak yang mensyaratkan agar kontrak tersebut dapat dibuka untuk umum. Beberapa negara, termasuk Afganistan, Meksiko dan Mongolia, serta Model Perjanjian Pengembangan Pertambangan dari *International Bar Association* menggunakan cara seperti ini. Ke depannya, Pemerintah Indonesia harus berusaha agar prinsip-prinsip keterbukaan kontrak dan izin dijelaskan dalam undang-undang atau regulasi. Bahasa pada ketentuan-ketentuan tersebut harus bisa:

- Menjelaskan secara spesifik apa yang harus dipublikasikan (best practice untuk ini adalah dengan mempublikasikan teks lengkap dari semua kontrak “aktif”; teks lengkap dari setiap lampiran, tambahan atau lampiran lainnya; teks lengkap dari setiap perubahan)
- Memberikan jangka waktu yang wajar antara penandatanganan dokumen dengan dimulainya publikasi dokumen
- Menentukan format dari kontrak yang dipublikasikan (dokumen teks elektronik yang dapat dilakukan search) dan format untuk penyebarluasan

Bagian lampiran dari laporan ini menjelaskan bagaimana transparansi kontrak sudah dibahasakan di dalam undang-undang, dokumen izin dan kontrak di beberapa negara.

Langkah 4. Membuat kontrak mudah ditemukan, ditelusuri dan digunakan

Setelah membuka kontrak kepada publik, pemerintah harus mulai bekerja untuk membuat kontrak-kontrak tersebut mudah untuk ditelusuri, ditemukan, dicari dan digunakan. Ada tiga cara penting yang dapat dilakukan Indonesia, yang mana semuanya dapat diaplikasikan pada platform MODI atau portal kontrak independen lainnya.

- 1 **Menggunakan format yang dapat dibaca mesin (*machine-readable formats*)**. Dokumen kontrak asli seringkali dipublikasikan dalam bentuk fail gambar atau fail “locked PDF” dengan teks yang umumnya tidak dapat di-search. Sebaliknya, format *machine-readable* memungkinkan pencarian menggunakan

kata kunci sehingga pembaca tidak harus membuka satu per satu halaman kontrak hanya untuk menemukan apa yang mereka cari. Teknologi seperti platform resourcecontracts.org menyediakan alat yang untuk mempublikasikan kontrak-kontrak yang sudah dieksekusi di dalam format *machine-readable*. Beberapa negara, seperti Filipina, Sierra Leone, Republik Demokratik Kongo, Guinea dan Tunisia menggunakan teknologi seperti ini.²⁰

