

Transparansi dan Akuntabilitas di Industri Migas dan Pertambangan: Pertimbangan untuk Pemerintah Jokowi - JK

Patrick Heller dan Poppy Ismalina



Universitas
Gadjah Mada

Pengalaman dari banyak negara menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang disertai transparansi dan akuntabilitas telah berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi secara luas serta menurunkan risiko korupsi dan konflik. Berlatar dilantikannya presiden baru Indonesia, dokumen ini menawarkan sebuah perspektif tentang pengelolaan industri ekstraktif negara oleh pemerintah dan perbaikan dialog antara pemerintah dengan masyarakat.

PENTINGNYA TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS

Kekayaan sumber daya alam (SDA) berpotensi memberikan manfaat ekonomi yang amat besar, namun, seringkali, manfaat ini justru tidak terwujud.

Berdasarkan survei Indeks Tata Kelola SDA (*Resource Governance Index/RGI*) atas 58 negara, keuntungan dari sektor ekstraktif di negara-negara tersebut mencapai total \$2,6 triliun pada tahun 2010. Namun, sesungguhnya, banyak negara yang melewatkan peluang mendapatkan manfaat dari kekayaan SDA akibat kesalahan manajemen dan korupsi. Survei tersebut menunjukkan terdapat 26 negara kaya SDA gagal mendapatkan manfaat maksimal dari kekayaan SDA karena tata kelola sektor ekstraktif yang lemah. Di 26 negara tersebut, lebih dari 300 juta orang (atau 50% dari total populasi 26 negara) hidup dengan penghasilan kurang dari dua dolar per hari. Sementara, di negara-negara kaya SDA tapi dengan kinerja tata kelola baik, angka populasi dengan penghasilan sangat rendah tersebut hanyalah rata-rata 10 juta orang (atau 7% dari populasi).

Indonesia tengah berada di titik transisi dan memiliki peluang unik memastikan agar sektor migas dan tambang dapat dimanfaatkan untuk menurunkan tingkat kemiskinan.

Pemerintah baru dapat mengisyaratkan niat yang jelas bahwa sumber daya minyak, gas, dan mineral Indonesia akan dikelola dengan sangat transparan serta akuntabel. Hal ini akan menumbuhkan kepercayaan rakyat bahwa pemerintah akan:

- mengelola sumber daya alam untuk kepentingan umum
- menurunkan risiko korupsi dan skandal yang timbul karenanya
- memastikan negara mendapatkan sebesar-besarnya manfaat dari eksploitasi sumber daya alamnya
- menarik investasi baru ke Indonesia.

SEKILAS TENTANG DOKUMEN INI

Rangkaian dokumen ini menawarkan pertimbangan-pertimbangan penting bagi Pemerintah Jokowi - JK dalam menyusun agenda kerja untuk pengelolaan sumber daya alam.

Indonesia mematuhi Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif (*Extractive Industries Transparency Initiative/EITI*); artinya informasi penting dalam jumlah yang signifikan terkait industri ekstraktif dapat diakses oleh publik. Indonesia juga mengetuai Kemitraan Pemerintahan Terbuka atau *Open Government Partnership (OGP)*, dengan 65 negara anggota, untuk periode 2013 sampai dengan Oktober 2014, dan akan meneruskan peran kepemimpinannya dalam inisiatif Kelompok Kerja Keterbukaan Sumberdaya Alam atau “*Openness in Natural Resources Working Group*.” Sebagai bagian dari tugas kepemimpinan di OGP, Indonesia (melalui UKP4) tengah mengembangkan proyek *OneMap*, yang akan memberikan data kadaster tunggal serta terbuka untuk publik atas area tambang, hutan, dan konsesi lain. *OneMap* akan membantu menuntaskan masalah tumpang tindih perizinan. Hal tersebut di atas menunjukkan kemajuan besar telah dilakukan oleh Indonesia, namun demikian kebijakan dan tindakan besar masih menjadi agenda Pemerintah Jokowi - JK, yaitu mendorong transparansi yang lebih tinggi di setiap tahapan pengelolaan sumber daya migas dan mineral. Untuk itu, Pemerintah Jokowi - JK harus melengkapi kemajuan yang telah dihasilkan dengan keterbukaan dan pengungkapan informasi yang meluas guna mengurangi risiko korupsi dan kesalahan pengelolaan. Tujuan akhirnya adalah maksimisasi manfaat yang didapat negara dari kekayaan SDA milik Indonesia. Dokumen ini menyajikan lima area yang sangat perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Jokowi - JK terkait peningkatan transparansi.

