

# Piagam Sumber Daya Alam

Edisi Kedua

# Piagam Sumber Daya Alam

---

Edisi Kedua

# Rantai keputusan piagam sumber daya alam



LANDASAN  
DOMESTIK UNTUK  
TATA KELOLA  
SUMBER DAYA



LANDASAN  
INTERNASIONAL  
UNTUK TATA KELOLA  
SUMBER DAYA



● POKOK PIKIRAN 1  
Strategi, konsultasi  
dan lembaga

● POKOK PIKIRAN 1  
Akuntabilitas dan  
transparansi

● POKOK PIKIRAN 3  
Eksplorasi dan alokasi  
lisensi/izin

● POKOK PIKIRAN 4  
Perpajakan

● POKOK PIKIRAN 5  
Dampak lokal

● POKOK PIKIRAN 6  
Perusahaan sumber  
daya milik nasional/  
negara

● POKOK PIKIRAN 7  
Distribusi  
pendapatan

● POKOK PIKIRAN 8  
Gejolak pendapatan

● POKOK PIKIRAN 9  
Pengeluaran  
pemerintah

● POKOK PIKIRAN 10  
Pengembangan sektor  
swasta

● POKOK PIKIRAN 11  
Peran perusahaan  
multinasional

● POKOK PIKIRAN 12  
Peran masyarakat  
internasional

# MUKADIMAH

Negara-negara yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang tidak terbarukan menghadapi peluang dan sekaligus tantangan. Bila dimanfaatkan dengan baik, sumber daya alam tersebut dapat menciptakan kesejahteraan yang lebih besar bagi generasi saat ini dan yang akan datang; sebaliknya jika tidak dimanfaatkan dengan baik, maka sumber daya alam itu dapat mengakibatkan keguncangan ekonomi, konflik sosial dan kerusakan lingkungan dalam waktu yang lama.

Piagam Sumber Daya Alam ini memberikan opsi kebijakan dan nasihat praktis bagi pemerintah, masyarakat dan komunitas internasional tentang cara terbaik mengelola kekayaan sumber daya. Panduan tersebut dapat memastikan bahwa negara-negara kaya sumber daya alam tidak sendiri dalam menghadapi tantangan ini, melainkan mereka dapat memanfaatkan pengalaman yang terakumulasi dengan belajar dari sejarah dan menghindari kesalahan-kesalahan di masa lalu. Piagam ini bukanlah rekomendasi yang persis tepat, melainkan untuk mengeksplorasi pendekatan-pendekatan yang telah digunakan oleh negara-negara yang telah berhasil, dalam berbagai konteks dan kombinasi yang berbeda, untuk mewujudkan potensi pengembangan kekayaan sumber daya alam.

Agar negara-negara dapat mendapatkan manfaat dari kekayaan sumber daya, maka warga negara dan pemerintahnya harus membuat berbagai keputusan. Setiap keputusan mengharuskan pemerintah mempertimbangkan tarik-ulur (*trade-offs*) dan opsi yang kompleks serta merancang strategi untuk penerapan pilihan kebijakan tersebut. Untuk membantu pemerintah mengambil keputusan, piagam ini berisikan 12 pokok pikiran. 10 pokok pikiran pertama menguraikan tentang panduan mengenai cara mengelola sumber daya alam yang dapat dilakukan suatu negara dan pemerintahnya. Dua pokok pikiran terakhir ditujukan bagi para aktor internasional—perusahaan ekstraktif dan mereka yang bertanggung jawab atas tata kelola internasional.

Piagam ini mencakup kedua belas pokok pikiran karena mengubah kekayaan ekstraktif menjadi kemakmuran yang berkelanjutan melibatkan pembuatan dan penerapan rantai keputusan kebijakan yang baik oleh pemerintah dengan dukungan dan pengawasan dari warga negara dan komunitas internasional. Semua mata rantai ini mesti kuat agar suatu negara benar-benar dapat

Kendati pada catatan sebelumnya pengelolaan sumber daya tidak baik tetapi beberapa negara telah menunjukkan kinerja yang baik. Dari tahun 1970 hingga 1998, dari 65 negara berkembang yang kaya sumber daya, hanya empat yang berhasil mewujudkan investasi jangka panjang yang melampaui 25 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan pertumbuhan PDB rata-rata yang melampaui empat persen, yaitu Botswana, Indonesia, Malaysia dan Thailand.

*Thorvaldur Gylfason, 2001*

menikmati manfaat dari kekayaan sumber daya alam yang diekstraksi.

## Struktur piagam

Pokok pikiran piagam dibagi menjadi tiga kelompok: landasan domestik untuk tata kelola sumber daya; rantai keputusan ekonomi yang dibutuhkan untuk mengelola sumber daya demi kemakmuran; dan landasan internasional untuk tata kelola internasional.

Memastikan bahwa tindakan pemerintah di tiap bidang dikoordinasikan dan berjalan efektif membutuhkan penanganan atas dua isu yang sangat penting. Hal ini merupakan subjek dari dua pokok pikiran pertama piagam. Pertama, piagam ini menyokong pembentukan strategi dan kebijakan pedoman yang mencakup seluruh proses pengelolaan sumber daya yang diperlukan, beserta kerangka kerja aturan dan lembaga komprehensif yang diarahkan oleh strategi ini. Inilah permasalahan pada Pokok Pikiran 1. Kedua, tidak ada jaminan bahwa aturan akan diikuti atau lembaga yang kompeten akan bekerja untuk memberi manfaat bagi negara. Oleh karena itu dibutuhkan akuntabilitas yang kuat. Hal ini sering kali menjadi hal yang rumit dalam situasi ekstraksi sumber daya, di mana tindakan dapat dengan mudah disembunyikan. Kegagalan untuk meminta pertanggungjawaban mereka yang berada di dalam pemerintahan sangat sering menjadi mata rantai yang hilang di sistem pengelolaan sumber daya yang semestinya terorganisasikan dengan baik. Pokok pikiran 2 mempertimbangkan hal ini.

Setelah membahas isu-isu penting ini, piagam beralih ke masalah ekstraksi dan penggunaan pendapatan untuk pengembangan berkelanjutan. Pokok pikiran 3 hingga

10 membahas bidang keputusan utama untuk suatu negara. Pokok-pokok pikiran itu diatur ke dalam “rantai keputusan ekonomi,” suatu rangkaian keputusan yang harus diambil pemerintah guna memastikan bahwa nilai dari kekayaan sumber daya ekstraktif menjelma menjadi kemakmuran berkelanjutan bagi warga negara. Pokok-pokok pikiran tersebut disajikan secara linear yang dimulai dengan eksplorasi dan penemuan; lalu negara mendapatkan kesepakatan yang menguntungkan dari ekstraksi; yang diikuti oleh pengelolaan pendapatan; dan diakhiri dengan investasi pendapatan berkelanjutan untuk jangka panjang. Namun begitu, isu-isu dalam setiap pokok pikiran harus dipertimbangkan dengan mengingat semuanya, dengan mempertimbangkan tantangan pengaturan urutan (*sequencing*), tarik-ulur (*trade-offs*) dan hubungan lainnya di tiap bidang kebijakan ini. Untuk memandu pembaca memahami mata rantai ini, terdapat tanda dengan tulisan miring ke bagian lainnya yang relevan dalam dokumen piagam ini.

Langkah pertama dalam rantai keputusan ekonomi ini melibatkan penyediaan hak untuk eksplorasi dan produksi, serta pengembangan eksplorasi. Hal ini melibatkan penetapan apakah ekstraksi merupakan haluan yang terbaik bagi negara; dalam beberapa kasus mungkin tidak. Pemerintah hendaknya mempertimbangkan dengan secara saksama seluruh rantai keputusan, dengan memperhitungkan seluruh faktor lingkungan, sosial dan ekonomi, sebelum membuat keputusan tentang ekstraksi.

Langkah berikutnya adalah memastikan bahwa ekstraksi benar-benar memberi manfaat bagi negara. Hal ini berbuntut pada pengamanan nilai bagi negara melalui pendapatan pajak dan manfaat lainnya. Hal ini juga melibatkan peredaman potensi kerusakan yang signifikan terhadap bentuk kekayaan alam lainnya milik negara: ekosistemnya, termasuk hutan, sungai dan tanah, serta struktur sosialnya. Tantangan ini disebut “mendapatkan kesepakatan yang menguntungkan” dan hal ini tercakup dalam Pokok pikiran 4, 5 dan 6.

Botswana telah mengelola banyak rantai keputusan dengan baik. PDB per kapita telah meningkat dari US\$3,500 pada tahun 1980 menjadi US\$12,500 pada tahun 2010 (dalam dolar konstan 2005). Namun begitu, Botswana juga merupakan salah satu dari negara dengan tingkat ketidaksetaraan paling tinggi di dunia dengan tingkat prevalensi HIV/AIDS tertinggi, sementara perekonomiannya masih belum terdiversifikasi. Tantangan dalam pengelolaan sumber daya tetap menghadang.

*Dana Moneter Internasional (IMF), 2012.*

Namun begitu, membahas isu-isu sektor ekstraktif saja tidaklah cukup, karena pengembangan ekonomi berkelanjutan tidak bisa dihasilkan dengan mengekstraksi sumber daya semata. Pihak berwenang harus menginvestasikan pendapatan agar generasi sekarang *dan* masa depan dapat menikmati hasilnya. Lebih lanjut, pemerintah hendaknya melakukan perlindungan terhadap arus pendapatan yang bergejolak (*volatile*), yang dapat merusak perekonomian dan mengarah pada pengeluaran yang sia-sia. Piagam tersebut menyebut tantangan ini “mengelola pendapatan” dan membahasnya dalam Pokok pikiran 7 dan 8.

Akhirnya, pihak berwenang hendaknya menginvestasikan pendapatan dari ekstraksi dengan cara yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran yang dapat dipertahankan begitu sumber daya ekstraktif menipis. Dalam piagam ini, tantangan tersebut dinamakan “berinvestasi untuk pengembangan berkelanjutan” dan dipertimbangkan dalam Pokok pikiran 9 dan 10.

Suatu negara dapat mengambil semua langkah ini secara benar, tapi tanpa kerja sama dengan komunitas internasional, kemakmuran berkelanjutan dan inklusif dari ekstraksi sumber daya dapat tidak terwujud. Dua pokok pikiran terakhir dari piagam mempertimbangkan bagaimana perusahaan internasional, pemerintah asing dan aktor lainnya yang bertanggung jawab untuk tata kelola internasional harus bekerja sama untuk membantu warga dari negara yang kaya sumber daya. Upaya-upaya terbaik dari negara yang kaya sumber daya mungkin tidak cukup jika komunitas internasional tidak memenuhi tanggung jawab tersebut.

Piagam Sumber Daya Alam ditulis oleh sekelompok praktisi dan akademisi independen, di bawah pengarahan dewan pengawas yang terdiri dari para tokoh internasional terkemuka dengan pengalaman langsung atas tantangan yang dihadapi oleh negara-negara kaya sumber daya. Piagam ini tidak mewakili lembaga atau kepentingan khusus manapun. Piagam ini dibuat dengan keyakinan bahwa kekayaan sumber daya alam dapat menjadi alat yang ampuh untuk kemajuan sosial dan ekonomi, tapi hanya bila negara-negara dapat mengatasi tantangan tersebut. Piagam ini bertujuan menawarkan nasihat yang bermanfaat dan diungkapkan secara jelas.

# Landasan domestik untuk tata kelola sumber daya



## POKOK PIKIRAN 1

Pengelolaan sumber daya hendaknya menjamin manfaat yang sebesar-besarnya bagi warga negara melalui suatu strategi nasional yang inklusif dan komprehensif, kerangka kerja hukum yang jelas dan lembaga yang kompeten.

Negara-negara yang kaya sumber daya memiliki peluang besar untuk memanfaatkan kekayaan alamnya untuk kemakmuran transformatif dan berkelanjutan. Tapi jika dikelola secara salah, ekstraksi sumber daya dapat mendatangkan kerugian besar terhadap suatu negara. Sebagai pengurus dari sumber daya ekstraktifnya, pemerintah lazimnya bertanggung jawab mengelola sumber daya itu untuk generasi saat ini *dan* masa depan.

Pengelolaan sumber daya yang efektif dan berkelanjutan membutuhkan strategi nasional yang inklusif dan komprehensif. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah harus membuat serangkaian keputusan utama yang akan memengaruhi kelompok-kelompok yang berbeda dan menetapkan pilihan yang menjangkau hingga ke masa depan. Untuk menghindari pengambilan keputusan secara satu per satu dan untuk membangun rasa kesadaran bersama akan arah yang dituju, pemerintah hendaknya, melalui dialog dengan pemangku kepentingan, menggunakan proses strategi nasional untuk menuntun keputusan pengelolaan sumber daya ekstraktif.

### Mempertimbangkan jangka waktu yang panjang

Strategi nasional hendaknya menggunakan pendekatan jangka panjang, dengan menyadari kenyataan bahwa transformasi dari kekayaan di dalam tanah untuk kemanfaatan masyarakat luas bisa membutuhkan waktu bertahun-tahun, dan memberikan banyak tantangan dan kejutan dalam perjalanannya. Jika warga negara memiliki kekhawatiran akan kesejahteraan anak-anak mereka dan generasi masa depan, mereka harus mengakui bahwa generasi masa depan memiliki hak untuk mendapatkan manfaat dari ekstraksi sumber daya dan untuk mendapat perlindungan dari dampak yang tak dapat dielakkan.

### Menyertakan masyarakat umum

Suatu strategi nasional lebih mungkin berhasil jika strategi tersebut merupakan produk dari proses inklusif

yang bersifat terbuka dan partisipatif. Suatu rencana yang diperdebatkan di depan umum akan menyingkap konflik kebijakan dan inkonsistensi secara lebih cepat, membatasi transaksi untuk kepentingan diri sendiri (*self-dealing*) dan korupsi, dan membuat perbaikan haluan yang tak terelakkan menjadi tidak begitu merusak. Pengambil keputusan hendaknya berupaya menyertakan masukan dari para pemangku kepentingan lainnya, mulai dari departemen pemerintah, parlemen, dan warga negara yang secara langsung terpengaruh oleh ekstraksi, hingga ke masyarakat sipil secara lebih luas, serta perusahaan ekstraktif dan perusahaan sektor swasta secara umum. Kelompok-kelompok tersebut memberikan pemahaman yang diperlukan tentang isu-isu yang harus ditangani dalam proses perencanaan.

Karena proses ekstraksi dapat berlangsung selama pergantian banyak generasi, keputusan yang dibuat pada saat ini harus bersifat kuat dalam menghadapi siklus pemerintahan. Hal tersebut membutuhkan terbangunnya pemahaman dan konsensus dari kelompok warga berwawasan yang juga kritis. Para aktor di luar eksekutif, termasuk legislator, jurnalis, dan kelompok masyarakat sipil merupakan penjaga strategi tersebut, dengan memainkan peran pemeriksaan yang teliti dengan meminta pertanggungjawaban pengambil keputusan. {Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang peran masyarakat sipil dalam meminta pertanggungjawaban pemerintah.}

Tata kelola yang baik dibutuhkan di seluruh rantai keputusan. Angola telah mengelola bagian pertama secara baik, dengan meraih pendapatan yang substansial dari sektor ekstraktif. Tapi pendapatan ini belum dikelola secara efektif dan berkeadilan. Antara tahun 2007 hingga 2010, US\$32 miliar dari pendapatan di Angola dilaporkan hilang—jumlah tersebut setara dengan seperempat dari PDB Angola.

*Dana Moneter Internasional, 2011*

## Memastikan strategi yang komprehensif

Menggunakan pendekatan yang komprehensif memberi kerangka kerja bagi pemerintah untuk memahami dan secara lebih baik menerapkan inisiatif dalam sektor ekstraktif. Hal tersebut hendaknya melibatkan pengaitan keputusan industri hulu dan hilir, isu lingkungan dan komunitas, pengelolaan pendapatan pemerintah, dan persoalan ekonomi yang lebih luas.

Di dalam pemerintahan, hal tersebut membutuhkan koordinasi dan lingkungan yang memberikan kewenangan (*authorizing environment*) di seluruh kementerian pertambangan, energi, keuangan, perencanaan dan lainnya. Karena tantangan yang tumpang-tindih dan terkait secara intrinsik, koordinasi antarkementerian diperlukan. Arahan strategis mungkin sebaiknya datang langsung dari kantor eksekutif; sebagai alternatif, suatu badan komprehensif yang mewakili setiap kementerian mungkin berguna dalam koordinasi dan implementasi.

Terlalu sering transformasi kekayaan sumber daya menjadi kemakmuran mengalami kegagalan bukan karena kurangnya kebijakan ekonomi yang tepat, tapi karena lemahnya sistem tata kelola yang mendasarinya. Oleh karenanya, suatu strategi yang sukses tidak hanya membutuhkan pemahaman tentang ilmu ekonomi, tapi juga apresiasi terhadap akuntabilitas, struktur dan kemampuan lembaga pemerintah, serta hubungan dengan masyarakat sipil.

## Memutuskan apakah membuka area eksplorasi atau tidak

Membuka suatu negara atau wilayah tertentu dalam negara tersebut untuk tujuan eksplorasi dan ekstraksi mungkin tidak selalu menjadi alur tindakan terbaik. Dampak negatifnya dapat lebih banyak daripada dampak positif keseluruhan terhadap wilayah yang menjadi tempat produksi dan terhadap negara itu secara lebih luas. Namun begitu, manfaat ekonomi potensial dari ekstraksi sering kali sangat besar ketika dilihat dari tingkatan seluruh warga di negara itu. Pemerintah dapat menggunakan alat-alat seperti penilaian lingkungan strategis untuk membantu menjelaskan dampak lingkungan dalam proses pembuatan strategi yang lebih luas sebelum keputusan yang tidak dapat diubah ditetapkan di lokasi proyek. Jika kerugiannya terlalu besar, itu mungkin tidak layak untuk menggantikan nilai lingkungan yang hilang, atau mengganti rugi secara memadai terhadap mereka

yang sangat terdampak. Dalam kasus-kasus demikian, negara dapat memilih untuk tidak melakukan ekstraksi.

Sebagai bagian dari penilaian tersebut, pemerintah harus mempertimbangkan struktur dan kapasitas lembaga dan sektor yang diharapkan mengelola prosesnya di sepanjang rantai keputusan, dan dapat menyimpulkan bahwa perekonomian atau sistem tata kelola suatu negara belum siap untuk secara efektif mengelola keuntungan yang besar (*large windfalls*). Mengulur waktu eksplorasi dan ekstraksi mungkin merupakan satu opsi dalam kasus tersebut; hal tersebut memungkinkan staf pemerintah untuk belajar dari pengalaman sembari mengelola beban kerja mereka.

## Membentuk strategi secara dini, memahami ketidakpastian masa depan

Pemerintah harus membuat banyak keputusan, seperti kecepatan pemberian izin, pemajakan dan apa kerangka hukum yang akan dibuat, sebelum pemerintah menandatangani kontrak dengan perusahaan-perusahaan. Di samping itu, pemerintah harus membuat keputusan tersebut biasanya dalam suatu lingkungan ketidakpastian. Oleh karena itu, negara-negara hendaknya memulai suatu proses strategi sedini mungkin; proses tersebut hendaknya menuntun pengambilan keputusan namun tetap dapat beradaptasi dengan perubahan keadaan.