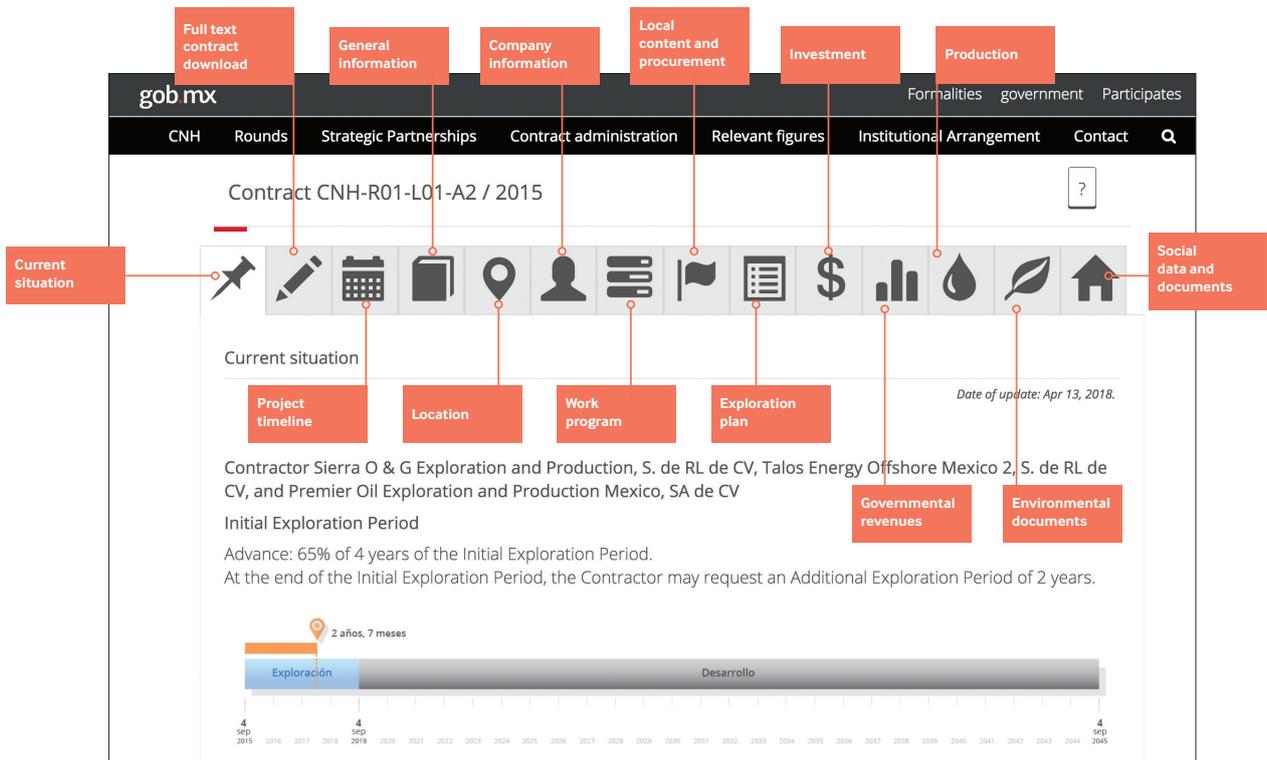
2 Menyusun kontrak, izin dan dokumen terkait berdasarkan proyek.

Mengatur dokumen berdasarkan proyek dalam satu situs web dapat membuat kontrak dan dokumen-dokumen terkait menjadi lebih mudah dicari dan ditemukan. Hal ini juga bisa menyediakan tempat bagi pemerintah untuk menyajikan informasi kontekstual yang penting untuk membantu pengguna agar lebih memahami publikasi yang sedang dilakukan. Dengan berkolaborasi dengan kementerian dan lembaga lainnya, pemerintah juga dapat menambahkan dokumen-dokumen lainnya yang terkait, seperti dokumen lingkungan dan informasi relevan yang ada dalam RKAB.

- 3 Memasukkan data tentang implementasi kontrak.** Mengingat bahwa kontrak dan izin hanyalah titik awal untuk mendefinisikan proyek ekstraktif, dokumen-dokumen ini harus dilengkapi dengan informasi tentang fase implementasi, termasuk data produksi dan pembayaran dan milestone proyek-proyek yang relevan. Disini juga platform MODI, yang pada dasarnya berfungsi untuk mempublikasikan data produksi dan pembayaran, adalah tempat yang sangat baik untuk memulai. Model keterbukaan terbaik yang bisa dijadikan contoh oleh ESDM adalah portal yang dikembangkan oleh regulator hidrokarbon Meksiko, CNH, yang memiliki halaman untuk setiap proyek perminyakan dan juga teks lengkap kontraknya, program kerja, konten lokal dan aturan pengadaan, dan dokumen lingkungannya, termasuk penilaian dampak lingkungan dan studi dan rencana terkait, bersama dengan data implementasi seperti data produksi, investasi dan pendapatan pemerintah (lihat Gambar 2.)

²⁰ Mis. Situs web Filipina ada di alamat <http://contracts.ph-eiti.org>, sedangkan situs web Sierra Leone dapat dilihat di alamat www.nma.gov.sl/resourcecontracts.