PERTIMBANGAN UNTUK PEMERINTAH JOKOWI – JK DALAM PENINGKATAN TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS SEKTOR EKSTRAKTIF

Indonesia telah mengambil sejumlah langkah penting untuk mewujudkan transparansi pengelolaan SDA. Kini, Pemerintah Jokowi - JK memiliki peluang untuk mengambil langkah-langkah tambahan yang akan secara signifikan memperbaiki kualitas komunikasi antara Pemerintah dan rakyat mengenai kondisi pengelolaan SDA. Dalam *Resource Governance Index 2013*, Indonesia meraih skor 66 dari skor maksimal 100 dan hasil penilaian menyatakan terdapat keberhasilan “parsial” dalam pengungkapan informasi SDA kepada masyarakat. Skor tersebut menempatkan Indonesia di atas banyak negara kawasan Asia Pasifik, termasuk Malaysia dan Filipina. Akan tetapi, Indonesia masih berada di bawah 11 negara dunia yang dianggap telah mempraktikkan transparansi secara “memuaskan” dalam mengelola sektor migas dan tambang. Dengan menjalankan praktik seperti 11 negara dunia tersebut, Indonesia akan lebih dapat memaksimalkan keuntungan di dalam pengelolaan kekayaan SDA.

1. Transparansi proses perizinan harus berjalan secara penuh, baik di sektor migas maupun tambang.

Hukum Indonesia untuk sektor migas mewajibkan pemerintah memberikan hak partisipasi dalam kontrak migas melalui proses yang kompetitif. Hal ini telah sejalan dengan praktik terbaik secara internasional. Survei *Resource Governance Index* tersebut di atas juga mengungkapkan bahwa Pemerintah Indonesia telah membuka informasi mengenai persyaratan lelang serta penjelasan atas pilihan pemenang lelang. Namun hal tersebut tidaklah cukup, upaya tersebut harus disertai dengan pemberian perizinan atas dasar urutan pengajuan (*first come-first served*) terutama untuk sektor tambang. Selain itu, masih banyak ketidakjelasan seputar perizinan dari pemerintah daerah. Secara umum, informasi yang tersedia untuk publik tentang proses perizinan tambang masih sangat sedikit. Peningkatan transparansi dalam proses perizinan sektor tambang dapat memberikan kepastian untuk mendapatkan skema perjanjian yang paling menguntungkan bagi Pemerintah. Hal tersebut juga memberikan keyakinan kepada

“Peningkatan transparansi proses perizinan sektor tambang dapat membantu memastikan agar pemerintah mendapatkan manfaat sebesar-besarnya atas sumber daya alam.”

rakyat bahwa Pemerintah mengelola SDA dengan benar. Untuk itu, Pemerintah Jokowi - JK perlu secara konsisten menjalankan proses perizinan/pemberian kontrak dengan kriteria di bawah ini:

1. kejelasan akan alokasi hak dan penyampaian informasi tersebut kepada publik
2. alokasi diberikan melalui lelang terbuka dengan melibatkan setidaknya tiga badan usaha yang memberikan pernyataan ketertarikan terhadap area yang ditawarkan
3. pengungkapan publik mengenai kepemilikan kekayaan semua perusahaan yang terlibat. Pengungkapan ini akan memastikan bahwa hanya perusahaan dengan kualifikasi terbaik yang akan menjalankan kegiatan eksplorasi dan produksi di Indonesia, serta melindungi proyek dari praktik korupsi dan konflik kepentingan.