## Mengubah strategi menjadi kerangka kerja kelembagaan yang jelas dan koheren

Aturan, tanggung jawab dan lembaga yang mengatur perilaku para aktor merupakan bagian penting dalam pengelolaan sumber daya yang optimal. Tantangannya adalah untuk mengubah kebijakan penuntun dari suatu strategi menjadi kerangka kerja aturan yang jelas dan koheren, bersama dengan lembaga kompeten yang dapat merancang, mengelola dan menegakkannya. Pemerintah hendaknya membangun kerangka kerja tersebut sebagai respons terhadap konteks spesifik yang mengalami perubahan dari sektor ekstraktif, dan beroperasi dalam cara yang sesuai dengan konteks perekonomian dan kelembagaan negara.

Pemerintah hendaknya menetapkan kerangka hukum dan regulatif sebanyak mungkin sebelum mengalokasikan hak ke perusahaan-perusahaan. Hal

tersebut membantu memberikan tata kelola yang kuat atas keputusan yang dibuat terkait dengan perusahaan dan memberikan semacam kepastian bagi perusahaan mengenai aturan yang melingkupi operasi mereka. Menetapkan ketentuan-ketentuan hukum membatasi peluang akan tindakan yang diputuskan sendiri dan meningkatkan transparansi, tapi dapat membatasi kemampuan untuk mengubah aturan sebagai respons terhadap perubahan keadaan seiring perkembangan sektor tersebut. Sebagai alternatif terhadap legislasi dan kontrak adalah memberdayakan badan-badan pemerintah untuk meregulasi sektor ekstraktif. Pembuat regulasi yang diberi kapasitas dan dimonitor secara tepat dapat memberikan aturan yang sesuai dengan perubahan keadaan, sehingga mengisi celah yang diperlukan, yang kurang dapat dipenuhi oleh legislasi.

### Membentuk lembaga kompeten dengan sasaran terpadu

Bagi setiap lembaga, pemerintah harus menetapkan sasaran koheren yang mendukung rencana strategis negara. Lebih lanjut, pemerintah harus memastikan bahwa masyarakat umum, eksekutif dan badan pemeriksa keuangan (*auditor general*) dapat memantau tindakan lembaga-lembaga tersebut. Peran dari setiap lembaga harus didefinisikan secara jelas guna menghindari konflik kepentingan dan celah tanggung jawab. Kejelasan mengenai siapa yang membuat aturan, siapa yang mengelolanya, dan siapa yang menegakkannya sangatlah penting. *{Lihat juga Pokok pikiran 6 tentang penetapan peran bagi perusahaan nasional.}*

Membangun dan mempertahankan kapasitas dalam lembaga pemerintahan merupakan hal yang vital sekaligus menantang, khususnya dalam sektor ekstraktif, karena rekan imbang (*counterpart*) pemerintah umumnya adalah

perusahaan yang canggih secara teknis. Bagian dari tantangan tersebut adalah mendelegasikan peran ke lembaga-lembaga dalam cara yang mencerminkan integritas dan transparansi, alih-alih, sebagai contoh, sebagai penghargaan atau tanda prestise. Idealnya, keputusan sumber daya manusia yang dibuat oleh pejabat eksekutif pemerintah dan di dalam lembaga itu sendiri hendaknya bersifat independen dan tahan menghadapi campur tangan politis guna mengembangkan kapasitas yang benar-benar profesional. Suatu sistem promosi meritokrasi dan kebijakan sumber daya manusia yang dipertimbangkan secara mendalam dapat menanamkan efisiensi dan budaya pelayanan sipil profesional.

Akhirnya, salah satu dari tantangan besar bagi lembaga pemerintah adalah mempertahankan staf terbaik dan paling berkualifikasi. Pekerjaan di sektor swasta, atau bahkan perusahaan ekstraktif milik negara, bisa sangat menarik bagi staf berbakat, di mana keluarnya mereka untuk peluang yang lebih menarik dapat menjadi beban berkelanjutan bagi lembaga pemerintah. Gaji yang diinginkan dan paket penghargaan, serta peluang bagi mantan karyawan pemerintah untuk bisa kembali di kemudian hari, dan pemantapan budaya kerja profesional di lembaga-lembaga pemerintah dapat membantu dalam hal tersebut.

Sektor ekstraktif memiliki tingkat transparansi yang rendah di seluruh dunia. Hanya 10 dari 58 negara yang diuji dalam Indeks Tata Kelola Pendapatan (*Revenue Governance Index*) yang memublikasikan sebagian besar dari kontrak dan lisensi minyak, gas dan mineral mereka. Meskipun demikian jumlah negara yang bersedia meningkatkan transparansi di sektor ini terus meningkat dengan bergabungnya negara baru seperti Afghanistan, Ghana dan Guinea.

*Revenue Watch Institute, 2013*

## POKOK PIKIRAN 2

### Tata kelola sumber daya menuntut pembuat keputusan untuk bertanggung jawab terhadap masyarakat umum yang terinformasi.

Ketika kekayaan sumber daya dikelola atas nama warga negara, maka itu dapat memberikan kemakmuran yang berkelanjutan hanya bila pemerintahnya bertanggung jawab kepada masyarakat. Pengawasan ketat yang terus-menerus menjadi pencegah yang kuat atas korupsi dan sebagai insentif untuk peningkatan kinerja di seluruh tingkatan pemerintah. Lebih lanjut, suatu strategi nasional untuk pengelolaan kekayaan sumber daya akan tetap efektif di masa depan hanya bila pengawasan ketat ini mengaitkan pemerintah saat ini dan masa depan ke sasaran yang mereka tetapkan sendiri.

#### Memberikan transparansi informasi di seluruh rantai keputusan

Tidak seperti banyak bentuk kegiatan ekonomi, ekstraksi sumber daya dan pengelolaan pendapatan sering kali berada jauh dari kehidupan sebagian besar warga negara. Rantai keputusan bisa sulit untuk dipantau, sehingga memberi peluang untuk korupsi dan menutupi pengelolaan yang buruk.

Suatu prasyarat mendasar untuk akuntabilitas adalah transparansi. Namun begitu, informasi yang sepotong-sepotong tidaklah memadai. Pemerintah harus mengungkapkan informasi tentang seluruh rantai keputusan, dengan seperangkat informasi yang lengkap dan komplementer. Sebagai contoh, data pendapatan mungkin disertai oleh informasi tentang tarif pajak dan pendapatan kena pajak yang berlaku. Informasi tersebut hendaknya diungkapkan pada tingkat disagregasi yang tepat, seperti lokasi, proyek dan jenis produk. Di samping itu, “data yang dapat dibaca mesin” (data yang digabungkan dengan deskripsi dari data ini semua guna memungkinkan penggunaan otomatis oleh komputer), dengan standar antar-operasi (*inter-operable*) yang sama-sama disepakati dapat memfasilitasi upaya pemantauan. Lebih lanjut, menerbitkan nama-nama perusahaan yang beroperasi, mengajukan penawaran dan berinvestasi dalam aset ekstraktif, serta identitas dari pemilik manfaatnya, dapat memfasilitasi pemantauan dan penegakan dari rezim fiskal yang berlaku.

Pada pengoperasian perusahaan sumber daya milik nasional hendaknya diberlakukan sekurangnya

tingkat pengungkapan yang sama sebagaimana pada perusahaan swasta. Perusahaan sumber daya nasional hendaknya juga transparan dalam strategi dan perkiraan pengeluaran mereka, dan bahkan mungkin dituntut tingkat keterbukaan yang lebih tinggi demi kepentingan publik.

Pihak otoritas harus menyediakan data dan laporan tentang lisensi, survei geologi, kadaster dan cadangan, serta penilaian dampak ekonomi, lingkungan dan sosial. Secara krusial, otoritas hendaknya juga menerbitkan kontrak dan membuatnya tersedia secara online.

Mengungkapkan informasi yang memungkinkan dilakukannya kegiatan akuntansi dan pemantauan nasional atas pengelolaan sektor, pengelolaan pendapatan dan pengeluaran juga diperlukan. Informasi ini dapat dibandingkan dengan aturan fiskal manapun yang ditetapkan sendiri oleh pemerintah. Lebih lanjut, dana tabungan harus memiliki tingkat persyaratan (*requirement*) pengungkapan yang tinggi, utamanya dalam mempertimbangkan potensi untuk aktivitas di luar anggaran. Khususnya, pengelolaan dana hendaknya menerbitkan informasi tentang neraca dan arus kas, penerima pembayaran, dan audit.

Pemerintah hendaknya mengungkapkan tidak hanya pembayaran dan pengeluaran, tapi juga aturan yang relevan di seluruh rantai keputusan. Dalam banyak kasus, pemerintah menulis sebagian besar aturan ini ke dalam kontrak kompleks yang disembunyikan dari penyelidikan publik. Sebisa mungkin hendaknya pemerintah menulis ketentuan di dalam legislasi, di mana pengamat dapat memeriksanya secara lebih mudah dibandingkan dengan kontrak. Semua sisa konsesi yang diberikan di dalam kontrak yang berangkat dari ketentuan legislasi standar hendaknya diserahkan ke, dan disetujui oleh, badan legislatif. Utamanya, klausul kerahasiaan dalam kontrak hendaknya dihindari dan kontrak hendaknya diumumkan.

Hak masyarakat atas informasi tertuang dalam banyak konvensi nasional dan internasional, dan semakin banyak negara yang memiliki undang-undang kebebasan informasi yang menetapkan bahwa semua informasi pemerintah adalah informasi publik kecuali secara khusus terlarang menurut hukum. Pemerintah

hendaknya mengadopsi aturan tersebut untuk meredam risiko di mana hak atas ekstraksi sumber daya ditandatangani sebelum anggota masyarakat dapat memeriksa secara ketat perjanjian yang berdampak terhadap mereka.

Pemerintah dan perusahaan juga bisa mendapatkan kemanfaatan dari transparansi yang lebih besar. Keharusan pengungkapan menciptakan insentif untuk mempertahankan sistem pengelolaan informasi yang efektif, yang mengurangi biaya pengumpulan dan pemeliharaan data yang baik dan meningkatkan akurasi. Hal ini penting untuk operasi pemerintah yang efisien: Hal demikian melandasi keputusan pengelolaan, meningkatkan kualitas penyediaan layanan bagi perusahaan dan warga negara, serta mendukung sistem akuntabilitas yang kuat dalam pemerintahan. Di samping itu, perusahaan-perusahaan menghadapi tantangan pengelolaan ekspektasi publik dalam bidang-bidang di mana mereka beroperasi: transparansi yang efektif memungkinkan mereka mengurangi tingkat kepercayaan dan memperkuat “izin sosial untuk beroperasi.”

### Memberikan peran yang jelas bagi lembaga

Peran dan standar perilaku hendaknya secara jelas didefinisikan dan dipahami oleh semua orang sehingga publik dapat memantau tindakan pemerintah. Seperangkat nilai dan standar etika yang mencerminkan ekspektasi masyarakat bagi mereka yang berada dalam jabatan otoritas dan dikodifikasikan dalam hukum dan regulasi, hendaknya menjadi penuntun dalam pengambilan keputusan.

Pemerintah berfungsi lebih baik jika dibuat garis tanggung jawab yang jelas, dan eksekutif serta badan-badan seperti auditor independen dapat memantau dan meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga yang gagal dalam menjalankan tugasnya. Lebih lanjut, untuk merespons secara tepat terhadap tuntutan akan kinerja yang lebih baik, lembaga-lembaga pemerintah hendaknya dapat membuat keputusan yang efektif—akuntabilitas yang lebih baik membutuhkan kapasitas yang lebih baik pula jika tata kelola ingin ditingkatkan. *{Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang kerangka kerja peran dan tanggung jawab, serta kapasitas lembaga.}*

### Mendukung kelompok warga negara berwawasan kritis untuk menuntut tata kelola yang baik

Penyediaan informasi harus disertai dengan kemampuan untuk menggunakannya guna memantau dan menilai tindakan-tindakan pemerintah. Masyarakat sipil, termasuk organisasi agama,

Pengawasan legislatif yang rendah di seluruh rantai keputusan. Di 31 negara dalam Indeks Tata Kelola Sumber Daya (*Resource Governance Index*), seperti Botswana dan Timor-Leste, badan legislatif menerapkan pengawasan yang sangat rendah dalam proses pengadaan kontrak (*contracting*) dan perizinan (*licensing*), sedangkan di 29 negara badan legislatif memiliki pengawasan yang sangat terbatas terhadap pendapatan sumber daya.

*Revenue Watch Institute, 2013*

akademik, profesional dan sosial, serta media, memainkan peran penting dalam hal ini. Agar organisasi-organisasi ini bisa efektif, mereka harus independen dari pemerintah dan terbuka mengenai sumber pendanaan serta kepentingan yang mereka wakili. Pemerintah pada gilirannya harus menetapkan dan melindungi hak-hak masyarakat sipil, termasuk media, dan memungkinkannya beroperasi tanpa gangguan.

Badan legislatif itu sangat penting untuk pengawasannya atas eksekutif. Badan legislatif dapat mengaudit kegiatan pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya, dan bertindak sebagai penerus keprihatinan publik. Agar badan legislatif dapat melaksanakan peran ini maka dibutuhkan peningkatan kapasitas dan pemahaman mengenai isu-isu ekstraktif, serta akses ke nasihat yang andal mengenai nuansa dari pengelolaan sumber daya ekstraktif.

Warga negara yang berwawasan juga bisa secara lebih baik berdiskusi dengan pemerintah mengenai haluan strategis bangsa. Selain itu, mengingat nilai penting transformasi atas tata kelola sumber daya bagi warga negara, mengelola ekspektasi publik merupakan hal yang krusial. Strategi komunikasi yang efektif dan hubungan antara pemerintah dan masyarakat sipil merupakan hal yang sangat penting dalam hal ini.

### Menegakkan aturan

Akhirnya, bersama dengan upaya untuk memantau tindakan, pemerintah harus berkomitmen untuk memberlakukan hukuman, yang membutuhkan kapasitas dan kemauan politik untuk menghukum pelaku pelanggaran. Suatu badan kehakiman yang dapat dipercaya (*credible*) dan independen adalah sangat penting dalam hal ini. Tanpa adanya kemungkinan yang kuat akan tindakan kehakiman maka ada potensi meningkatnya aktivitas korup atau kejahatan.

# Penemuan dan keputusan untuk mengekstraksi



## POKOK PIKIRAN 3

### Pemerintah hendaknya mendorong operasi eksplorasi dan produksi yang efisien, dan mengalokasikan hak secara transparan.

Tantangan yang dihadapi pemerintah adalah untuk memastikan bahwa operasi eksplorasi dan produksi dilakukan secara efisien dalam suatu strategi nasional yang komprehensif dan untuk menetapkan kerangka hukum dan regulatif sedini mungkin. *{Lihat juga Pokok pikiran 1 mengenai membentuk strategi sumber daya nasional, kerangka hukum dan regulatif.}*

#### Memverifikasi yurisdiksi atas area yang akan dilisensi untuk eksplorasi

Pemerintah nasional hendaknya memverifikasi bahwa ia memiliki yurisdiksi tak terbantahkan atas area yang ingin dibukanya untuk eksplorasi. Hal tersebut berlaku secara domestik dan terhadap negara-negara tetangga, termasuk ketentuan-ketentuan untuk pengembangan penemuan bersama yang berada di perbatasan nasional.

#### Membangun dan mempertahankan pemahaman yang baik mengenai basis sumber daya

Para pejabat pemerintah harus membangun pemahaman yang menyeluruh mengenai basis sumber daya negaranya—baik jumlah sumber daya maupun distribusi geografisnya. Kuantum basis sumber daya melandasi keputusan utama mengenai laju eksploitasi (*rate of exploitation*) dan pendapatan potensial masa depan. Informasi mengenai lokasi geografis menuntun penetapan hak properti dan lisensi eksplorasi di dalam negara dan dampak sosial dan lingkungan di masa depan.

Investasi pra-perizinan dalam survei geologi dan geofisika, yang didanai oleh pemerintah atau donor luar, dapat memberikan pengembalian investasi yang tinggi bagi pemerintah jika informasi yang dihasilkan meningkatkan daya tarik geologi tersebut bagi investor, sehingga mengundang penawaran (*bid*) yang lebih tinggi. Namun begitu, pengetahuan yang lebih mendalam juga dapat membuat geologi tersebut tampak kurang menarik jika diketahui

geologinya kurang menguntungkan untuk dilakukan penemuan-penemuan.

Pemerintah memiliki tugas untuk mengumpulkan, menyimpan dan menganalisis informasi teknis yang dihasilkan dari seluruh operasi eksplorasi yang dilaksanakan di dalam yurisdiksinya. Informasi tersebut adalah kunci untuk membangun pemahaman geologis pemerintah, yang akan membantu memperkuat posisi negosiasinya dengan investor dan semakin memungkinkannya untuk mengoptimalkan rezim perizinan. Untuk tujuan tersebut, pemerintah harus memastikan bahwa investor menyediakan semua informasi teknis dalam format yang dapat dipahami.

#### Mengamankan hak properti dan menentukan area-area yang akan dibuka untuk eksplorasi

Sebelum memberikan lisensi untuk kegiatan eksplorasi, pemerintah hendaknya menetapkan hak-hak properti menurut hukum nasional, baik untuk sumber daya yang akan diekstraksi maupun sumber daya permukaan seperti daerah padang rumput dan air di area-area yang akan dibuka untuk eksplorasi. *{Lihat juga Pokok pikiran 5 mengenai analisis lingkungan dan regulasi berkelanjutan.}*

Pihak berwenang hendaknya secara saksama mempertimbangkan ukuran dan batas-batas dari lisensi eksplorasi, dengan memperhitungkan geologi yang mendasari dan ukuran serta lokasi dari deposit

Penemuan belakangan ini memiliki potensi transformatif. Proyek bijih besi Simandou di Guinea dan proyek petroleum dan bijih besi di Liberia dapat menghasilkan pendapatan tahunan rata-rata sebesar US\$1.6 miliar di masing-masing negara, di mana masing-masingnya setara dengan 31 persen dan 147 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) 2011.

*Africa Progress Panel, 2013*

potensial yang dapat dieksploitasi. Pada tahap awal eksplorasi, lisensi biasanya sangat besar karena lokasi dari geologi prospektif tidak tergambar dengan jelas. Rezim lisensi perlu mempertimbangkan penurunan ukuran lisensi ketika eksplorasi sudah berjalan guna mencegah terlalu banyaknya basis sumber daya yang terdapat di satu lisensi. Otoritas perizinan harus berhati-hati terkait dengan pengurutan pemberian lisensi guna memastikan bahwa pemerintah bisa mendapatkan keuntungan dari peningkatan nilai tanah berkat penemuan-penemuan tersebut.

Akhirnya, pemerintah hendaknya mempertimbangkan apakah risiko lingkungan, misalnya dari polusi, sepadan dengan potensi hasilnya. Pemerintah hendaknya memutuskan untuk mencegah eksplorasi di area yang sensitif secara lingkungan dan sosial atau mengambil langkah-langkah untuk mengurangi risikonya.