Gambar 2. Contoh tampilan informasi suatu proyek di situs web dari regulator hidrokarbon Meksiko yang menghubungkan informasi dari berbagai bidang regulasi²¹



Langkah 5. Mendukung penggunaan kontrak dan izin

Upaya Indonesia tidak boleh berakhir dengan publikasi kontrak dan izin. Agar pemerintah, perusahaan dan masyarakat mendapatkan manfaat dari keterbukaan ini, Pemerintah Indonesia harus mendukung inisiatif-inisiatif untuk mendorong penggunaan kontrak dan izin oleh berbagai pemangku kepentingan. Ini bisa termasuk menyediakan alat informatif seperti penjelasan kontrak dalam bahasa yang sederhana, menjangkau masyarakat seperti berpartisipasi dalam forum publik untuk membahas ketentuan dalam kontrak, dan pelatihan untuk membangun kapasitas pejabat pemerintah daerah, jurnalis, kelompok masyarakat sipil dan pemangku kepentingan lainnya agar nuansa dan dampak dari kontrak industri ekstraktif terhadap tata kelola industri ekstraktif secara keseluruhan dapat lebih dipahami.

21 Lihat rondasmexico.gob.mx.

LAMPIRAN. KETENTUAN KETERBUKAAN KONTRAK DALAM BEBERAPA KONTRAK DAN PERUNDANG-UNDANGAN

Negara	Ketentuan keterbukaan kontrak	Sumber
Bahasa dalam perundang-undangan (terjemahan tidak resmi)		
Kamerun	BAGIAN 6: (1) Kontrak yang ditandatangani antara Pemerintah dan perusahaan publik atau swasta, khususnya yang mengeksploitasi sumber daya alam dan mereka yang mengoperasikan konsesi layanan publik, harus jelas dan diumumkan kepada publik. Prinsip-prinsip berlaku untuk prosedur pemberian izin serta isi kontrak. (2) Kontrak tersebut harus diaudit dengan baik oleh yurisdiksi yang kompeten dan komisi parlemen yang kompeten. (3) Keterlibatan pemerintah dalam sektor swasta harus transparan dan berdasarkan pada aturan dan prosedur yang tidak diskriminatif.	UU No. 2018/011 tanggal 11 Juli 2018 untuk menetapkan Kode Transparansi dan Tata Pemerintahan Kamerun yang Baik dalam manajemen keuangan publik https://www.prc.cm/en/multimedia/documents/6583-law-n-2018-011-of-11-july-2018-to-lay-down-the-cameroon-code-of-transparency-and-good-governance-in-public-finance-management
Sierra Leone	40. (2) Setiap izin minyak bumi, dan setiap perjanjian yang menyertainya antara Negara dan pemegang izin yang memberikan perincian tentang persyaratan izin yang dilampirkan pada izin, harus dipublikasikan secara keseluruhan dalam Lembaran Negara dan dengan cara lain sebagaimana ditentukan.	Petroleum (Exploration and Production) Act (2011) http://www.sierra-leone.org/Laws/2011-07.pdf
Bahasa dalam kontrak (terjemahan tidak resmi)		
Meksiko	29.2 Informasi Publik. Tanpa mengurangi ketentuan Hukum yang Berlaku, kecuali untuk Informasi Teknis dan kekayaan intelektual, semua informasi dan dokumentasi lain yang berasal dari Kontrak ini, termasuk syarat dan ketentuannya, serta semua informasi yang berkaitan dengan volume Hidrokarbon yang Diproduksi, pembayaran dan pertimbangannya. dibuat sesuai dengan itu, akan dianggap informasi publik. Demikian juga, informasi yang didaftarkan oleh Kontraktor dalam sistem komputer yang disediakan oleh IMF untuk penentuan Pertimbangan, dapat digunakan untuk mematuhi kewajiban transparansi yang ada dalam Hukum yang Berlaku, selama itu tidak melanggar kerahasiaan Informasi, Teknik, atau kekayaan intelektual.	Kontrak untuk Kontrak Area 2 https://rondasmexico.gob.mx/esp/contratos/cnh-r01-i01-a22015/?tab=02
Mongolia	15.21. Perjanjian ini harus dipublikasikan.	Oyu Tolgoi Investment Agreement http://ot.mn/agreements/
Afganistan	<p>33.1 Transparansi. Kementerian berhak untuk menyimpan salinan Kontrak ini dalam Daftar Hidrokarbon, mempublikasikan dan menyimpannya untuk umum dan mendistribusikan ke kantor provinsi informasi dan laporan mengenai Kontrak, dokumen terkait dan Kontraktor sebagaimana diperlukan sesuai dengan Undang-undang Hidrokarbon dan setiap peraturan yang dikeluarkan berdasarkan atau sesuai dengan prinsip transparansi atau kebijakan yang diadopsi oleh Pemerintah, termasuk EITI. Informasi dan laporan tersebut dapat mencakup data produksi dan keuangan mengenai semua pendapatan dari pajak penghasilan, bagian produksi, royalti, biaya dan pajak lainnya dan manfaat ekonomi langsung atau tidak langsung lainnya yang diterima oleh Kementerian dan semua jumlah yang dibayarkan oleh Kontraktor di bawah atau terkait dengan ini Kontrak. Hal tersebut di atas tidak akan menghalangi Kementerian untuk mengungkapkan Kontrak atau informasi apa pun yang berkaitan dengan Operasi Hidrokarbon jika Kementerian menyimpulkan bahwa pengungkapan tersebut adalah untuk kepentingan nasional atau sesuai dengan EITI atau norma-norma lain yang diterima secara internasional terkait dengan transparansi dalam industri ekstraktif.</p> <p>33.2 Rahasia Dagang. Jika ada informasi yang dirujuk dalam Bagian 33.1 berkaitan dengan perangkat teknis, metode produksi, analisis dan perhitungan bisnis dan rahasia industri dan perdagangan lainnya dan bersifat sedemikian rupa sehingga orang lain dapat mengeksploitasi mereka dalam kegiatan bisnis mereka sendiri, Kementerian dapat menyetujui bahwa informasi tersebut berhak tunduk pada kerahasiaan untuk jangka waktu yang ditentukan oleh Kementerian.</p>	Sanduqli Block, PSA https://www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-1045801310