2. Pengungkapan kontrak-kontrak migas dan tambang harus secara meluas kepada publik.

EITI mendorong negara-negara yang terlibat untuk mengumumkan kontrak serta izin yang dimilikinya beserta syarat dan ketentuan yang terkait dengan eksploitasi minyak, gas, dan mineral. Indonesia kini berpeluang menjadi salah satu negara yang mendukung pengungkapan kontrak sebagai hal yang bermanfaat bagi pemangku kepentingan.

Saat ini, kontrak migas dan tambang masih berada di luar ranah publik di Indonesia – meskipun diskursus tentang manfaat publikasi kontrak telah ada di kalangan pejabat negara di masa transisi ini. Sejumlah negara, antara lain Kolombia, Ghana, Guinea, Kurdistan (Irak), Liberia, Peru, Timor-Leste, dan Amerika Serikat, telah melakukan publikasi kontrak. Kenyataannya, semakin banyak perusahaan sektor ekstraktif yang mendukung pengungkapan kontrak. Misalnya, BP yang memublikasikan kontrak kerja samanya di Azerbaijan, serta perusahaan Rio Tinto dan Newmont yang telah memberikan dukungan secara terbuka untuk pengungkapan kontrak. Lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia serta Asosiasi Advokat Internasional (*International Bar Association*) juga mendorong dilaksanakannya pengungkapan kontrak.

Pengungkapan kontrak dan izin menjadi jalan bagi **Pemerintah Jokowi – JK** untuk:

- Membangun kepercayaan bahwa negara mendahulukan kepentingan rakyat, termasuk kepentingan kelompok-kelompok masyarakat
- Memberi keyakinan pada investor dan menurunkan tingkat persepsi korupsi
- Meningkatkan penerimaan di masa mendatang karena ketika publik mengetahui dengan jelas isi kontrak maka menjadi sulit bagi seorang pejabat atau badan untuk menyepakati kontrak dengan manfaat jangka panjang yang tidak menguntungkan negara

Pengungkapan kontrak dan izin menjadi jalan bagi **rakyat** untuk:

- Menghitung imbal hasil bersih yang akan diterima negara dari eksplorasi dan ekstraksi SDA
- Memahami kewajiban pajak, konten lokal, serta sosial dan lingkungan yang akan memandu perilaku perusahaan dan pemerintah di tengah masyarakat. Masyarakat juga dapat memantau secara efektif pemenuhan kewajiban perusahaan maupun pejabat publik

Pengungkapan kontrak dan izin menjadi jalan bagi **perusahaan** untuk:

- Menetapkan kontrak dan izin yang lebih stabil, diterima secara lebih luas oleh masyarakat, mendapatkan izin sosial yang lebih kuat untuk beroperasi, dan tidak mendapatkan tekanan besar untuk melakukan negosiasi ulang

“Pengungkapan kontrak kepada publik semakin sering dilakukan dan dianggap baik oleh pemerintah negara, perusahaan, dan lembaga internasional – yang terus bertumbuh jumlahnya.”

- Menurunkan risiko korupsi dalam negosiasi kontrak dan izin
- Menjelaskan mengapa penerimaan mungkin tidak memenuhi ekspektasi publik yang luar biasa tinggi (misalnya, saat perusahaan sedang memulihkan biaya eksplorasi)

Pengungkapan kontrak dan izin juga melemahkan posisi tawar perusahaan-perusahaan yang tidak kompeten, atau berniat curang, yang ingin mendapatkan kontrak yang tidak sejalan dengan standar internasional.

3. Pengungkapan secara sistematis tentang penerimaan, total produksi, dan informasi penting lain terkait produksi minyak, gas, dan tambang harus dilakukan.