### Memilih metode yang tepat untuk mengalokasikan hak

Pemerintah harus memutuskan siapa yang hendaknya melakukan operasi eksplorasi dan produksi dan dengan ketentuan apa. Jika pemerintah mengizinkan perusahaan sektor swasta untuk berpartisipasi, maka pemerintah dapat menggunakan negosiasi langsung dalam basis per lisensi, atau putaran penerbitan lisensi (*licensing rounds*) di mana satu lisensi atau lebih diberikan melalui suatu proses yang kompetitif. {Lihat juga Pokok pikiran 6 tentang peran operasional yang mungkin dimiliki perusahaan milik nasional.}

Lelang yang dirancang dengan saksama lebih baik karena penawaran kompetitif (*competitive bidding*) akan menjamin nilai yang lebih besar bagi negara dan lelang juga dapat membantu mengatasi defisit informasi yang mungkin dimiliki pemerintah sehubungan dengan perusahaan-perusahaan internasional. Lelang juga secara inheren lebih transparan dibandingkan negosiasi langsung, sehingga membantu mengurangi risiko diberikannya hak eksplorasi dan ekstraksi ke perusahaan atau individu yang tidak tepat.

Kesuksesan lelang lazimnya tergantung pada minimal tiga penawar (*bidder*). Tanpa adanya minat yang cukup besar dari penawar, proses alokasi kompetitif mungkin bukan merupakan pilihan

yang tepat oleh pemerintah. Hal tersebut mungkin dilakukan jika tidak terdapat cukup informasi geologis—lebih mungkin pada perizinan mineral daripada petroleum. Apabila tidak ada cukup kompetisi untuk lelang, pemerintah hendaknya menggunakan putaran penerbitan lisensi (*licensing round*) dengan kriteria teknis minimum yang ketat sebagai gantinya.

Terlepas dari metode yang digunakan, terdapat sejumlah prinsip yang dapat memperkuat posisi pemerintah dalam proses alokasi. Pemerintah hendaknya mengungkapkan informasi tentang prosedur alokasi; kontrak yang dianugerahkan, termasuk ketentuan fiskal dan pajak; kepemilikan manfaat (*beneficial ownership*) dari semua pemegang lisensi; program kerja yang disetujui; dan komitmen finansial serta ketentuan fiskal yang terkait dengan lisensi.

Pemerintah hendaknya mengadakan pra-kualifikasi terhadap perusahaan penawar guna memastikan bahwa calon pemegang lisensi memiliki kapasitas teknis dan finansial yang memadai untuk mengeksekusi suatu program pengembangan sumber daya, dan pengalaman yang memadai dalam mengelola risiko lingkungan sehubungan dengan proyek tersebut dan infrastruktur terkait. Pemerintah hendaknya juga memutuskan apakah akan mendorong penawaran bersama (*joint bid*) dan apakah akan mencadangkan hak untuk mengalokasikan bunga ekuitas di dalam lisensi. Ketiga, pemerintah hendaknya membatasi penawaran dengan sejumlah kecil ketentuan guna memungkinkan perbandingan yang jelas antara penawaran-penawaran yang masuk. Hal ini dapat berupa ketentuan mengenai program kerja, bonus tanda tangan, dan ketentuan konten lokal. Kompetisi atau negosiasi tidak mesti semata menyangkut harga dari hak ekstraksi, tapi di sisi lain terlalu banyak variabel meningkatkan kompleksitas, mengikis transparansi evaluasi, dan menambah biaya administratif. Keempat, pemerintah hendaknya mencoba memastikan bahwa tidak ada lagi ketentuan yang perlu dinegosiasikan setelah perusahaan-perusahaan memasukkan penawarannya. Hal ini dibantu oleh kontrak standar (*model contract*) dan ketentuan penawaran yang jelas dan transparan.

Akhirnya, pemerintah hendaknya melakukan penilaian yang cermat atas nilai layanan atau

infrastruktur yang diberikan sebagai bagian dari kesepakatan barter atas diperolehnya hak ekstraksi. Bila terdapat ketidakpastian yang besar, pemerintah hendaknya mempertimbangkan untuk menghindari kesepakatan yang demikian. Kesepakatan barter secara inheren sering tampak samar-samar dan dapat membuka pintu untuk korupsi.

### Memastikan rencana pengembangan agar sesuai dengan sasaran pemerintah dan menyetujuinya secara tepat waktu

Setelah pekerjaan penemuan (*discovery*) dan penilaian yang bersifat komersial, pemegang lisensi akan menyusun rencana pengembangan eksploitasi dari penemuan tersebut untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah dan badan-badannya, dan dalam beberapa kasus, badan legislatif. Pemerintah hendaknya memastikan bahwa rencana pengembangan tersebut efektif-biaya, konsisten dengan sasaran kebijakannya menyangkut pengikisan sumber daya; penggunaan infrastruktur, kesehatan, keselamatan dan lingkungan; serta ketentuan konten lokal dan ketenagakerjaan. Di samping itu, dalam rencana hendaknya dibuat persiapan ketika lokasi proyek pada akhirnya ditinggalkan, termasuk pembersihan dan restorasi.

Pemerintah hendaknya mengkaji rencana secara menyeluruh, dalam cara yang tepat waktu dan konsisten dengan kewajiban kontrak. Hal ini membutuhkan keahlian teknis yang memadai pada waktu yang tepat, dan efisiensi proses persetujuan yang ditandai oleh koordinasi antara kementerian dan badan yang relevan. *{Lihat juga Pokok pikiran 5 tentang aspek lingkungan dan sosial dari rencana pengembangan proyek, dan Pokok pikiran 10 tentang konten lokal dan infrastruktur.}*

### Menyimpan catatan mengenai sumber daya fisik

Menyimpan catatan mengenai basis sumber daya fisik—dalam hal volume produksi, cadangan terbukti (*proven reserves*) dan rentang ketidakpastian, sumber daya yang ditemukan dan potensi eksplorasi yang tersisa—merupakan landasan penting untuk pengambilan keputusan dan pengaturan industri. Catatan-catatan tersebut, beserta informasi tentang pendapatan dan biaya ekstraksi, dapat memperlihatkan seberapa banyak pendapatan yang mungkin diharapkan pemerintah di masa depan, seberapa banyak yang mesti disimpan, dan laju kegiatan eksplorasi. Pada akhirnya hal ini dapat membantu pemerintah untuk memaksimalkan manfaat dari eksploitasi basis sumber daya.

Mendapatkan  
kesepakatan yang  
menguntungkan



## POKOK PIKIRAN 4

Rezim pajak dan ketentuan kontrak hendaknya memungkinkan pemerintah untuk menyadari nilai keseluruhan dari sumber dayanya dan konsisten dengan menarik investasi yang dibutuhkan, dan tangguh dalam menghadapi perubahan keadaan.

Pengembangan sumber daya dapat menyediakan lapangan kerja dan pengembalian (*returns*) lainnya, tapi manfaat utamanya adalah menghasilkan pendapatan bagi pemerintah untuk mendukung pengembangan dan kesejahteraan warga negara. Untuk bisa melakukannya dibutuhkan suatu sistem fiskal yang terancang dengan baik yang mempertimbangkan sifat dasar dari sumber daya ekstraktif, tingginya tingkat ketidakpastian yang melekat dalam eksploitasinya, dan kapasitas pemerintah.

Karakteristik yang penting dari sektor ini meliputi:

- Adanya “rente” yang substansial, yaitu pengembalian (*returns*) yang melampaui dari apa yang dibutuhkan untuk memulihkan biaya dan untuk memberi investor tingkat pengembalian (*return*) minimum yang dibutuhkan untuk berinvestasi
- Keterkurasan (*exhaustibility*) deposit sumber daya
- Asimetri informasi antara pemerintah dan calon investor
- Biaya awal (*upfront cost*) yang tinggi dan periode eksploitasi yang signifikan, sehingga membutuhkan investasi jangka panjang di tengah kehadiran pasar yang signifikan, ketidakpastian geopolitik dan politik
- Mengkritisi kegiatan akuntansi (*accounting*) dan mengaudit lingkungan untuk pengendalian fiskal (terlepas dari apakah investor itu aktor swasta atau negara)

Atas dasar tersebut, pemerintah hendaknya merancang sistem fiskal yang memberikan tingkat pengembalian yang besar (*strong returns*) untuk sumber dayanya dan garis waktu yang wajar untuk penerimaan (*receipt*), serta mempertimbangkan ketidakpastian dan tarik-ulur (*trade-off*) antara risiko dan hasil (*reward*)—sementara pada saat yang sama mengundang modal dan investasi yang diperlukan untuk pengembangan sumber daya ketika pengembangan tersebut

diperlukan. Di samping itu, negara-negara harus menjelaskan batasan-batasan konstitusional dan tradisi hukum individual yang dapat memengaruhi suatu pola kepemilikan dan pemajakan tertentu.

### Mempertimbangkan fungsi, bukan norma, dari rezim pajak

Hal penting ini menunjukkan bahwa pengembangan suatu rezim fiskal yang baik di negara-negara berkembang hendaknya memperlihatkan dua komponen dasar berikut ini: suatu royalti atau biaya berbasis produksi lainnya yang menyediakan arus pendapatan bagi negara kapan pun terjadi produksi; dan suatu mekanisme untuk mendapatkan bagian laba dan rente yang tersisa.

Kendati rezim fiskal bisa berbeda-beda terminologi dan bentuk hukumnya, sebagian besar meliputi kedua unsur ini. Dalam sistem “pajak dan royalti” yang digunakan dalam pertambangan dan petroleum, investor melakukan pembayaran royalti ke pemerintah berdasarkan output dan dikenakan pajak pendapatan biasa untuk labanya. Di dalam pengaturan “bagi hasil” (*production-sharing*)—utamanya digunakan dalam petroleum tapi berpotensi untuk diterapkan ke pertambangan—suatu bagian dari output dicadangkan bagi investor atau kontraktor untuk pemulihan biayanya (“biaya produksi minyak/*cost oil*”) dan sisanya (“laba produksi minyak/*profit oil*”) dibagi dua antara investor dan pemerintah. Kontrak layanan (*service contract*) merupakan alternatif lebih lanjut terhadap sistem pajak dan royalti serta bagi hasil. Di sini pemerintah dapat memberikan hak eksploitasi kepada perusahaan milik negara, yang pada gilirannya dapat mengadakan kontrak layanan dengan pihak ketiga. Sistemnya juga dapat digabung.

Kendati adanya keragaman bentuk kontrak dan nomenklatur, masing-masing struktur ini dapat memasukkan unsur-unsur berbasis laba dan produksi,

dan masing-masingnya bisa dirancang untuk mendapatkan pengembalian (*return*) serupa. Oleh karenanya tugas pemerintah adalah untuk memastikan bahwa risiko dan waktu penerimaan pendapatan terbagi antara negara dan investor dalam cara yang konsisten dengan strategi pengembangan pemerintah dan untuk memaksimalkan nilai keseluruhan bagi warga negara.

### Menggunakan royalti

Suatu royalti, atau padanan bagi hasilnya, memberi kepastian aliran pendapatan bagi pemerintah mulai dari awal produksi, dan juga memastikan bahwa negara menerima sejumlah pembayaran minimum untuk sumber daya tersebut dan untuk menutupi biaya sosial dalam melakukan ekstraksinya. Jika suatu proyek tidak dapat mempertahankan royalti yang wajar untuk menutupi biaya-biaya ini, maka sangat besar kemungkinan bahwa proyek itu bukanlah kesepakatan yang menguntungkan (*good deal*) karena negara akan menyerahkan sumber daya tak terbarukan tanpa adanya jaminan pembayaran.

Royalti membutuhkan pengukuran output yang akurat, aturan waktu yang ditetapkan dengan baik, dan pengukuran yang baik terhadap nilai pasar. Royalti yang memungkinkan pengurangan biaya produksi merupakan nama lain dari pajak keuntungan. Pengukuran nilai pasar sangat terbantu dengan dikaitkannya royalti ke beberapa harga tercatat (*quoted price*) publik dan internasional ketika harga tersebut tersedia, alih-alih komputasi yang lebih tradisional yang “menghitung nilai bersih” (*netback*) hingga titik produksi.

### Mempertimbangkan cara mengenakan pajak terhadap pendapatan dan rente

Jenis biaya lainnya adalah pajak pendapatan (“pajak laba”). Dalam sistem pajak dan royalti, ini lazimnya merupakan pajak pendapatan korporat yang berlaku secara umum—suatu pajak atas pengembalian ekuitas. Ini biasanya dimodifikasi untuk mempertimbangkan karakteristik spesifik dari sektor tersebut dan untuk meminimalkan penyalahgunaan. Terkadang rezim menggunakan tarif pajak yang lebih tinggi dalam upayanya mengenakan pajak terhadap rente. Jika pemerintah menggunakan pengaturan bagi hasil, pemerintah bisa mendapatkan hasil yang sama

sebagaimana sistem pajak dan royalti dengan memilih bagian “laba produksi minyak/*profit oil*” atau “laba produksi gas/*profit gas*” tertentu dan tingkat pemulihan biaya (“biaya produksi minyak/*cost oil*” atau “biaya produksi gas/*cost gas*”) yang akan memberikan pendapatan yang sepadan bagi pemerintah.

Pajak laba memberikan pembagian risiko (*risk-sharing*) yang besar antara pemerintah dan investor, di mana pemerintah memiliki peluang untuk mendapat bagian dari kenaikan investasi yang sangat menguntungkan sementara investor memiliki semacam perlindungan sisi bawah (*downside protection*) dari kerugian atau pengembalian yang rendah.

Tidak seperti royalti, pajak laba atau padanannya membutuhkan penghitungan biaya. Biaya sebagaimana yang diungkapkan perusahaan sering kali rentan terhadap manipulasi karena biaya tersebut bisa muncul dari transaksi barang dan jasa yang diperoleh dari pihak-pihak terkait. Lebih lanjut, bentuk pembiayaan memengaruhi pengembalian pemerintah di mana permodalan utang yang berlebihan menyebabkan hilangnya pendapatan. Oleh karena itu, tidak adanya pengauditan dan pengawasan yang cermat serta undang-undang atau regulasi yang mudah dipahami membuat semakin kecilnya kepastian bahwa pemerintah akan benar-benar melakukan pemungutan pajak laba yang sudah jatuh tempo. Di samping itu, karakteristik investasi awal yang besar dari industri ekstraktif, ketika dikombinasikan dengan pembebanan atau penyusutan dipercepat (*accelerated depreciation*) investasi, akan menghasilkan pengurangan yang besar terhadap pendapatan kena pajak yang ketika dipindahkan/dikompensasikan ke periode berikutnya (*carried forward*), dapat secara signifikan menunda penerimaan pajak pendapatan.

Laba dapat mencakup jumlah rente yang besar dalam proyek bernilai tinggi. Pemerintah dapat mempertimbangkan pajak rente tambahan, atau biaya tambahan pajak atas arus kas, yang memberi bagian laba yang lebih besar bagi pemerintah daripada pajak pendapatan biasa ketika tingkat labanya tinggi. Pemerintah dapat merancang suatu sistem bagi hasil untuk memberikan hasil yang sama dengan meningkatkan bagian laba produksi minyak (*profit oil*) pemerintah berdasarkan beberapa tindakan dari profitabilitas keseluruhan proyek.

Pemerintah dapat melengkapi sistem-sistem ini dengan pembayaran tertentu yang terpisah. Sebagai contoh, dalam proses alokasi lisensi kompetitif, pembayaran bonus di muka mungkin merupakan unsur penawaran, sementara semua ketentuan fiskal lainnya dijaga agar tetap.

### Menghindari insentif pajak dan menyederhanakan rezim pajak

Para investor sering meminta agar pemerintah dengan sumber daya potensial atau yang baru ditemukan memberikan insentif khusus dalam bentuk pengurangan/penghapusan pajak (*tax holiday*), pemulihan biaya modal dipercepat, atau pengurangan royalti atau tingkat laba. Pemerintah hendaknya menahan diri untuk tidak menawarkan insentif tersebut. Jika suatu proyek tidak bisa menanggung royalti atau pajak normal atas investasi ekuitas, investasi tersebut tidak mungkin menjadi kesepakatan yang menguntungkan bagi untuk negara. Perubahan keadaan—sebagai contoh, harga komoditas yang lebih tinggi atau teknologi baru—sering berakhir dengan situasi di mana proyek-proyek yang tadinya tidak ekonomis menjadi layak tanpa memanfaatkan subsidi pemerintah. Tidak semua sumber daya harus dikembangkan pada suatu waktu tertentu, dan sejumlah sumber daya mungkin tidak pernah memerlukan pengembangan.

Asalkan unsur-unsur dasarnya sudah disiapkan—royalti, pajak laba, dan semacam pajak sewa—pemerintah bisa mendapatkan manfaat dari penyederhanaan atau penghapusan biaya-biaya lain yang terkadang dikenakan. Pajak pertambahan nilai (PPN) semestinya berfungsi sebagaimana yang dimaksudkan, sebagai pajak atas konsumsi barang domestik, bukan sebagai pajak atas investasi. Dengan demikian perusahaan ekstraktif semestinya tidak membayar PPN untuk produk yang mereka ekspor. Di samping itu, bea impor semestinya tidak berada pada level yang menghambat investasi. Sistem fiskal yang terlalu bergantung pada biaya-biaya tersebut, atau pada tarif dan biaya tetap lainnya untuk input, bisa menjadi menyulitkan dan memiliki hasil negatif tak terduga yang lebih besar kerugiannya daripada janji pendapatan awal yang menggoda. Otoritas pemerintah juga harus memberi perhatian terhadap sistem pajak internasional guna mencegah perusahaan yang bukan penduduk (*non-resident corporation*) dari menghindari

pajak pendapatan yang berasal dari pengembangan sumber daya. Pemerintah hendaknya memiliki tingkat pemotongan yang wajar, dan lebih disukai yang seragam, untuk pembayaran atas dividen, bunga, biaya layanan, dan royalti bagi yang bukan penduduk. Tidak adanya mekanisme yang tangguh untuk memungut pajak pendapatan dari entitas asing, pemotongan pajak (*withholding taxes*) sering kali menjadi cara yang paling pasti untuk mengamankan laba ekstraktif di negara penerima modal (*host country*). Perjanjian pajak dapat membatasi pemotongan dan pemajakan lainnya terhadap yang bukan penduduk, dan pemerintah perlu dengan cermat mengkaji perjanjian yang ada dan menghindari atau menyesuaikan kewajiban tersebut dalam perjanjian yang diusulkan.

Sebuah isu penting politik dan ekonomi yang mengemuka adalah pemajakan atas keuntungan modal yang dihasilkan dari penjualan hak terhadap sumber daya negara penerima modal. Untuk mencapai keuntungan tersebut—terutama ketika pengalihan hak dicapai melalui transaksi di tingkat perusahaan induk asing—dibutuhkan perundang-undangan pajak yang cermat dan kewajiban pelaporan, serta pertimbangan bagaimana pembayaran yang menghasilkan keuntungan itu kemudian diperlakukan untuk tujuan pajak.