BACAAN TAMBAHAN

Hubert, Don dan Rob Pitman. *Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI*. Natural Resource Governance Institute, 2017.

Mining Contracts: How to Read and Understand Them. 2014.

Munilla, Isabel dan Kathleen Brophy. *Contract Disclosure Survey 2018*. Oxfam America, 2018.

Natural Resource Governance Institute dan Open Contracting Partnership. *Open Contracting for Oil, Gas and Mining Rights*. 2018.

Publish What You Pay Indonesia. *Contract and Licensing Transparency in the Extractive Industry*. 2017.

Rosenblum, Peter dan Susan Maples. *Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries*. Revenue Watch Institute, 2009.

Smith, Erin dan Peter Rosenblum. *Enforcing the Rules*. Revenue Watch Institute, 2011.

SUMBER TAMBAHAN

Tabel tinjauan transparansi kontrak industri ekstraktif, kebijakan dan implementasi per negara: docs.google.com/spreadsheets/d/1FXEeD43jw6VYHV8yS-8KJ5-rR5l0XtKxVQZBWzr-ohY/edit#gid=0

Pusat kontrak ResourceContracts.org: www.resourcecontracts.org

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini mendapatkan masukan yang bermanfaat dari Amir Shafaie, Emanuel Bria dan Fikri Muhammadi. Para penulis juga berterima kasih kepada Dyah Paramita, Gita Syahrani dan Tya Tirta Sari atas pertimbangan yang mereka berikan.

TENTANG PENULIS

Rob Pitman adalah *senior governance officer* di Natural Resource Governance Institute. Rani Febrianti adalah *Asia-Pacific legal analyst* di NRGi.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org