### Menghindari penggunaan ekuitas negara untuk meningkatkan pengembalian pemerintah

Rezim fiskal sudah menyediakan bagi pemerintah pengembalian atas sumber dayanya, tapi pemerintah sering berupaya mengambil bunga ekuitas lebih lanjut di suatu proyek yang dapat, tergantung pada bentuknya, meningkatkan beban fiskal pada negara sebagai investor ekuitas. Namun begitu, pemerintah dapat mempertimbangkan partisipasi ekuitas negara untuk tujuan lain: sebagai cara terbaik kedua untuk pengumpulan rente (khususnya ketika asimetri informasi menjadi ekstrem, atau kapasitas pemantauan terbatas); sebagai sarana untuk menginvestasikan aset negara (kendati hal ini dapat bertentangan dengan sasaran dari diversifikasi ekonomi); sebagai cara yang potensial untuk memengaruhi pengambilan keputusan korporat (kendati regulasi mungkin lebih tepat); atau sebagai sarana untuk mentransfer pengetahuan tentang praktik bisnis. {Lihat juga Pokok pikiran 6 tentang perusahaan sumber daya nasional.}

## Menegakkan transparansi, stabilitas dan ketangguhan

Aturan yang transparan dan seragam memberikan ketenangan bagi investor, mengurangi peluang korupsi, dan dapat mengurangi permintaan perlakuan khusus oleh investor individual. Keseragaman juga memudahkan administrasi. Keseragaman tidak berarti bahwa proyek-proyek baru harus dikenakan ketentuan kontrak atau aturan yang sama sebagaimana proyek yang sudah ada, atau bahwa pemerintah mesti mengesampingkan fleksibilitas untuk mengubah tarif pajak, bahkan untuk proyek-proyek yang lebih tua usianya. Negara-negara kerap mengubah tarif pajak pendapatan korporat dan pribadi. Lelang juga bisa memberi pemerintah bagiannya untuk selisih nilai prakiraan antar deposit. Keseragaman harus sampai pada pemajakan perusahaan sumber daya yang dimiliki secara nasional: mereka harus mendapat ketentuan pajak yang sama sebagaimana perusahaan swasta.

Para investor mungkin mencari kepastian kontrak menyangkut stabilitas. Banyak negara yang tidak memberikan kepastian kontrak, tapi jika pemerintah memang mempertimbangkannya, pemerintah hendaknya membatasi ketentuan-ketentuan sehingga negara tetap bebas meregulasi bidang perhatian lainnya seperti tenaga kerja, kesehatan dan keselamatan, lingkungan, keamanan, dan hak asasi manusia. Lebih lanjut, pemerintah hendaknya menghindari situasi asimetris di mana, pada satu sisi, perusahaan nantinya dapat mencari konsesi melalui ancaman penutupan, tapi pada sisi lain, pemerintah tidak memiliki peluang untuk merealisasikan bagian keuntungan yang lebih besar jika proyek tersebut menjadi menghasilkan laba yang besar. {Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang kerangka hukum, dan Pokok pikiran 2 tentang transparansi.}

## Memastikan administrasi pajak yang kompeten dan menerapkan aturan tentang penghindaran pajak

Semua pemerintah menghadapi tantangan administrasi pajak. Sebagian dari tantangan ini merupakan akibat dari sistem yang tidak dirancang dengan baik di mana kewenangan yang memadai tidak dapat diberikan kepada badan pajak untuk menggugat atau mencegah praktik penghindaran pajak yang menyalahi aturan. Penanganan penyebab umum penghindaran pajak dapat dibantu dengan penerapan aturan pajak. Aturan tersebut dapat memungkinkan dilakukannya perbedaan penerapan pajak (*ring-fencing*) dan pembatasan atas pengurangan pembayaran pihak terkait tertentu—misalnya, biaya pengelolaan, biaya bunga (*interest charges*) yang berlebihan atau kerugian lindung nilai (*hedging loss*). Tapi masalahnya sebagian adalah bersifat organisatoris, dan sebagian lagi terkait dengan batasan kapasitas umum. Proses negosiasi kontrak yang berakhir dengan pengaturan fiskal yang dibuat khusus dapat menambah beban pada administrator serta negosiator. Semua yang berikut ini dapat membantu otoritas pajak: sistem informasi dan pengarsipan yang terintegrasi; sentralisasi fungsi pemungutan untuk royalti, pendapatan dan pajak lainnya dari bagi hasil produksi (*production shares*); keharusan bagi perusahaan-perusahaan untuk membayar ke suatu rekening sentral tunggal dan transparan; integrasi pemantauan fisik dengan penghimpunan pendapatan (*revenue collection*); dan penghapusan pembayaran nontunai (“*in-kind*” *payment*). Pemerintah dapat mengimpor para pakar asing untuk mengatasi sejumlah kesenjangan kapasitas (*capacity gap*) sementara kapasitas domestik dibangun—misalnya, melalui pengadaan kontrak dengan entitas akuntansi finansial internasional guna memastikan kepatuhan dan penghimpunan menyeluruh. {Lihat juga Pokok pikiran 3 tentang alokasi dan negosiasi kontrak.}

## POKOK PIKIRAN 5

Pemerintah hendaknya mengupayakan peluang untuk mendorong manfaat di tingkat lokal, dan menyadari, mengurangi serta menutup kerugian lingkungan dan sosial dari proyek-proyek ekstraksi sumber daya.

Proyek-proyek sumber daya dapat menimbulkan kerugian lingkungan dan sosial signifikan yang kerap ditanggung secara tidak proporsional oleh mereka yang tinggal di sekitar area ekstraksi. Namun begitu, proyek-proyek ekstraktif juga berpotensi memberikan kemanfaatan bagi masyarakat lokal melalui lapangan kerja dan permintaan akan barang dan jasa, paling tidak selama operasi masih berlanjut.

Pengelolaan sumber daya mengharuskan diminimalkannya kerugian terhadap masyarakat yang terdampak, sembari meningkatkan manfaatnya. Apabila kerugian ini tidak dapat dieliminasi, maka pemerintah hendaknya melakukan pengaturan pembagian kompensasi yang memadai bagi mereka yang terdampak. Sebagai aturan umum, tujuan dari kompensasi tersebut hendaknya adalah memperbaiki mata pencaharian dari mereka yang paling terdampak secara negatif oleh ekstraksi.

### Melibatkan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan dan penilaian

Masyarakat lokal, pemerintah lokal dan masyarakat luas hendaknya dilibatkan dalam proses proyek sebelum pengembangan proyek. Upaya-upaya yang dilakukan untuk memberi tahu dan melibatkan masyarakat terkait dengan keputusan mengenai visi keseluruhan untuk sumber daya suatu bangsa harus disajikan secara objektif oleh peneliti independen. Melibatkan anggota masyarakat akan membantu mereka memahami bagaimana mereka akan terdampak, rencana untuk perubahan yang tertunda, dan memasukkan pengetahuan lokal ke rancangan strategi mitigasi dan peningkatan. Tidak melakukan hal yang demikian akan menimbulkan risiko penentangan dan kemungkinan konflik.

Namun begitu, penting untuk diketahui bahwa mungkin terdapat perbedaan antara kepentingan masyarakat lokal dengan kepentingan negara sebagai

suatu keseluruhan. Apabila suatu keputusan diambil untuk mewujudkan kemanfaatan yang lebih besar bagi seluruh negara dengan kerugian pada kelompok lokal, maka pemerintah hendaknya memastikan bahwa pemulihan diberikan bagi grup-grup tersebut. *{Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang pengambilan keputusan untuk mengekstraksi bagian dari strategi nasional.}*

### Menetapkan dan menentukan hak kepemilikan

Pemerintah, dalam kesepakatan dengan warga negara di tingkat lokal dan nasional, hendaknya secara jelas menetapkan hak kepemilikan atas kekayaan bawah tanah, dan menentukan hak atas pendapatan yang dihasilkan. Kendati kekayaan bawah tanah biasanya, tapi tidak selalu, dimiliki oleh negara atas nama seluruh warga negara, masyarakat lokal mungkin memiliki, atau paling tidak bergantung pada, tanah, air dan kekayaan alam, yang terdampak oleh ekstraksi. Hal ini termasuk masyarakat yang tidak mesti merupakan penduduk lokal di lokasi proyek tapi bergantung pada latar alam yang terdampak seperti sungai dan garis pantai. Pemerintah hendaknya secara tepat memulihkan area yang terdampak secara cepat, tepercaya (*credible*) dan transparan yang sesuai dengan standar hak asasi manusia yang telah diterima secara umum.

Kegagalan pemerintah untuk memberikan kompensasi yang wajar serta partisipasi yang berkeadilan (*equitable*) dalam kemanfaatan nasional dapat menimbulkan rasa frustrasi pada warga, gangguan terhadap proyek ekstraktif, atau bahkan konflik. Hal itu juga dapat meningkatkan biaya anggaran dalam bentuk dukungan kesejahteraan di kemudian hari bagi penduduk rentan dalam masyarakat yang terdampak. Namun begitu, pemerintah hendaknya menghindari pemberian pendapatan negara dalam proporsi yang lebih besar (melebihi dari apa yang diwajibkan sebagai kompensasi atas dampak yang merugikan) bagi wilayah yang kaya sumber daya dibandingkan dengan wilayah lain, kecuali terdapat komitmen nasional spesifik yang sudah ada

sebelumnya, seperti pada masyarakat adat atau area yang terabaikan secara historis. *{Lihat juga Pokok pikiran 7 tentang alokasi pendapatan.}*

### Mengukur dan meredam dampak negatif dari ekstraksi

Pemerintah hendaknya mengidentifikasi dampak negatif sebelum memberikan hak ekstraksi spesifik sehingga dengan demikian dapat dipastikan apakah negara akan mendapatkan kesepakatan yang menguntungkan dari ekstraksi. Dalam sejumlah kasus, menunda operasi hingga tata kelola atau teknologi dapat ditingkatkan, atau hingga penilaian yang lebih baik dapat dilakukan mengenai dampaknya, mungkin merupakan langkah yang tepat. *{Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, dan Pokok pikiran 3 tentang mengalokasikan hak.}*

Jika pemerintah memang memberikan hak, pemerintah harus membuat rencana untuk mengurangi konsekuensi negatif dari ekstraksi. Secara khusus, pemerintah hendaknya mengharuskan perusahaan-perusahaan untuk menyampaikan, dan mendapatkan persetujuan atas, rencana kedaruratan (*contingency plans*) dalam hal terjadi kedaruratan. Rencana kedaruratan ini harus mencakup ketersediaan peralatan dan keahlian untuk menangani kecelakaan, seperti tumpahan minyak. Hal ini harus disertai oleh sarana guna memantau suatu proyek selama siklus hidup proyek untuk memastikan bahwa semua pihak mengikuti rencana dan untuk mengidentifikasi dampak tak terduga dari proyek tersebut di masa depan. Karena memprediksi seluruh potensi biaya merupakan sesuatu yang mustahil, maka mengharuskan pengembang untuk memiliki kesiapan sistem guna memantau dan mengelola dampak lingkungan dan sosial dalam basis berkelanjutan adalah sama pentingnya dengan penilaian yang dilakukan dalam perencanaan proyek.

Pemerintah bertanggung jawab untuk menetapkan dan memberlakukan standar lingkungan (sebaiknya yang sesuai dengan standar internasional seperti Prinsip-Prinsip Khatulistiwa/*Equator Principles*), sementara perusahaan ekstraktif biasanya berada dalam posisi terbaik untuk mengurangi kerusakan lingkungan. Perusahaan-perusahaan mungkin hanya memiliki insentif yang kecil untuk mempertimbangkan konsekuensi lingkungan dari operasi, kecuali pemerintah menjadikannya suatu persyaratan dalam pemberian konsesi, dengan disertai hukuman. Pemerintah hendaknya memastikan bahwa ia atau

perusahaan menyisihkan dana untuk pemulihan, karena perusahaan bisa meninggalkan atau menjual proyek ke pihak lain ketika proyek tersebut tidak lagi menguntungkan, yang mungkin terjadi jauh sebelum masa berakhirnya proyek secara resmi. Para kontraktor independen, diperoleh secara kompetitif, dapat direkrut untuk melaksanakan operasi lingkungan seperti reklamasi.

Pengaturan keamanan di sekitar proyek dapat menimbulkan masalah hak asasi manusia ketika pasukan keamanan swasta atau negara menggunakan kekuatan yang berlebihan. Operasi harus mencakup penjiagaan yang kuat dan mekanisme bantuan hukum dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia.

Pertambangan rakyat (*artisanal mining*) memiliki reputasi yang buruk untuk kesehatan dan keamanan, dan untuk dampaknya terhadap lingkungan lokal. Namun begitu, industri informal juga menghasilkan pendapatan bagi mereka yang hidup dalam kemiskinan. Pemerintah hendaknya mengupayakan untuk memformalkan dan meregulasi industri ini, untuk mengurangi dampak negatif dari pertambangan rakyat seraya mempertahankan atau meningkatkan manfaat pengurangan kemiskinannya. Untuk mencapai hal ini, pemerintah dapat mempertimbangkan koperasi dan solusi berbasis masyarakat lainnya, seraya juga mendorong diversifikasi ekonomi keseluruhan guna menciptakan peluang yang lebih besar untuk pengurangan kemiskinan.

Akhirnya, pemerintah hendaknya secara terpisah dan gamblang mengidentifikasi dan mempertimbangkan dampak sosial dari ekstraksi terhadap kelompok masyarakat rentan dan termarginalkan dalam proses pengambilan keputusan karena kelompok-kelompok masyarakat tersebut sering kali terabaikan dalam pertimbangan yang lebih luas.

### Mengambil peluang untuk mengembangkan kemanfaatan lokal dari ekstraksi

Proyek-proyek ekstraktif dapat memberikan peluang ekonomi dan sosial yang besar bagi masyarakat yang tinggal di sekitarnya. Pihak otoritas harus mempertimbangkan hal ini beserta kerugiannya ketika memutuskan apakah mengizinkan eksplorasi dan ketika menyetujui rencana pengembangan perusahaan. *{Lihat juga Pokok pikiran 10 tentang mengembangkan bisnis dan angkatan kerja di seluruh perekonomian guna memasok industri ekstraktif.}*

Proyek-proyek pertambangan secara khusus membuka peluang pelatihan potensial dan lapangan kerja langsung bagi pekerja lokal. Bahkan dalam kasus-kasus di mana tenaga kerja lokal kurang memiliki keterampilan untuk secara efektif berpartisipasi secara langsung, terdapat kemungkinan permintaan dari pekerja industri ekstraktif akan barang dan jasa lokal, khususnya untuk makanan (*catering*), hotel dan industri jasa lainnya. Pemerintah hendaknya mempertimbangkan bagaimana caranya mendukung upaya lokal dan mendorong perusahaan ekstraktif untuk menggunakan jasa tersebut.

Proyek-proyek ekstraksi juga mungkin membutuhkan infrastruktur substansial yang dapat memberikan manfaat di wilayah di mana infrastruktur tersebut dibangun. Untuk meningkatkan manfaat ini, pemerintah dalam diskusi dengan perusahaan-perusahaan, hendaknya mempertimbangkan untuk membuat infrastruktur terbuka bagi banyak pengguna. Namun begitu, keputusan ini penting untuk diambil sebelum tahap perancangan, dengan dengan partisipasi dari sektor swasta. *{Lihat juga Pokok pikiran 9 tentang pengembangan infrastruktur.}*

## Berkomunikasi dengan anggota pemerintah dan memperkuat kapasitas mereka

Pemerintah lokal kerap memainkan peran penting dalam mengelola dampak dari industri ekstraktif. Pemerintah lokal yang lemah bisa menjadi penghambat dalam penyediaan layanan dan pengurangan kerusakan akibat proyek ekstraktif. Jika masyarakat tidak dilayani dengan baik oleh pemerintah mereka, maka hal ini dapat menimbulkan ketegangan yang mengancam proyek-proyek sumber daya.

Meningkatkan kapasitas pemerintah lokal merupakan cara yang bermanfaat bagi perusahaan (serta bagi donor dan masyarakat sipil) untuk meningkatkan keterlibatan dengan masyarakat lokal, memahami visi masa depan masyarakat, dan mengadakan proyek-proyek dengan mempertimbangkan visi tersebut. Dalam kasus-kasus di mana kapasitasnya sangat buruk, penyediaan layanan oleh perusahaan mungkin diperlukan dalam jangka pendek hingga menengah. *{Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang menetapkan peran untuk lembaga-lembaga pemerintah termasuk pemerintah lokal, dan lihat Pokok pikiran 7 dan 8 tentang dampak dari pendapatan sumber daya terhadap pemerintah lokal.}*

## POKOK PIKIRAN 6

### Perusahaan milik nasional harus bertanggung jawab, dengan mandat yang jelas dan bertujuan efisiensi komersial.

Pembentukan perusahaan sumber daya milik nasional dapat menjadi komponen utama dalam strategi suatu negara untuk memanfaatkan potensi pengembangan dari kekayaan bawah tanahnya. Entitas-entitas tersebut mungkin memiliki daya tarik untuk sejumlah alasan: untuk pengumpulan rente bagi negara dalam kasus di mana pemajakan atas perusahaan swasta dianggap tidak memadai; untuk memfasilitasi alih teknologi dan praktik bisnis ke perusahaan lokal; dan untuk memengaruhi pengambilan keputusan operasional, seperti dukungan terhadap pengembangan kaitan (*linkage*) domestik antara sektor ekstraktif dan industri lainnya. Masing-masing dari sasaran ini mungkin memang cocok dalam berbagai konteks negara yang berbeda—tapi tidak mesti pada saat yang bersamaan—dan dapat melibatkan tarik-ulur (*trade-off*). Lebih lanjut, peran yang tepat bagi suatu perusahaan sumber daya nasional dapat berubah seiring perkembangan sektor ekstraktif dan lembaga pemerintah.

Kendati semua peluang ini, perusahaan nasional dapat membawa risiko ke suatu negara jika diberikan tugas yang tidak tepat dan tidak diatur dengan baik. Pada puncak ekstremnya, perusahaan-perusahaan ini dapat menghancurkan alih-alih menciptakan nilai bagi warga negara, suatu fenomena dengan banyak contoh historis.

#### Memutuskan peran operasional bagi perusahaan nasional

Membentuk suatu perusahaan nasional untuk melaksanakan peran operasional tersebut (seperti eksplorasi, pengembangan dan produksi baik dengan sendirinya atau pun di dalam suatu kemitraan usaha patungan) dapat bermanfaat jika terdapat kemampuan yang memadai dan tata kelola yang baik dalam suatu negara. Akan tetapi, apabila salah satunya tidak ada, perusahaan nasional, melalui inefisiensi dan kepentingan sendiri (*self-interest*) dari para eksekutif, dapat membatasi atau bahkan menguras pendapatan pemerintah. Lebih lanjut, terdapat biaya peluang ketika menginvestasikan modal negara di suatu perusahaan nasional, yang mengorbankan sasaran nasional lainnya seperti diversifikasi ekonomi. {Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang menata aturan dan lembaga.}

Dalam kasus di mana suatu perusahaan nasional tidak bisa menawarkan modal risiko dan keahlian yang memadai untuk peran tertentu, otoritas hendaknya mempertimbangkan perusahaan ekstraktif asing dalam menghadapi tekanan kompetitif dan/atau pemegang saham. Jika pemerintah berkeinginan membangun kemampuan nasional, kemitraan dengan perusahaan asing dapat memungkinkan dilakukannya alih pengetahuan.

Banyak dari manfaat keterlibatan sektor swasta bertumpu pada asumsi bahwa negara dapat secara wajar mengenakan pajak terhadap laba dan mengatur perilaku perusahaan swasta. Jika bukan begitu halnya, perusahaan nasional dapat membantu meningkatkan keahlian pemerintah dengan bertindak sebagai “jendela industri.” Suatu perusahaan nasional dapat menyalurkan wawasan dan informasi teknis ke badan-badan pemerintah, serta membina sumber daya manusia berbakat untuk mengisi fungsi-fungsi tata kelola tersebut. {Lihat juga Pokok pikiran 4 tentang pemajakan.}

Perusahaan nasional juga dapat mendukung pertumbuhan industri domestik. Perusahaan ekstraktif swasta dan asing dapat memberikan manfaat bagi perekonomian nasional dengan penggunaan konten lokal dan pengelolaan kebutuhan sosial lokal, tapi keputusan operasional mereka dilandaskan pada motif yang mendasarinya, yaitu mencari laba—dengan begini, mereka mungkin mengabaikan keuntungan (dan biaya) ekstraksi berbasis non-pajak yang lebih luas untuk negara itu. Regulasi dapat mengatasi hal ini dengan, misalnya, mengharuskan perusahaan swasta mengembangkan konten lokal. Namun begitu, pemerintah dapat mengarahkan suatu perusahaan nasional untuk mengembangkan tujuan ekonomi yang lebih luas ini, dengan memperkuat rantai pasokan domestik dan kumpulan SDM lokal berbakat, kendati strategi tersebut dapat mengurangi efisiensi komersial dari perusahaan milik nasional. Dalam jangka panjang, pemerintah seiring waktu hendaknya mendukung dan menuntut daya saing global dari pemasok lokal. Jika tidak, efisiensi yang rendah akan mengurangi pendapatan yang tersedia bagi pemerintah.

## Mempertimbangkan peran tata kelola dari perusahaan nasional

Sebagaimana peran operasional, pemerintah harus menetapkan peran tata kelola dalam pembuatan kebijakan dan regulasi, seperti pemungutan pajak, penetapan hak pengelolaan, pemantauan, dan pengelolaan kadaster. {Lihat juga Pokok pikiran 1 tentang menetapkan peran bagi lembaga pemerintah.}

Dalam membuat pilihan ini, pemerintah harus mempertimbangkan tarik-ulur (*trade-off*) antara menghindari konflik kepentingan dan memastikan kapasitas yang memadai untuk melaksanakan setiap peran. Dengan kapasitas pemerintah yang memadai, suatu perusahaan nasional dengan peran operasional yang signifikan hendaknya terpisah dari peran tata kelola guna menghindari konflik kepentingan. Dalam kasus-kasus di mana lembaga pemerintah kurang memiliki kapasitas yang memadai, mengumpulkan keahlian dan sumber daya yang langka dalam satu organisasi mungkin merupakan langkah yang tepat. Namun begitu, pemerintah hendaknya mengidentifikasi setiap konflik kepentingan yang ditimbulkan dan menerapkan pemeriksaan yang tepat atas perilaku perusahaan nasional. Solusi ini mungkin cocok dalam jangka pendek, tapi pemerintah hendaknya memastikan bahwa keahlian yang diperoleh dari paparan (*exposure*) operasional digunakan untuk membentuk kapasitas di lembaga negara terpisah. “Rencana pengakhiran” (*exit plan*) hendaknya dimasukkan di dalam susunan organisasi nasional gabungan guna memastikan bahwa kepentingan pribadi/kelompok (*vested interest*) tidak mencegah terjadinya peralihan kekuasaan (*transfer of powers*).

## Mengadakan pengawasan dan keseimbangan

Ketika perusahaan milik nasional diberikan seperangkat peran gabungan tata kelola dan operasional, maka sistem pengawasan dan keseimbangan akan membantu mengatasi konflik kepentingan yang tak terhindarkan. Secara keseluruhan, anggota dewan perusahaan hendaknya mandiri secara politis dan diangkat melalui proses terbuka dan kompetitif yang didasarkan pada keahlian teknis. Dalam memilih sejumlah perwakilan pemerintah untuk duduk di dewan tersebut, dilema tarik-ulur (*trade-off*) harus dipertimbangkan. Pada satu sisi, perwakilan tersebut dapat memberikan landasan bagi hubungan antara perusahaan dan pemerintah serta mencegah terlalu banyaknya kekuasaan (*power*) terkonsentrasi di perusahaan nasional; pada sisi lain, mereka mungkin kurang memiliki waktu atau keahlian

teknis untuk melakukan pengawasan yang ketat, dan dapat memperlambat pengambilan keputusan di dalam perusahaan. {Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang Pertanggungjawaban.}

Perusahaan nasional hendaknya menghadapi standar pengungkapan yang sama sebagaimana yang dilakukan perusahaan swasta. Perusahaan nasional hendaknya menyimpan catatan publik sesuai dengan standar internasional dan menjalani audit independen, serta secara jelas mengidentifikasi setiap kepentingan kepemilikan dan transaksi terkait. Suatu bidang yang paling krusial untuk transparansi adalah penjualan petroleum oleh perusahaan nasional atas nama negara. Pengungkapan hendaknya mencakup jumlah minyak yang diterima perusahaan, dan harga, kelas mutu (*grade*), volume dan tanggal penjualannya.

Akhirnya, badan legislatif atau badan pengawas yang relevan hendaknya melakukan pengawasan berkala dan sistematis terhadap perusahaan nasional. Guna memberikan semacam kebebasan bertindak bagi perusahaan sumber daya nasional untuk mencapai sasarannya secara efisien, dan untuk menghindari keterlibatan politisi dan pegawai negeri sipil yang terlalu terang-terangan, badan legislatif atau lainnya dapat mengawasi pengambilan keputusan tingkat tinggi, seperti tinjauan kinerja tahunan, alih-alih urusan operasional.

## Mengelola evolusi peran

Tanggung jawab perusahaan nasional dapat ditetapkan ulang seiring dengan munculnya tantangan baru dan berkembangnya kapasitas perusahaan—sebagai contoh, dari operasinya sebagai perusahaan induk untuk ekuitas negara menjadi kerja sama operasi (*joint operation*) dengan perusahaan swasta. Dalam jangka panjang, pemerintah hendaknya memastikan bahwa peran agen pemerintah dari perusahaan nasional adalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan—untuk membangun perangkat lembaga pemerintahan yang efektif, dan/atau memajukan industri yang kuat dan SDM yang berbakat untuk operasional. Bila suatu perusahaan nasional terus beroperasi setelah melalui proses tersebut, perusahaan tersebut akan efisien secara komersial.

# Mengelola pendapatan



## POKOK PIKIRAN 7

Pemerintah hendaknya menginvestasikan pendapatan untuk mencapai hasil yang optimal dan adil, bagi generasi saat ini dan masa depan.

Pemerintah harus memutuskan bagaimana cara mengalokasikan pendapatan dari ekstraksi sumber daya. Kemungkinannya meliputi tapi tidak terbatas untuk: mengalokasikan sumber daya secara langsung ke anggaran nasional atau sub-nasional; menggunakannya secara langsung untuk pengurangan pajak, atau mentransfer pembayaran, seperti pembayaran untuk kesejahteraan (*welfare payment*), subsidi atau “dividen sumber daya”; berkontribusi untuk dana pensiun atau dana sumber daya alam; memberikan modal ke lembaga pemberi pinjaman; atau mempertahankan/mengalokasikan pendapatan untuk suatu perusahaan nasional.

Dalam menentukan pilihannya, pemerintah hendaknya mempertimbangkan dua sasaran utama: mengedepankan keadilan, baik antar generasi maupun di seluruh masyarakat; serta menggunakan pendapatan secara efisien untuk memaksimalkan kesejahteraan.

Sifat dasar dari pendapatan sumber daya membuat permasalahan tersebut menjadi rumit dalam empat cara. Pertama, ekstraksi sumber daya tak terbarukan pada hakikatnya tidak berkelanjutan (*unsustainable*). Negara harus memuat rencana untuk masa ketika cadangan komersial menipis, atau minimal ketika aliran pendapatan yang tersedia menurun. Karena terjadinya pengurangan aset sumber daya alam ini, dibutuhkan tindakan untuk menghimpun aset produktif yang setara, khususnya modal fisik atau sumber daya manusia. Kedua, pendapatan sumber daya biasanya memperlihatkan peningkatan yang sangat besar ketika proyek ekstraksi berproduksi dalam kapasitas penuhnya, yang kemudian diikuti oleh penurunan yang panjang dengan menipisnya sumber daya; sehingga pemerintah harus mengambil keputusan terkait dengan jumlah uang yang besar, sehubungan dengan ukuran perekonomian secara keseluruhan, dalam jangka waktu yang singkat. Hal ini berarti bahwa pada kebanyakan tahun, jumlah yang digunakan pemerintah hendaknya lebih kecil dari jumlah yang diperolehnya, sehingga diperlukan semacam penghematan (*saving*). Ketiga, harga komoditas, dan untuk itu pendapatan sumber daya,

lazimnya mudah bergejolak (*volatile*) dari tahun ke tahun. Hal ini membutuhkan instrumen kebijakan yang memastikan bahwa fluktuasi pendapatan jangka pendek tidak berubah menjadi fluktuasi pengeluaran pemerintah yang mengganggu. Keempat, pendapatan yang mengalir masuk ke dalam perekonomian dapat menimbulkan respons makroekonomi yang merugikan. Aliran uang yang besar ke dalam perekonomian beserta permintaan yang tinggi terhadap barang dan jasa yang tidak dapat diperdagangkan dapat menyebabkan menurunnya bisnis yang memproduksi barang untuk ekspor potensial, suatu fenomena yang dinamakan “*Dutch disease*” (penyakit Belanda). Selain itu, penumpukan aset atau ekspektasi mengenai aliran pendapatan masa depan dapat menyebabkan gelembung kredit (*credit bubble*) dan permasalahan finansial serupa. Lebih lanjut, perekonomian mungkin kekurangan kapasitas serap untuk menangani peningkatan investasi domestik yang besar dalam jangka pendek sehingga terjadi inflasi. Akhirnya, konflik dapat timbul jika warga negara memandang bahwa manfaat dari ekstraksi sumber daya tidak terdistribusi dengan adil. {Lihat juga Pokok pikiran 8 tentang gejolak (*volatility*) pendapatan, dan Pokok pikiran 9 tentang meningkatkan kapasitas serap perekonomian.}

### Memastikan alokasi yang berkeadilan (*equitable allocation*) untuk generasi mendatang

Untuk mencapai sasaran pertama, yaitu mengedepankan keadilan, pemerintah hendaknya memutuskan berapa banyak pendapatan yang digunakan untuk kemanfaatan warga negara saat ini, dan berapa banyak yang akan diinvestasikan untuk generasi mendatang. Keputusan ini disandarkan pada estimasi wajar mengenai berapa banyak pendapatan sumber daya yang akan tersedia untuk dikeluarkan atau dihemat, dan pada prospek pertumbuhan negara itu. Jika terjadi pertumbuhan yang tinggi, warga negara saat ini kemungkinan jauh lebih miskin daripada generasi mendatang; untuk itu diperlukan sejumlah pengeluaran langsung untuk meningkatkan kesejahteraan warga negara saat ini. Akan tetapi pemerintah hendaknya

menimbang-nimbang hal ini dalam kaitannya dengan kapasitas ekonomi untuk menyerap besarnya peningkatan pengeluaran potensial. Di negara yang memiliki tingkat pertumbuhan pendapatan yang diperkirakan lebih lambat, kemungkinan akan ada celah (*gap*) yang lebih kecil antara pendapatan generasi sekarang dengan generasi mendatang. Dalam kasus demikian, pemerintah hendaknya memastikan agar pendapatan yang digunakan di masa sekarang lebih sedikit, dan yang diinvestasikan lebih banyak lagi guna menjaga keadilan antargenerasi.

Di samping distribusi yang lebih adil seiring waktu, sejumlah pengeluaran berjalan (*current expenditure*) dari pendapatan mungkin penting untuk memperlihatkan pengeluaran publik yang efektif dan untuk memperkuat dukungan publik terhadap rencana pengelolaan sumber daya jangka panjang pemerintah. Kemunculan kekayaan sumber daya mendatangkan bahaya di mana ekspektasi publik akan menjadi terlalu tinggi, dan kelompok-kelompok kepentingan yang saling berkompetisi menghendaki bagian pendapatannya. Mengelola ekspektasi ini melalui perencanaan yang terbuka dan inklusif, serta penyampaian fakta, dapat membatasi tuntutan tersebut dan pengeluaran berlebihan (*overspending*) yang membuntutinya. Kendati *sejumlah* penggunaan mungkin diperlukan di negara-negara yang lebih miskin, respons standar dari sistem politik seringkali adalah menggunakan pendapatan sebanyak mungkin: negara-negara harus melindungi hak generasi muda dan yang akan datang untuk mendapatkan kemanfaatan dari kekayaan negara. {Lihat juga Pokok pikiran 3 tentang pentingnya memahami basis sumber daya, penipisan sumber daya dan memastikan aliran pendapatan untuk melandasi keputusan penghematan ini.}

Suatu aturan fiskal eksplisit yang menentukan jumlah yang dikeluarkan dan dihemat setiap tahunnya oleh pemerintah dapat menuntun keputusan jangka panjang untuk melakukan penghematan. Untuk berjaga-jaga agar

Sumber daya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, namun jarang memberikan manfaat bagi masyarakat miskin. Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita Zambia naik di atas 30 persen dari tahun 2003 hingga 2010, namun bagian pendapatan bagi 20% penduduk dengan pendapatan terendah jatuh dari 6,2 persen menjadi 3,6 persen.

Dikalkulasikan dari Indikator Pembangunan Bank Dunia

pemerintah tidak tergoda untuk melanggar aturan ini, maka penting agar aturan itu sendiri serta jumlah yang dikeluarkan dan dihemat diumumkan kepada publik. Dengan pengawasan yang ketat dari masyarakat sipil dan otoritas independen, maka struktur tata kelola ini dapat menjaga pemerintah agar tetap pada keputusannya.

## Mempertimbangkan keadilan di tengah-tengah warga negara

Dalam mengalokasikan pendapatan, pemerintah hendaknya juga mempertimbangkan keadilan di tengah-tengah warga negara. Hal ini mungkin memerlukan pertimbangan yang cermat (dan intervensi) untuk menyeimbangkan keadilan distributif dari manfaat menurut kelompok sosial, jenis kelamin dan tingkat pendapatan.

Pemerintah mungkin berkeinginan menggunakan pendapatan sumber daya untuk mendukung mereka yang hidup dalam kemiskinan relatif atau absolut. Pemerintah dapat melakukan hal tersebut melalui berbagai saluran (lihat di bawah ini) dan mungkin perlu menyeimbangkan tarik-ulur (*trade-off*) antara saluran yang lebih efisien dan saluran yang menjangkau kelompok sasaran dengan jumlah yang lebih besar.

Karena bantuan langsung lumsุม (*unconditional lump-sum transfer*) akan lebih menguntungkan warga miskin daripada bagi orang kaya, mungkin terdapat justifikasi dilakukannya transfer langsung ini di negara-negara yang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi dan pembatasan suplai kredit (*credit constraint*). Bantuan langsung tunai (*direct cash transfer*) bagi masyarakat dapat membantu meringankan kemacetan pengeluaran (*spending bottleneck*) rumah tangga, keterbatasan kapasitas dan keterbatasan kredit individu. Bantuan langsung tunai juga bisa membangkitkan minat publik untuk mengetahui bagaimana pendapatan

Negara-negara pengeksport minyak merupakan di antara negara pemberi subsidi terbesar di dunia—US\$137 miliar secara total, di atas 70 persen dari semua subsidi langsung minyak global (sejak 2010). Namun begitu, subsidi tidak berpengaruh banyak terhadap pengurangan kemiskinan. Secara rata-rata, 20 persen dari rumah tangga terkaya di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah memperoleh enam kali lipat lebih banyak subsidi dibandingkan dengan 20 persen rumah tangga termiskin.

Carlo Cottarelli, Antoinette Sayeh dan Masood Ahmed, 2013

Mengumpulkan pendapatan dari sektor ekstraktif tidaklah cukup jika pendapatan tersebut disedot sebelum bisa digunakan untuk menggerakkan pembangunan. Di Kamerun, sebagaimana di 19 negara lainnya yang dinilai dalam Indeks Tata Kelola Sumber Daya (*Resource Governance Index*), pendapatan dalam jumlah yang sangat besar tampaknya sama sekali tidak masuk ke dalam kas nasional.

*Revenue Watch Institute, 2013*

dikeluarkan, sehingga memperkuat keinginan untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah.

Akan tetapi, keberhasilan jenis bantuan (*transfer*) seperti ini tergantung pada sistem administrasi publik yang dapat mendistribusikan dana secara efektif, jika tidak bisa terjadi penyelewengan (*misappropriation*). Lebih lanjut, bantuan tunai (*cash transfer*) dapat bertentangan dengan sasaran pemerintah untuk menggunakan pendapatan sumber daya buat investasi apabila warga negara sendiri tidak menginvestasikan dana tunai tersebut, sementara di samping itu bantuan langsung (*cash transfer*) mengurangi ketersediaan dana untuk proyek-proyek sektor publik. Lebih jauh, pemerintah hendaknya memberi perhatian yang besar terhadap kapasitas serap ekonomi. Jika kalangan usaha tidak bisa merespons secara tepat terhadap tambahan permintaan yang ditimbulkan oleh bantuan tunai, bantuan (*transfer*) tersebut akan menimbulkan inflasi harga domestik semata.

Subsidi lazimnya merupakan metode yang tidak terlalu diinginkan untuk mendistribusikan pendapatan, kendati penggunaannya yang luas dan popularitasnya. Subsidi bahan bakar khususnya mungkin dituntut oleh anggota masyarakat sebagai hak mereka sebagai warga dari negara yang kaya sumber daya. Akan tetapi, subsidi dapat memacu konsumsi yang boros, penyelundupan, dan pengembangan pasar paralel. Ketika harga komoditas domestik disubsidi, harga dunia yang tinggi berarti adanya pendapatan ekspor yang hilang dan beban keuangan pemerintah yang berat, merusak manfaat dari pendapatan sumber daya yang tinggi.

Pemerintah pusat hendaknya mempertimbangkan pengembalian sosial (*social return*) terhadap investasi regional, yang mungkin mengharuskan fokus pada wilayah spesifik, seperti kota-kota sebagai motor pembentukan lapangan kerja dan pertumbuhan. Lebih

lanjut, pemerintah pusat harus mengaitkan distribusi pendapatan dengan tanggung jawab pengeluaran dari pemerintah lokal, dan bertindak proaktif dalam membangun kapasitas pemerintah lokal untuk mengelola tanggung jawab tersebut.

Dalam beberapa kasus, pemerintah dapat mempertimbangkan untuk mendistribusikan pendapatan yang lebih besar ke masyarakat yang tinggal di dekat lokasi-lokasi ekstraksi dibandingkan dengan masyarakat yang tinggal di daerah-daerah lain di negara tersebut. Apabila kelompok-kelompok masyarakat secara tidak proporsional menanggung kerugian akibat ekstraksi—seperti kerusakan lingkungan atau gangguan sosial—pemerintah hendaknya secara aktif berupaya mencegah atau memberikan kompensasi untuk hal ini. Di samping itu, guna mengurangi konflik atau ketegangan sosial, pemerintah dapat mendistribusikan bagian dari pendapatan ke masyarakat yang tinggal di dekat lokasi ekstraksi. Namun begitu, apabila sumber daya dimiliki secara nasional, masyarakat yang tinggal di dekat lokasi ekstraksi lazimnya tidak memiliki klaim yang melekat terhadap bagian pendapatan sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan masyarakat lainnya yang ada di negara itu, dan pemerintah mungkin perlu menyeimbangkan permintaan lokal dengan kebutuhan seluruh warga negaranya. *{Lihat juga Pokok pikiran 5 tentang kompensasi bagi masyarakat lokal.}*

## Memastikan efisiensi investasi

Sasaran pengelolaan pendapatan kedua adalah untuk mengalokasikan pendapatan sehingga itu dapat memberikan pengembalian sosial (*social return*) terbesar. Dalam mengambil keputusan ini, penting bagi pemerintah untuk mempertimbangkan tidak hanya manfaat finansial semata, tapi juga manfaat ekonomi dan sosial seperti pembukaan lapangan kerja dan alih keterampilan.

Pilihan utamanya adalah antara melakukan investasi domestik atau investasi asing. Untuk suatu negara yang sudah memiliki layanan publik dan infrastruktur yang baik, kecil kemungkinannya bagi tambahan investasi domestik untuk memberikan pengembalian (*returns*) yang setinggi jika berinvestasi di luar negeri. Tapi negara miskin biasanya terperangkap—negara miskin mungkin kekurangan infrastruktur dan layanan publik untuk bisa menarik investasi swasta.

Sedangkan tanpa investasi tersebut, pemerintah tidak bisa memperoleh pendapatan untuk mendanai infrastruktur dan layanan publik. Jika terdapat penerimaan pendapatan sumber daya, pemerintah memiliki peluang untuk mematahkan siklus ini dengan mendanai perubahan struktural yang dibutuhkan untuk menarik investasi bisnis asing. Dalam kondisi demikian, suatu negara berkembang akan mendapatkan manfaat lebih besar dari investasi domestik pemerintah, khususnya jika dipasangkan dengan investasi swasta pelengkap, dibandingkan dengan jika pemerintah berinvestasi di luar negeri. *{Lihat juga Pokok pikiran 9 dan 10 tentang menggunakan sumber daya untuk menangani keterbatasan investasi.}*

Dengan cara ini, menginvestasikan pendapatan sumber daya dalam perekonomian domestik mungkin menjadi tindakan terbaik bagi banyak negara berpendapatan rendah dalam jangka panjang. Namun begitu, pemilihan proyek publik yang buruk, pelaksanaannya dan inflasi biaya dapat membuat peningkatan yang tajam dalam investasi domestik menjadi tidak efektif. Khususnya apabila infrastruktur jelek, pemerintah dan kalangan usaha mungkin memiliki kapasitas yang terbatas untuk merespons kebutuhan yang tinggi dari program-program dengan pengeluaran yang besar, sehingga menginvestasikan pendapatan sumber daya dalam perekonomian berakhir dengan inflasi alih-alih barang-barang modal yang lebih baik. Kurangnya “kapasitas serap” tersebut bisa timbul karena kapasitas birokrasi yang rendah, atau kemacetan (*bottleneck*) seperti jaringan transportasi kota atau fasilitas pelabuhan yang padat. Pendapatan sumber daya memberikan peluang bagi pemerintah untuk mengatasi keterbatasan tersebut dalam cara yang berurutan. Namun begitu, karena upaya-upaya tersebut membutuhkan waktu, pendapatan surplus awal mungkin disimpan sebagai dana tabungan di

luar negeri, atau digunakan untuk membayar cicilan utang dalam denominasi mata uang asing. Penggunaan yang terakhir tersebut dapat sangat berguna untuk perekonomian. Pengurangan utang asing tidak menimbulkan masalah penyerapan domestik, meningkatkan reputasi kredit (*credit standing*) negara dan menarik minat investor, serta—yang paling penting—mengurangi biaya investasi untuk sektor swasta domestik melalui dampaknya terhadap tingkat suku bunga (*interest rate*).

Menggunakan pendapatan untuk memberikan modal ke lembaga pemberi pinjaman yang dibiayai oleh pemerintah (seperti bank pembangunan atau penyedia hipotek) mengalihkan keputusan tentang penggunaan pendapatan ke lembaga yang mungkin memiliki pengetahuan lebih baik dan keahlian pakar untuk mengambil keputusan dibandingkan pemerintah pusat. Jika kapasitas yang memadai dan standar tata kelola yang tangguh sudah disiapkan, lembaga-lembaga tersebut dapat memilih investasi yang memberikan pengembalian sosial (*social returns*) lebih besar dibandingkan dengan investasi yang mungkin dipilih oleh pengambil keputusan pemerintah pusat.

Dalam beberapa kasus, sektor perbankan swasta mungkin memiliki kapasitas dan insentif lebih besar untuk menemukan pengembalian finansial terbaik untuk pendapatan sumber daya. Namun begitu, jika iklim investasi domestik tidak mampu menawarkan pengembalian finansial yang cocok, bank-bank swasta mungkin malah berinvestasi di luar negeri, sekalipun terdapat peluang untuk mewujudkan pengembalian nonfinansial bagi masyarakat secara umum. Sebagai alternatifnya, pemerintah dapat mempertimbangkan menggunakan pendapatan sumber daya untuk menciptakan situasi yang kondusif bagi investasi domestik swasta di masa depan.

## POKOK PIKIRAN 8

### Pemerintah hendaknya melancarkan pengeluaran pendapatan domestik guna meredam gejolak (*volatility*) pendapatan.

Gejolak pendapatan (*revenue volatility*) sering kali menjadi permasalahan utama bagi negara-negara yang tergantung pada industri ekstraktif. Karena ketidakpastian akan pendapatan masa depan, terdapat kesulitan dalam merencanakan investasi pemerintah, dengan adanya risiko pengeluaran yang berlebihan atas proyek-proyek yang tidak direncanakan dengan baik pada masa ledakan ekonomi (*boom time*) dan pemotongan pengeluaran secara tajam (*harsh*) ketika terjadi kejatuhan harga atau produksi. Lebih lanjut, gejolak nilai tukar (*exchange rates*), inflasi dan pengeluaran pemerintah yang timbul dapat menyebabkan kalangan usaha melakukan pengeluaran dalam cara yang memperburuk gejolak.

Solusi jangka panjang paling andal adalah dengan mengurangi ketergantungan pendapatan pada ekstraksi sumber daya. Mendiversifikasi ekonomi, khususnya basis pajak (*tax base*), selain dari sektor ekstraktif dapat memastikan pasokan pendapatan pemerintah yang tidak terikat pada rezeki di satu industri. Diversifikasi merupakan jalan panjang dan sulit yang membutuhkan stabilitas jangka pendek. Untuk mengelola proses sementara ini, pemerintah memiliki serangkaian alat/perangkat (*tool*) termasuk rancangan rezim pajak industri ekstraktif, mengelola arus masuk dan keluar pendapatan pada anggaran, dan keputusan tentang manakah tipe pengeluaran yang lebih bergejolak dibandingkan yang lainnya. Suatu strategi yang cocok dapat melibatkan kombinasi semuanya, beserta perbaikan pada lembaga yang mendukungnya guna memastikan bahwa alat/perangkat tersebut efektif dalam mengontrol pengeluaran pemerintah, dan melindungi ekonomi dari gangguan makro.

Keputusan pemerintah terhalangi oleh sulitnya mengetahui apakah perubahan pada harga komoditas menandakan suatu perubahan (*shift*) yang sementara atau untuk periode yang lama. Jika suatu perubahan harga bersifat sementara, maka penerapan pemerintah atas salah satu alat/perangkat ini untuk mengelola gejolak merupakan hal yang tepat. Jika perubahan

harga bersifat lebih permanen, pemerintah hendaknya mempertimbangkan melakukan penyesuaian atas rencana pengeluaran jangka panjangnya. Ini bukanlah tugas yang mudah, dan pengambil keputusan pemerintah hendaknya menyadari akan ketidakpastian ini.

#### Mempertimbangkan bagaimana rezim pajak industri ekstraktif memengaruhi gejolak pendapatan (*volatility*)

Pada tingkatan tertentu, rancangan rezim pajak dapat memengaruhi bagaimana gejolak harga berdampak pada gejolak pendapatan. Sebagai contoh, penggunaan biaya (*fees*) dan royalti memberikan semacam perlindungan lebih dibandingkan pajak kelebihan laba (*excess profit tax*) atau korporat. Namun begitu, perlindungan ini terbatas dan dapat memberikan pendapatan yang lebih rendah secara rata-rata. {Lihat juga Pokok pikiran 4 tentang pemajakan.}

#### Mempertimbangkan penggunaan kontrak lindung nilai (*hedging contract*)

Dalam beberapa kasus, pemerintah mungkin dapat melakukan perlindungan atas penurunan pendapatan dalam bentuk kontrak finansial yang memungkinkannya untuk melindungi diri dari ketidakpastian harga; hal ini dinamakan “kontrak lindung nilai” (*hedging contract*). Kendati perlindungan ini tepat untuk periode waktu yang singkat, untuk perlindungan jangka panjang bisa menjadi mahal. Terdapat pengeluaran (*outlay*) signifikan yang terkait bahkan dengan perlindungan nilai jangka pendek yang menghasilkan pengembalian hanya jika terjadi kejatuhan harga. Hal ini mungkin terbukti mahal secara ekonomis dan politis bagi negara kaya sumber daya dengan pendapatan yang rendah. Perlindungan nilai (*hedging*), bila digunakan, adalah paling baik digunakan sebagai bagian dari portofolio campuran dari strategi-strategi yang lain.

## Mempertimbangkan pengakumulasian aset asing, dan peminjaman dalam jangka waktu pendek

Strategi ketiga adalah membentuk dana dengan pendapatan surplus untuk mengakumulasi aset asing pada masa ledakan ekonomi (*boom time*), dan mencairkan aset tersebut (atau melakukan peminjaman jika ini tidak mencukupi) ketika pendapatan jatuh. Penggunaan dana untuk stabilisasi berbeda secara konseptual dengan dana tabungan dengan tujuan jangka panjang menyimpan kekayaan untuk generasi mendatang, yang mungkin merupakan prioritas rendah bagi negara-negara berkembang. Dalam praktiknya, suatu dana tunggal dapat menjalankan kedua fungsi tersebut. {Lihat juga Pokok pikiran 7 tentang sasaran penghematan/tabungan (*savings*) jangka panjang.}

Dana untuk stabilisasi hendaknya memegang aset asing seperti surat utang jangka pendek (*treasury bills*) pemerintah asing, alih-alih aset domestik seperti saham dalam bisnis domestik, untuk tiga alasan. Pertama, dana tersebut hendaknya melindungi negara dari dampak gejolak pengeluaran (*volatile expenditure*) yang membahayakan. Menginvestasikannya dalam perekonomian domestik hanya mengalihkan pengeluaran ke luar dari anggaran, sehingga gagal mengurangi gejolak pengeluaran secara keseluruhan di dalam negara tersebut. Kedua, melakukan pengeluaran domestik dari dana di luar anggaran (*off-budget*) mungkin kurang mendapat pengecekan dan pemeriksaan mendalam yang biasanya diterapkan pada anggaran. Akhirnya, memegang aset asing dalam denominasi mata uang asing membantu membatasi dampaknya terhadap nilai tukar suatu negara ketika negara tersebut mengalami arus masuk keuangan yang signifikan.

Sulit untuk menaksir berapa banyak penghematan yang mungkin dibutuhkan suatu negara untuk mengatasi jatuhnya harga komoditas ekstraktif di masa mendatang: karena harga-harga ini secara inheren tidak bisa diprediksi, pemerintah mungkin perlu mengembangkan dana besar. Ini merupakan tantangan di awal umur suatu dana, dan kemungkinannya bukan penggunaan pendapatan yang tepat. Dalam kasus demikian, melakukan peminjaman dari pasar modal internasional mungkin adalah lebih baik. Akan tetapi, pemerintah harus menyadari risiko dari peminjaman yang berlebihan, dan memastikan bahwa peminjaman hanya terjadi dalam basis jangka pendek. Dalam

jangka panjang, pemerintah hendaknya menggunakan kekayaan sumber daya untuk mengurangi, alih-alih meningkatkan, utangnya.

Lebih lanjut, pemerintah hendaknya mengintegrasikan setiap dana sumber daya alam ke dalam anggaran nasional guna mencegah pembentukan lembaga yang membuat keputusan pengeluaran domestik di luar dari sistem anggaran nasional, yang bisa memperumit pengelolaan keuangan publik atau melemahkan tindakan akuntabilitas yang ada saat ini.

## Melakukan perubahan terhadap pengeluaran investasi sebelum pengeluaran berulang (*recurrent expenditure*)

Akhirnya, jika gejolak (*volatility*) begitu meluasnya sehingga pemerintah tidak dapat melancarkan pengeluaran total, maka adalah lebih baik untuk membiarkan pengeluaran investasi berubah secara tiba-tiba daripada pengeluaran berulang (*recurrent expenditure*). Pengeluaran investasi itu secara inheren tidak tetap, sementara penerima pengeluaran berulang, seperti pekerja sektor publik, membutuhkan pembayaran berkala secara rutin. Pengurangan secara tiba-tiba tidak akan menjadi langkah yang populer, sementara peningkatan yang besar dalam pembayaran secara politik sulit untuk dibalikkan kembali ketika harga jatuh. Namun begitu, langkah demikian hendaknya menjadi upaya terakhir: gejolak pendanaan (*volatile*) yang kadang ada kadang tidak (*stop-start funding*) masih merugikan bagi proyek-proyek investasi. Secara krusial, keputusan juga harus dilandaskan pada pemahaman apakah kejatuhan harga bersifat sementara atau permanen—jika permanen, pemerintah hendaknya mempertimbangkan untuk mengurangi kedua jenis pengeluaran ini.

## Melakukan pengecekan untuk memastikan penggunaan instrumen yang tepat

Tidak ada jaminan bahwa pengambil keputusan di masa mendatang akan menggunakan instrumen ini untuk mengelola gejolak pendapatan (*revenue volatility*) secara efektif. Sebagai contoh, dana stabilisasi mungkin dihabiskan, atau tidak diisi kembali pada masa ledakan ekonomi (*boom times*), sementara peminjaman bisa menjadi tidak terkendali. Penggunaan instrumen ini bisa menjadi sangat kabur mengingat kompleksitasnya dan kemudahan dalam membuat transaksi finansial

menjadi dapat disembunyikan atau disamarkan dari pengawasan ketat publik. Langkah-langkah transparansi dalam bidang ini sangat diperlukan. *{Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang pentingnya akuntabilitas tata kelola yang baik.}*

Memantau keputusan pemerintah membutuhkan target yang eksplisit. Aturan-aturan yang terbuka perlu untuk menuntun penggunaan perlindungan nilai (*hedging*), dana tabungan (*saving funds*) dan instrumen

peminjaman oleh pemerintah. Pemerintah hendaknya menimbang aturan-aturan ini terkait dengan fleksibilitasnya untuk menyikapi perubahan keadaan, khususnya kesulitan memprediksi arah harga di masa mendatang. Untuk memberikan fleksibilitas hingga tingkatan tertentu, pemerintah dapat menggunakan suatu mekanisme untuk meregulasi penyimpangan atau perubahan terhadap aturan, yang akan didebatkan secara publik dan diawasi secara formal.

# Berinvestasi dalam pembangunan berkelanjutan



## POKOK PIKIRAN 9

### Pemerintah hendaknya menggunakan pendapatan sebagai peluang untuk meningkatkan efisiensi belanja publik di tingkat nasional dan sub-nasional.

Pendapatan sumber daya merupakan peluang bagi pemerintah untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam belanja publik, dan untuk meningkatkan kapasitas ekonomi untuk menyerap investasi lebih lanjut. Semua upaya ini dapat membuka jalan untuk investasi lebih lanjut yang memberikan imbal hasil yang tinggi bagi negara, dan memungkinkan dinikmati imbal hasil (*returns*) ini secara adil.

#### Mengelola kebijakan pembelanjaan untuk menghindari kemerosotan ekonomi

Di negara-negara dengan birokrasi pembelanjaan publik yang lemah dan kemampuan ekonomi yang kecil, investasi yang efektif bisa jadi penuh tantangan. Pertama, birokrasi pemerintah mungkin terlalu sederhana untuk mengelola anggaran yang demikian besar, sehingga membutuhkan lebih banyak pemilihan dan pengkajian proyek. Kedua, tingginya pengeluaran dari pendapatan sumber daya dapat berdampak terhadap perekonomian yang lebih luas, sehingga menyebabkan tekanan inflasi, dan oleh karenanya dapat mengurangi nilai pendapatan. Ketiga, ekstraksi sumber daya dapat meningkatkan kesenjangan: sehingga menyebabkan timbulnya seruan reformasi oleh publik, atau pada puncaknya, konflik. Akhirnya, akuntabilitas dan transparansi yang buruk dapat menyebabkan tingginya tingkat kebocoran sepanjang proses pembelanjaan.

Banyak uang yang mengalir masuk ke dalam kas pemerintah Chad berasal dari ekstraksi sumber daya—70 persen dari pendapatan pemerintah berasal dari minyak. Namun begitu, alih-alih mengubahnya untuk pengembangan sumber daya manusia, uang tersebut malah dibelanjakan untuk bidang keamanan dengan total 18 persen dari anggaran. Hasilnya adalah timbunan utang yang terus tumbuh dan Chad menempati peringkat ke-184 dari negara-negara di dalam Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*).

*Africa Progress Panel, 2013*

Tanpa pengelolaan yang aktif, arus masuk pendapatan dapat membahayakan suatu negara alih-alih membantu. Untungnya, kendati pendapatan sumber daya merupakan ancaman dalam hal ini, pendapatan sumber daya juga dapat membantu negara keluar dari kondisi birokrasi yang lemah dan membangun kapasitas penyerapan perekonomian.

#### Memperbaiki pengelolaan belanja publik

Perbaikan dalam pengelolaan pengeluaran publik dapat berupa peningkatan kapasitas untuk memilih rencana pembelanjaan yang tepat, dan insentif bagi lembaga untuk mengambil keputusan tanpa intervensi politik. Di negara-negara dengan kapasitas kelembagaan yang rendah, mungkin lebih mudah secara politis untuk memperkenalkan aturan pengelolaan yang sudah ditingkatkan dan lebih ketat untuk proyek-proyek pembelanjaan yang baru daripada mereformasi pembelanjaan yang sudah ada. Pemerintah hendaknya membidik hal-hal berikut ini dalam sistem pengelolaan keuangan publiknya.

- Rencana publik multi-tahun yang memungkinkan koordinasi antar proyek-proyek pembelanjaan, dan kepastian yang lebih besar bagi sektor swasta
- Proyek pengadaan yang bersifat kompetitif, umum dan transparan (jika penawar yang berminat cukup banyak)
- Pengawasan dan kontrol internal
- Penghitungan biaya pengeluaran utama yang sudah disetujui sebelumnya terhadap kemungkinan manfaat sosial dan ekonominya

Nigeria mereformasi proses pengadaan publik pada tahun 1999. Sebelumnya, rata-rata US\$300 juta hilang setiap tahun karena praktik korupsi. Sejak reformasi, pemerintah federal telah menghemat kira-kira US\$1.5 miliar antara tahun 2001 dan 2007 dalam bentuk penurunan harga kontrak.

*Ngozi Okonjo-Iweala dan Philip Osafo-Kwaako, 2007*

- Audit publik dan independen untuk proyek-proyek pembelanjaan, baik untuk pengawasan maupun untuk membantu pemerintah memperbaiki proses pembelanjaannya
- Pengeluaran dilakukan sesuai anggaran alih-alih melalui dana tabungan atau lembaga yang setara, guna memastikan diterapkannya pengecekan yang resmi.

Di sebagian besar negara Afrika, minimnya infrastruktur merupakan penghalang utama dalam berbisnis, yang menekan produktivitas perusahaan hingga sebesar 40 persen.

*Escribano Saéz, Álvaro,  
José Guasch, dan Jorge Pena, 2010*

Berinvestasi dalam proses investasi publik dan dalam menghilangkan kemacetan pasokan dalam perekonomian guna mengurangi biaya proyek-proyek investasi. Ekstraksi sumber daya, dan investasi serta pembelanjaannya dapat memiliki dampak tidak langsung dalam mendorong naiknya biaya investasi publik ke tingkat yang lebih tinggi dari standar global. Kebijakan publik yang proaktif dapat mengurangi biaya tersebut dan meningkatkan kapasitas ekonomi untuk menyerap investasi yang meningkat.

## POKOK PIKIRAN 10

### Pemerintah hendaknya memfasilitasi investasi sektor swasta dalam mendiversifikasi ekonomi dan agar terlibat dalam industri ekstraktif.

Menggunakan pendapatan sumber daya untuk menumbuhkan perekonomian domestik secara krusial tergantung pada signifikansi peningkatan investasi sektor swasta—dari infrastruktur berskala besar hingga pertanian skala kecil, akan tetapi, mendorong pertumbuhan berkelanjutan di luar ekstraksi sumber daya selalu menjadi masalah yang banyak dihadapi negara kaya sumber daya.

Pertama, tanpa tindakan pengimbang dari pemerintah, arus masuk modal yang besar dapat menyebabkan terjadinya apresiasi mata uang domestik, sehingga menyebabkan penurunan daya saing dan merosotnya sektor ekspor dan manufaktur domestik—suatu fenomena yang dikenal dengan nama “Penyakit Belanda” (*Dutch disease*). Jika konsekuensi yang demikian dibiarkan tanpa ditangani, investasi swasta di sektor ekspor ini dapat menyusut. Lebih lanjut, biaya berinvestasi di sektor domestik lainnya dapat mengalami kenaikan. Hal ini dapat melemahkan pertumbuhan ekonomi dan membuat perekonomian menjadi lebih terpapar dengan gejolak harga komoditas karena industri ekstraktif menjadi bagian yang bahkan lebih besar dalam perekonomian. *{Lihat juga Pokok pikiran 7 dan 8 tentang dampak dari arus pendapatan yang besar ke dalam perekonomian.}*

Kedua, untuk meningkatkan dampak pertumbuhan dari pendapatan sumber daya, investasi publik harus merespons terhadap kebutuhan sektor swasta. Hal ini memberikan peran utama bagi pemerintah untuk meningkatkan kapasitas ekonomi domestik guna menyerap pendapatan sumber daya dan memanfaatkan investasi sektor swasta secara maksimal. Bekerja sama dalam kemitraan dengan sektor swasta merupakan hal yang penting bagi penyediaan input ekonomi komplementer: sebagai contoh, belanja pemerintah untuk sekolah dan rumah sakit akan memberikan pasokan pekerja yang lebih produktif bagi perusahaan-perusahaan.

#### Menciptakan lingkungan yang kondusif untuk investasi swasta

Pemerintah hendaknya menyediakan suatu lingkungan usaha yang kondusif tanpa menargetkannya pada suatu industri spesifik. Hal ini mencakup reformasi untuk memperbaiki regulasi modal, tanah dan pasar tenaga kerja; penyediaan infrastruktur dan barang publik; serta kebijakan sosial untuk meningkatkan produktivitas para pekerja. Secara khusus, mengurangi kemacetan (*bottleneck*) dalam perekonomian dapat menurunkan biaya investasi swasta dan meningkatkan kapasitas perekonomian untuk menyerap investasi lebih lanjut.

Negara-negara kecil berpendapatan rendah sering kali ditandai dengan pasar-pasar kecil yang didominasi oleh monopoli dan kartel, yang dapat secara sistematis menaikkan harga modal dan peralatan, sehingga menghalangi masuknya investasi. Kebijakan-kebijakan aktif untuk menyemangati para pendatang baru dapat membantu menyingkirkan kartel-kartel ini. Semua kebijakan ini dapat menyederhanakan prosesnya untuk pembentukan bisnis, atau memperbesar pasar dengan mengintegrasikannya secara regional dan menghapuskan hambatan non-tarif untuk pemasaran peralatan impor di seluruh kawasan.

Dua sektor yang patut mendapatkan perhatian khusus: konstruksi dan keuangan. Dalam sektor konstruksi, bangunan dan struktur lainnya mungkin akan menjadi investasi yang penting bagi negara-negara yang mengalami proses urbanisasi (*urbanizing countries*). Akan tetapi, mengimpor bahan bangunan dalam jumlah besar seperti semen akan terlalu mahal, jadi kalangan bisnis akan sangat menginginkan untuk mendapatkannya dari pemasok domestik jika memang ada. Negara-negara berpendapatan rendah (*small economies*) dengan sejarah investasi yang rendah sering kali memiliki biaya unit konstruksi yang tinggi, dan peningkatan yang tajam dalam permintaan akan konstruksi dapat menyebabkan kenaikan harga yang lebih tinggi lagi. Bekerja di sepanjang rantai nilai sektor konstruksi dan mengatasi kemacetan (*bottleneck*), serta menyingkirkan kartel dan monopoli dalam konstruksi, dapat membantu mengurangi biaya-biaya tersebut.

Untuk material konstruksi yang memang tidak dapat diproduksi secara domestik dan harus diimpor, pengurangan tarif spesifik dapat membantu. Kendati hal ini dapat mengarah pada hilangnya pendapatan bea cukai dan perlindungan terhadap pemasok domestik, para pengambil keputusan hendaknya menimbang hal ini dalam kaitannya dengan manfaat dari investasi infrastruktur publik dan swasta yang lebih tinggi.

Sektor finansial progresif juga merupakan hal penting. Seiring dengan pertumbuhan dan keinginan perusahaan untuk meningkatkan investasinya dalam perekonomian domestik, mereka akan menghadapi dua keterbatasan finansial. Pertama, investasi membutuhkan modal di muka (*upfront capital*). Kedua, seiring dengan pertumbuhan perusahaan, keluaran yang direncanakan untuk setahun ke depan akan lebih tinggi daripada penjualan yang dicapai pada tahun sebelumnya, sehingga menyebabkan kurangnya dana yang dibutuhkan untuk menghasilkan output di masa mendatang. Oleh karena itu, perusahaan juga akan membutuhkan pembiayaan modal usaha yang lebih besar. Untuk kedua alasan ini, permintaan akan dana (dan layanan terkait) dari sektor finansial domestik bisa meningkat dengan sangat cepat dalam perekonomian yang sedang tumbuh. Kebijakan-kebijakan yang ditargetkan untuk memperkuat dan mengembangkan sektor finansial dapat membantu mengurangi kemacetan (*bottleneck*); menyuntikkan pendapatan publik ke sektor finansial dapat mengurangi kemacetan (*bottleneck*) dalam jangka pendek hingga menengah sementara langkah-langkah kebijakan jangka panjang disiapkan.

### Keputusan untuk penyediaan dukungan yang ditargetkan bagi kalangan pengusaha

Ledakan sumber daya (*resource boom*) menimbulkan risiko ketergantungan yang berlebihan terhadap sektor ekstraktif, serta peluang untuk memajukan seluruh perekonomian lainnya, dengan melakukan diversifikasi selain dari ekstraktif.

Secara keseluruhan, pembentukan lingkungan usaha yang kondusif, sebagaimana yang dibicarakan di atas, dapat mendukung diversifikasi dengan memfasilitasi peningkatan investasi di berbagai sektor di luar dari ekstraksi sumber daya. Di samping itu, pemerintah dapat secara langsung mendorong sektor atau industri spesifik, atau mendorong pertambahan nilai domestik di sektor ekstraktif. Namun begitu, kebijakan yang demikian membawa risiko, seperti politisasi pemilihan

Dengan mengandalkan pendapatan utamanya dari industri berlian, Botswana secara konsisten telah membelanjakan lebih dari lima persen dari Produk Nasional Bruto (PNB) di bidang pendidikan sejak pertengahan tahun 1970-an. Hasilnya kini adalah pendidikan dasar universal dan rasio pendaftaran bruto sekolah menengah adalah 82 persen, dua kali lipat rata-rata Afrika.

*Organisasi Pendidikan, Keilmuan,  
dan Kebudayaan PBB, 2012*

sektor, dan kemunculan perusahaan-perusahaan diproteksi yang tidak kompetitif.

Melepaskan proteksi tersebut juga bisa menjadi problematik jika hal itu menimbulkan kepentingan pribadi/kelompok (*vested interest*) yang sangat kuat, maka mungkin lebih baik jika kebijakan tersebut dihindari saja.

Jika pemerintah memilih kebijakan aktif kendati semua risiko ini, maka hendaknya dipertimbangkan dua prinsip:

- Hendaknya ada ekspektasi yang kredibel bahwa investasi akan mencapai kelangsungan usaha komersial jangka panjang. Investasi yang gagal melewati pengujian ini kemungkinan akan menghancurkan alih-alih menambah nilai, dan akan menguras dana publik.
- Dukungan pemerintah harus dikaitkan dengan keberhasilan, bukan kegagalan. Pemerintah hendaknya menghindari paket dukungan terbuka tanpa batas. Dukungan hendaknya melibatkan kriteria yang kredibel untuk pemutusan dukungan dalam kasus terus munculnya kinerja yang buruk. Lobi-lobi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan sering kali menjadi hambatan untuk memutuskan diakhirinya dukungan, sehingga pemerintah hendaknya mengambil keputusan tingkat tinggi dan memusyawarahkannya dengan berbagai komponen masyarakat—konsumen dan pembayar pajak serta kalangan usaha.

### Keputusan untuk penggunaan regulasi konten lokal

Industri ekstraktif dapat mendorong pertumbuhan ekonomi melalui permintaan akan barang dan jasa domestik, serta melalui alih pengetahuan bisnis internasional. Pemerintah hendaknya menerapkan kebijakan yang menyediakan lingkungan yang kondusif secara umum untuk usaha dan membantu meningkatkan kualitas angkatan kerja di seluruh

industri guna membantu sektor swasta dalam keterlibatannya dengan industri ekstraktif.

Apabila kebijakan umum ini tidak memadai, pemerintah dapat mempertimbangkan menetapkan regulasi spesifik mengenai jumlah konten lokal dalam input perusahaan ekstraktif. Sebagai contoh, pemerintah dapat mengharuskan perusahaan-perusahaan internasional untuk mengembangkan suatu paket pengadaan lokal (*local sourcing*) dan alih pengetahuan sebagai bagian dari penawaran (*bid*) untuk konsesi atau untuk menyediakan layanan bagi pemegang konsesi; atau pemerintah dapat menetapkan paket yang demikian dalam negosiasi pasca-penganugerahan. Pemerintah mungkin ingin melindungi pemasok domestik dari kompetisi global jika mereka tidak cukup kompetitif dalam memasok industri ekstraktif, namun begitu, langkah tersebut harus bersifat sementara dan terkait dengan suatu rencana pasti bagi pemasok domestik untuk akhirnya berkompetisi dalam posisi yang setara (*equal footing*).

Pemerintah mungkin juga ingin memfasilitasi alih teknologi dan keterampilan dari perusahaan ekstraktif dan pemasok internasionalnya ke perusahaan lokal. Fasilitas pelatihan, dan investasi dalam riset dan pengembangan, di antara rencana (*scheme*) lainnya, dapat meningkatkan kapasitas bisnis lokal untuk memenuhi kebutuhan perusahaan. Rencana demikian mungkin diuntungkan secara substansial dari kolaborasi yang erat dengan perusahaan ekstraksi itu sendiri. Pemerintah juga dapat menetapkan kewajiban perekrutan tenaga kerja lokal minimum untuk tingkatan manajer dan karyawan, serta memperkuat kewajiban ini dengan sistem pemantauan dan pelaporan, selain dengan hukuman dan insentif.

Namun begitu, kebijakan konten lokal ini tidak mungkin menjadi pengganti untuk kebijakan menyediakan lingkungan yang kondusif bagi usaha dan pekerja, dan malah hendaknya diterapkan bersamaan dengan reformasi ekonomi secara umum. Lebih lanjut, masa depan berkelanjutan jangka panjang dari industri lokal yang berbasiskan pada kekayaan yang menipis terletak pada penemuan sumber daya yang terus-menerus, atau pada kemampuan perusahaan lokal pada akhirnya untuk berkompetisi di pasar asing. Pemerintah harus sadar akan risiko ini. Seraya mendorong partisipasi pada, atau pasokan untuk, industri ekstraktif, pemerintah hendaknya mengembangkan diversifikasi ekonomi dari awal. Dalam konteks ini, pihak otoritas harus

mempertimbangkan jenis kapasitas domestik yang akan dikembangkan dari “pengalaman ekstraktif,” sehingga mereka kemudian dapat fokus pada kapasitas tersebut yang dapat dialihkan ke sektor-sektor lainnya yang lebih berkelanjutan.

### Memilih apakah mendorong operasi hilir

Negara-negara kaya sumber daya hendaknya mengevaluasi peluang untuk kegiatan hilir, seperti penyulingan petroleum. Suatu negara mungkin menghadapi kebutuhan mendesak yang tak terpenuhi akan energi dan sumber daya yang vital terhadap mata pencaharian dan kegiatan ekonomi, dan sumber daya ekstraksi dapat memberi peluang untuk memenuhi kebutuhan tersebut dan mendukung pengembangan ekonomi. Pemerintah terkadang mempertimbangkan pengolahan sumber daya domestik sebagai investasi prioritas. Terlepas dari apakah pemerintah hendaknya mengembangkan partisipasi domestik dalam industri hilir utamanya tergantung pada pertimbangan tentang penghematan untuk transportasi ke dan dari kilang minyak asing, dan manfaat potensial lainnya, yang dibandingkan dengan kerugian potensial atas dukungan negara terhadap industri hilir domestik. Hal ini mencakup biaya peluang dari dana publik yang digunakan di pabrik-pabrik pengolahan yang sangat padat modal; ketergantungan pada keterampilan dan peralatan impor; serta pembukaan lapangan kerja yang berpotensi terbatas dibandingkan dengan industri lain.

Untuk komoditas yang besar dan sulit untuk dipindah (*bulky commodities*), atau apabila terdapat permintaan lokal yang signifikan terhadap komoditas tersebut, argumen untuk mengembangkan industri hilir semakin kuat. Gas alam utamanya patut untuk diperhatikan karena keterkaitannya dengan pembangkit tenaga listrik, suatu prasyarat untuk pengembangan ekonomi. Gas umumnya memiliki biaya pengangkutan yang tinggi, dan oleh karenanya berpotensi untuk menjadi pemasok yang kompetitif terhadap pembangkit tenaga listrik lokal. Pembangkit listrik tenaga gas juga memiliki intensitas modal yang lebih rendah dibandingkan dengan alternatif seperti minyak, batubara, dan nuklir, serta pembangkit listrik tenaga air dan energi terbarukan lainnya; penggunaan gas juga dapat memfasilitasi transisi ke teknologi energi rendah karbon. Di samping itu, suatu sistem yang memenuhi kebutuhan pasar domestik memastikan bahwa kelebihan gas (*excess gas*) yang dihasilkan dari ekstraksi minyak digunakan secara aman, efisien dan ramah lingkungan.

# Landasan internasional untuk tata kelola sumber daya



## POKOK PIKIRAN 11

### Perusahaan-perusahaan hendaknya memiliki komitmen terhadap standar tertinggi untuk lingkungan, sosial dan hak asasi manusia, dan terhadap pembangunan berkelanjutan.

Perusahaan-perusahaan sektor swasta di proyek industri ekstraktif hendaknya mengambil langkah-langkah yang tidak sekadar memenuhi persyaratan hukum minimum dalam mematuhi standar lingkungan, sosial, dan hak asasi manusia tertinggi; menghindari korupsi; berkontribusi terhadap hasil pembangunan berkelanjutan; dan menjadikan informasi proyek yang relevan diketahui publik dan dapat diakses.

Perusahaan hendaknya berkomitmen dalam mencegah, mengurangi dan memulihkan setiap dampak negatif lingkungan, sosial atau hak asasi manusia potensial dari aktivitasnya; dan mereka hendaknya bertanggung jawab terhadap pemerintah setempat (*host government*) untuk komitmen ini. Mereka juga hendaknya mengharuskan rekanan, kontraktor dan subkontraktornya untuk membuat komitmen serupa. Hal ini termasuk penilaian dan pengelolaan atas dampak potensial lokal dan regional proyek, termasuk dampak-dampak yang secara unik dialami oleh masyarakat dari berbagai ras, etnis, jenis kelamin, usia atau karakteristik lainnya yang demikian. Baik pemerintah maupun perusahaan hendaknya mempertimbangkan sepenuhnya hak, khususnya, masyarakat adat. Apabila persetujuan sebelumnya yang bebas dan didasarkan informasi terhadap ekstraksi diharuskan menurut hukum, perusahaan harus mendapatkan persetujuan sebelum pekerjaan dilakukan di tanah ulayat (*indigenous land*), dan lebih lanjut hendaknya melibatkan dan memusyawarakannya secara serius dengan masyarakat lokal yang mungkin secara signifikan terdampak oleh operasi ekstraktif. Perusahaan hendaknya memastikan bahwa dana tersedia untuk komitmen ini sepanjang siklus hidup proyek, dengan membuat perencanaan guna menghadapi periode pendapatan rendah atau tidak adanya pendapatan, seperti ketika proyek ekstraksi ditutup.

#### Tidak melakukan praktik korup

Perusahaan multinasional hendaknya bertindak sesuai dengan hukum nasional, perjanjian dan norma internasional, yang semakin mengakui bahwa penyuaipan terhadap pejabat pemerintah

merupakan suatu kejahatan. Perusahaan hendaknya memiliki kebijakan internal yang jelas terkait dengan korupsi, termasuk prosedur dan pengawasan yang mencegah dan menghukum praktik korup yang dilakukan oleh karyawan, kontraktor, subkontraktor atau agennya. *{Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang pertanggungjawaban.}*

#### Berkontribusi terhadap hasil pengembangan berkelanjutan

Perusahaan-perusahaan hendaknya mendukung upaya negara setempat (*host state*) untuk memaksimalkan manfaat potensial dari kegiatan ekstraktif. Sebagai contoh, jika pengembangan konten lokal cocok di negara itu, pemerintah dapat bekerja sama dengan perusahaan-perusahaan untuk memberikan komitmen jangka panjang yang diperlukan guna memacu investasi dalam industri lokal. Kerja sama perusahaan bisa juga dalam bentuk inisiatif pelatihan dan lapangan kerja untuk meningkatkan kualitas pemasok lokal. Kemitraan yang demikian sangat penting untuk mengurangi perselisihan dan memperkuat kapasitas. *{Lihat juga Pokok pikiran 10 tentang pengembangan ekonomi dari konten lokal.}*

Apabila perusahaan menyediakan barang dan jasa pendukung yang diperlukan, seperti infrastruktur rel kereta api atau jalan, yang tidak terkait secara langsung dengan kegiatan ekstraktif atau pengurangan dampaknya, mereka hendaknya melakukannya dalam cara yang sesuai dengan standar operasional proyek ekstraktif dan memastikan pemeliharaan atau serah terima yang bertanggung jawab atas barang dan jasa tersebut hingga sesudah masa siklus hidup proyek.

Terkait dengan stabilitas kontrak, jaminan pemerintah terhadap perusahaan hendaknya dibatasi pada klausul-klausul perlakuan yang non-diskriminatif. Perusahaan hendaknya tidak meminta, mengharapkan, atau menerima ketentuan untuk dispensasi (*exemptions*) atau kompensasi untuk perubahan dalam kerangka regulasi atau undang-undang yang terkait dengan hak asasi manusia, pengendalian lingkungan, kesehatan, keselamatan, dan tenaga kerja.

## Menyediakan informasi proyek yang relevan

Perusahaan hendaknya mendukung dan mematuhi kewajiban pengungkapan publik. Hal ini mencakup kontrak-kontrak antara pemerintah dan perusahaan, yang hendaknya secara jelas menyatakan ketentuan-ketentuan finansial dalam cara yang mudah dimengerti. Satu-satunya pengecualian yang dapat dibenarkan untuk kerahasiaan yang terikat waktu terkait dengan informasi hak milik (*proprietary information*) perusahaan, yang dapat secara langsung berdampak terhadap posisi salah satu pihak dalam negosiasi yang

dilakukan dalam waktu bersamaan atau dalam waktu dekat. Perusahaan hendaknya sudah menyiapkan setiap laporan menyangkut dampak potensial terhadap masyarakat, hak asasi manusia mereka yang dilindungi secara internasional, atau lingkungan, termasuk data penilaian (*assessment*) yang relevan, rencana pencegahan, peredaman dan pemulihan. Pemerintah dan perusahaan hendaknya bekerja sama untuk memastikan bahwa informasi tersedia pada waktunya, dapat diakses dan dapat digunakan. {Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang transparansi.}

## POKOK PIKIRAN 12

### Pemerintah dan organisasi internasional hendaknya mengembangkan harmonisasi ke standar yang lebih tinggi untuk mendukung pembangunan berkelanjutan.

Pemerintah dan organisasi internasional yang membiayai, atau memengaruhi, kebijakan yang berdampak terhadap industri ekstraktif memainkan peran vital dalam mendukung keputusan yang diambil oleh pemerintah yang kaya akan sumber daya. Di samping regulator nasional dari negara-negara di mana perusahaan ekstraktif berdomisili, organisasi internasional yang demikian meliputi tapi tidak terbatas pada Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (dan badan-badan pemberi pinjamannya masing-masing); pemerintah donor bantuan; Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (*Organization for Economic Co-operation and Development*); badan PBB; badan kredit ekspor; organisasi seperti Uni Afrika (*African Union*), Uni Eropa (*European Union*), G8 dan G20; dan komunitas keuangan global. Masyarakat sipil internasional juga memainkan peran utama dalam terus memberikan tekanan terhadap aktor-aktor ini guna meningkatkan kebijakan mereka serta dalam pemantauan terhadap negara dan perusahaan. {Lihat juga Pokok pikiran 2 tentang kewajiban pengungkapan.}

Berikut ini merupakan bidang-bidang utama di mana masyarakat internasional dapat meningkatkan tata kelola ekstraksi sumber daya di seluruh dunia.

#### Mengedepankan, memantau dan menegakkan kewajiban pengungkapan publik mengenai industri ekstraktif

Pemerintah, organisasi internasional dan aktor lainnya dapat meningkatkan transparansi dengan menetapkan dan memberlakukan seperangkat standar internasional untuk catatan keuangan dan akuntansi, serta dengan mengungkapkan ketentuan kontrak. Pengungkapan informasi publik selama masa proyek ekstraktif, mulai dari perizinan eksplorasi hingga penyelesaian proyek, merupakan mekanisme sangat penting untuk membantu warga negara dan investor meminta pertanggungjawaban pemerintah dan perusahaan. Di samping membuat undang-undang untuk kewajiban pelaporan wajib global, organisasi-organisasi ini hendaknya mendukung penerapan Inisiatif Transparansi

Industri Ekstraktif (*Extractive Industries Transparency Initiative*) di negara-negara berkembang yang kaya sumber daya sebagai standar sukarela komplementer yang mengembangkan dialog di antara para pemangku kepentingan (*stakeholder*) di tingkat nasional dan internasional.

#### Memastikan agar proyek-proyek industri ekstraktif mematuhi standar hak asasi manusia yang diakui secara internasional

Pemerintah hendaknya secara jelas menetapkan ekspektasi agar seluruh perusahaan yang berada di dalam yurisdiksi mereka untuk menghormati hak asasi manusia—minimal hak asasi manusia yang tertuang dalam Piagam Hak Asasi Manusia Internasional (*International Bill of Human Rights*) dan Prinsip-Prinsip dan Hak-Hak Mendasar di Tempat Kerja dari Organisasi Buruh Internasional.

Menurut Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia atau *UN Guiding Principles for Business and Human Rights* (UNGP), organisasi internasional hendaknya mendorong dan mendukung negara penerima modal (*host state*) dalam memenuhi tugas mereka untuk melindungi dan memastikan kepatuhan perusahaan terhadap kewajiban menghormati hak asasi manusia dalam konteks proyek industri ekstraktif.

Aktor-aktor yang mendukung sektor ekstraktif secara finansial atau melalui jaminan hendaknya mengharuskan prosedur uji tuntas (*due diligence*), konsisten dengan UNGP yang mencegah pelanggaran hak asasi manusia potensial dan aktual dari proyek-proyek ekstraktif. Mereka hendaknya memberikan

Arus keuangan ilegal ditaksir merugikan negara-negara berkembang lebih dari US\$1 triliun setiap tahunnya—US\$10 untuk setiap US\$1 yang diterima dalam bentuk bantuan.

*Dev Kar dan Devon Cartwright-Smith, 2009*

perhatian khusus terhadap dampak berbeda-beda yang ditentukan oleh jenis kelamin, ras, usia dan faktor lainnya.

### Memastikan bahwa proyek-proyek ekstraktif memenuhi standar lingkungan dan sosial

Industri ekstraktif dapat memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap standar hidup masyarakat lokal serta lingkungan lokal dan global. Organisasi internasional hendaknya menetapkan, memfasilitasi, memberi insentif atau mensyaratkan standar operasional yang tepat, yang membatasi dampak demikian, termasuk penilaian terhadap dampak. Badan kredit ekspor, serta pemberi pinjaman publik dan swasta, hendaknya mensyaratkan uji tuntas (*due diligence*), serta pemantauan dan pelaporan tentang kepatuhan terhadap standar lingkungan dan sosial internasional. Banyak organisasi internasional, termasuk PBB dan Korporasi Keuangan Internasional (*International Finance Corporation*), yang telah mengakui bahwa masyarakat adat (*indigenous people*) memiliki hak khusus yang harus dilindungi. {Lihat juga Pokok pikiran 5 tentang permasalahan sosial dan lingkungan.}

### Mengurangi arus keuangan ilegal dan korupsi

Banyak yang harus dilakukan organisasi-organisasi internasional untuk mengurangi transaksi keuangan ilegal, dan membatasi penyalahgunaan penentuan harga transfer (*transfer-pricing abuse*), pemanfaatan sistem perlindungan pajak (*tax haven*), dan teknik-teknik penghindaran dan pengelakan pajak lainnya. Langkah-langkah demikian meliputi regulasi perbankan, dan konfirmasi kepemilikan di semua kegiatan akuntansi (*accounting*) sekuritas dan perbankan. Penjarahan aset khususnya lazim terjadi

di negara-negara yang memiliki keuntungan yang besar dari sumber daya; organisasi internasional hendaknya menuntut dan memfasilitasi pembekuan atau pemulihan aset yang dicuri bila malpraktik teridentifikasi. Organisasi-organisasi internasional hendaknya bekerja sama lebih lanjut untuk mengurangi korupsi dan penyuapan, dengan memastikan legislasi dan penegakan yang kuat atas langkah-langkah untuk melawan praktik-praktik yang demikian. {Lihat juga Pokok pikiran 4 tentang penyalahgunaan pajak, dan Pokok pikiran 7 tentang arus pendapatan.}

### Mendukung pertukaran dan perluasan keterampilan industri ekstraktif

Banyak negara berkembang yang kaya sumber daya belum menghimpun kapasitas yang diperlukan untuk mengubah kekayaan sumber daya menjadi pengembangan yang berkelanjutan dan inklusif. Organisasi internasional dan pemerintah-pemerintah hendaknya memainkan peran yang signifikan dalam membantu membangun kapasitas pemerintah, badan legislatif, media dan masyarakat sipil di negara-negara ini. Upaya-upaya hendaknya dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi guna memaksimalkan keberhasilan. Kerangka kerja normatif seperti Piagam Sumber Daya Alam dan Visi Pertambangan Afrika (*Africa Mining Vision*) dapat membantu berbagai aktor untuk mengoordinasikan dan menyelaraskan pendekatan-pendekatan terhadap tata kelola sumber daya.

Di dalam semua area yang teridentifikasi, pemerintah dan organisasi internasional lainnya hendaknya saling bekerja sama untuk mengedepankan peningkatan keselarasan standar.

# REFERENSI UNTUK CONTOH KASUS

Africa Progress Panel. "Equity in extractives: stewarding Africa's natural resources for all." 2013.

Cottarelli, Carlo, Antoinette Sayeh and Masood Ahmed. "Energy subsidy reform: Lessons and implications and the International Energy Agency." International Monetary Fund, 2013.

Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena. "Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005." World Bank Policy Research Working Paper Series, 2010.

Gylfason, Thorvaldur. "Natural resources, education, and economic development." European Economic Review 45(4): 847-859. 2001.

International Monetary Fund. "Botswana: Selected issues." IMF Country Report No. 12/235. 2012.

Kar, Dev and Devon Cartwright-Smith. "Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006." Global Financial Integrity, 2009.

Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako. "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenge." Brookings Institution, 2007.

Revenue Watch Institute. "The 2013 Resource Governance Index: A measure of transparency and accountability in the oil, gas and mining sector." 2013.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. "Youth and Skills: Putting Education to Work." 2012.

World Bank Development Indicators. <http://data.worldbank.org>.

# UCAPAN TERIMA KASIH

## DEWAN PENGAWAS PIAGAM SUMBER DAYA ALAM



Ernesto Zedillo (*ketua*)



Abdulatif Al-Hamad



Luisa Diogo



Mo Ibrahim



Shengman Zhang

## KELOMPOK PENASIHAT TEKNIS PIAGAM SUMBER DAYA ALAM

Michael Spence (*ketua*)

Luqman Ahmad

Olu Ajakaiye

Saleem Ali

Joe Amoako-Tuffour

Joseph Bell

Jonathan Berman

François Bourguignon

Abu Brima

Paul Collier

Robert Conrad

Peter Eigen

Ibrahim Elbadawi

Magnus Ericsson

Michelle Foss

Rodrigo Fuentes

Gavin Hayman

Mark Henstridge

Christine Jojarth

Sheila Khama

Karin Lissakers

Kathryn McPhail

Charles McPherson

Serge Michailof

Keith Myers

José Antonio Ocampo

Willy Olsen

Tony Paul

Michael Ross

Andrea Shemberg

Chukwuma C. Soludo

Andrés Velasco

Anthony Venables

Albert Zeufack

## KONTRIBUTOR LAINNYA

Philip Daniel (*International Monetary Fund*)

Ana Maria Esteves (*Centre for Social Responsibility in Mining*)

Jon Hobbs (*World Wide Fund for Nature*)

Valérie Marcel (*Chatham House*)

Martin Skancke (*Skancke Consulting*)

Staf dan anggota dari

International Council on Mining and Metals

## KONTRIBUTOR PIAGAM SUMBER DAYA ALAM EDISI PERTAMA

Martin Abregu (*Ford Foundation*)

Chris Adam (*Oxford Centre for the*

*Analysis of Resource Rich Economies*)

Ingilab Ahmadov (*Khazar University*)

Jane Allen (*Publish What You Pay*)

Clive Armstrong (*International Finance Corporation*)

Mahamudu Bawumia (*African Development Bank*)

Hany Besada (*North-South Institute*)

Alex Bescoby (*Critical Resource*)

Sam Bickersteth (*UK Department for International Development*)

Charles Bland (*BG Group*)

Kevin Bohrer (*Hewlett Foundation*)

Bonn International Center for Conversion

Vicky Bowman (*Rio Tinto*)

Lucas Bretschger (*Center of Economic Research at ETH Zurich*)

Silvio Caccia Bava (*Polis Institute*)

Peter Cameron (*University of Dundee*)

Giulio Carini (*Global Witness*)

Chris Carrol (*Johns Hopkins University*)

Almira Cemmell (*Global Witness*)

Jean Pierre Chabot (*Explorim*)

Albino Chol Thiik (*Government of South Sudan*)

Aidan Davy (*International Council on Mining and Metals*)

Shanta Devarajan (*World Bank*)  
Coumba Doucoure (*African Development Bank*)  
Jamie Drummond (*ONE*)  
Sophie Durham (*Critical Resource*)  
Andrew Edge (*AusAid*)  
Richard Efil Simplicio (*Government of South Sudan*)  
Cyril Elbers (*Deloitte*)  
Wiesje Elfferich (*Ministry of Foreign Affairs, Netherlands*)  
Olivur Ellefsen (*Simprentis*)  
Hugh Elliott (*Anglo American*)  
Environmental Defence Council  
Mark Essex (*Oxford Policy Management*)  
Rob Foulkes (*Critical Resource*)  
Peter Frankental (*Amnesty International*)  
Steven Fries (*Shell*)  
Nicholas Garrett (*Resource Consulting Service*)  
Ian Gary (*Oxfam*)  
Christopher Goss (*International Finance Corporation*)  
Elodie Grant-Goodey (*BP*)  
Sachin Gupta (*Oxford Policy Management*)  
Thorvaldur Gylfason (*University of Iceland*)  
Dan Haglund (*Oxford Policy Management*)  
Alan Hall (*Global Water Partnership*)  
James Hamilton (*Duke University*)  
Shelly Han (*US Commission on Security and Cooperation in Europe*)  
Sophia Harding (*Publish What You Pay*)  
Ken Henshaw (*Social Action*)  
Richard Henwood (*Secours Catholique*)  
Adrian Hewitt (*Overseas Development Institute*)  
Cesar Hidalgo (*Harvard University*)  
Trond Hjørungdal (*Norwegian Agency for Development Cooperation*)  
Joe Ingram (*North-South Institute*)  
Kareem Ismail (*International Monetary Fund*)  
Michael Jarvis (*World Bank*)

Claude Kabemba (*Southern Africa Resource Watch*)  
Rosalind Kainyah (*Tullow Oil*)  
Kai Kaiser (*World Bank*)  
Massoud Karshenas (*School of Oriental and African Studies*)  
Louis Kasekende (*Bank of Uganda*)  
William Kingsmill (*Policy Practice*)  
Martina Kirchberger (*University of Oxford*)  
Amsara Klein (*Sciences Po*)  
Lars Koch (*Independent Bonn International School, IBIS*)  
Gregory Kostyrsky (*Foreign Affairs and International Trade Canada*)  
Cindy Kroon (*World Bank*)  
Valeriy Kryukov (*Higher School of Economics, Moscow*)  
Per Kurowski (*Petropolitan*)  
Andrew Lawson (*Fiscus*)  
Terje Lind (*Government of Norway*)  
Daniel Litvin (*Critical Resource*)  
Sonya Maldar (*Catholic Aid for Overseas Development*)  
Adeel Malik (*University of Oxford*)  
Richard Manning (*Centre for the Study of African Economies*)  
John Metzger (*Global Water Partnership*)  
Jonas Moberg (*Extractive Industries Transparency Initiative*)  
Simon Moss (*Global Poverty Project*)  
Hudson Mtegha (*The University of the Witwatersrand*)  
Geraldine Murphy (*UK Department for International Development*)  
Auwal (Rafsanjani) Musa (*Civil Society Legislative Advocacy Centre*)  
Fiona Napier (*Global Witness*)  
Jacob Nell (*Morgan Stanley*)  
Steve Ngo (*Ministry of Energy & Mineral Resources, Indonesia*)  
Petter Nore (*Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD*)  
Nick Norton (*Richmond Analytics*)  
Norway Ministry of Finance  
Kirsty Nowlan (*World Vision International*)  
Chris Nurse (*Hart Group*)  
Ed O'Keefe (*Synergy Global Consulting*)

Daniel Painter (*UK Department for International Development*)  
Craig Pask (*Wood Mackenzie*)  
Geoffrey Peters (*Freshfields Bruckhaus Deringer*)  
Russell Pickard (*Open Society Foundation*)  
Joseph Powell (*ONE*)  
Eddie Rich (*EITI*)  
Belinda Richards (*Government of Liberia*)  
Alan Roe (*Oxford Policy Management*)  
Keith Ruddock (*Shell*)  
Ridwan Rusli (*University of Luxembourg*)  
Radhika Sarin (*Publish What You Pay*)  
Paul Segal (*University of Sussex*)  
Minouche Shafik (*UK Department for International Development*)  
Clare Short (*Extractive Industries Transparency Initiative*)  
Bill Singleton (*Canadian International Development Agency*)  
Ricardo Soares de Oliveira (*University of Oxford*)  
Michael Stanley (*World Bank*)  
John Strongman (*World Bank*)  
James Suzman (*De Beers*)  
Sophia Swire (*Global Witness*)  
Martin Tisne (*Transparency and Accountability Initiative*)  
Purevdorj Vaanchig (*World Economic Forum*)  
Justin Van Rhyn (*Adam Smith International*)  
Marinke van Riet (*Publish What You Pay*)  
Katie Watson (*Synergy Global Consulting*)  
Viviane Weitzner (*North-South Institute*)  
Leif Wenar (*Kings College London*)  
John West (*United Nations Development Programme*)  
Shamil Yenikeeff (*University of Oxford*)

SELURUH STAF DAN MANTAN STAF DARI NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

Khususnya kepada:

Andrew Bauer  
Femke Brouwer  
Helen Dempsey  
Matt Genasci  
Max George-Wagner  
Alexandra Gillies  
Patrick Heller  
Antoine Heuty

John Illankovan  
Daniel Kaufmann  
Katarina Kuai  
Marie Lintzer  
David Mihalyi  
Verity Outram  
Matteo Pellegrini  
Robert Pitman

Amir Shafaie  
Alpa Shah  
Alex Tilley  
Varsha Venugopal  
Erica Westenberg  
Joe Williams

TIM PERANCANGAN (DRAFTING)

Jim Cust  
David Manley

EDITOR

Lee Bailey

DESAIN

Soapbox  
([www.soapbox.co.uk](http://www.soapbox.co.uk))

[WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG](http://WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG)

[WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG](http://WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG)

PIAGAM SUMBER DAYA ALAM DIDUKUNG OLEH