Praktik yang baik dalam pemungutan pajak, penerimaan, dan royalti memerlukan pengungkapan teratur atas pendapatan dari industri ekstraktif. Pengungkapan dapat memperbaiki kualitas proses pemungutan pajak, meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah, dan menjaga kestabilan sektor yang mudah berubah ini. Negara-negara yang menjalankan standar EITI, seperti Ghana, Norwegia, dan Peru, telah memanfaatkan inisiatif ini sebagai alat untuk menstabilkan hubungan pemerintah dengan perusahaan migas dan tambang, juga dengan masyarakat.

Pada bulan Oktober 2014, Indonesia mengambil langkah besar menuju pengakuan global atas kemajuan dalam hal pengungkapan data penerimaan SDA saat mendapat pernyataan “patuh” dari EITI. Dalam laporan EITI mendatang, Indonesia diharapkan menjalankan standar baru EITI yang diadopsi tahun lalu. Standar baru tersebut berisi persyaratan pelaporan yang lebih ketat, yang diperkirakan akan semakin membuka pengetahuan masyarakat. Revisi atas standar EITI 2013 banyak didasarkan pada kesadaran bahwa pengungkapan pembayaran dari perusahaan kepada pemerintah pusat saja tidak cukup untuk mencapai manfaat yang lebih besar dari transparansi. Sebab itu, laporan EITI Indonesia berikutnya perlu memasukkan informasi tambahan yang signifikan, termasuk informasi kontekstual mengenai kontribusi sektor ekstraktif terhadap perekonomian secara luas, pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah, dan transfer bagi hasil pendapatan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Salah satu kekurangan Indonesia, berdasarkan penilaian yang dipaparkan oleh *Resource Governance Index*, adalah belum adanya pelaporan mengenai transfer kepada pemerintah daerah.

4. Membangun peran koordinasi dan tanggung jawab yang lebih baik antara pemerintah pusat dan daerah.

Menimbang kewenangan yang cukup besar dari pemerintah daerah atas pemberian izin, pengumpulan penerimaan, dan pengeluaran, maka koordinasi dan tanggung jawab ini menjadi kunci bagi efektifnya pengelolaan sektor ekstraktif. Peran dan tanggung jawab yang transparan dan dipahami oleh semua pihak memudahkan pemerintah memantau dan meminta pertanggungjawaban dari lembaga yang gagal menjalankan tugasnya. Dalam banyak kasus, pejabat pemerintah daerah kurang cakap dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk menjalankan perannya, sedangkan koordinasi informasi antara pemerintah pusat dan daerah lemah. Di antara sejumlah langkah yang dapat diambil untuk mengatasi hal ini, kami merekomendasikan agar Pemerintah Jokowi - JK yang berkedudukan di Jakarta secara teratur mengajak pemimpin pemerintah daerah untuk berbagi informasi. Pemerintah pusat juga dapat membantu membangun kapasitas pejabat publik tingkat daerah agar mereka dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan lebih baik.

5. Mengelola ekspektasi publik dengan lebih baik dan mengedukasi publik mengenai potensi manfaat dari eksploitasi sumber-sumber minyak, gas, dan mineral.

Penting untuk menjelaskan kepada rakyat mengenai proses dan cara pengelolaan sumber daya, serta potensi manfaatnya untuk bangsa. Tidak adanya komunikasi yang jelas justru dapat menimbulkan kecurigaan dan ketidakpercayaan publik; memunculkan tuduhan korupsi (terlepas apakah tuduhan tersebut berdasar atau tidak); dan, dalam situasi terburuk, menciptakan keresahan di antara anggota masyarakat yang merasa terganggu oleh eksploitasi SDA, namun tidak merasakan manfaat langsungnya. Pemerintah perlu menyusun strategi komunikasi yang jelas agar masyarakat senantiasa mendapatkan informasi mengenai cara-cara eksploitasi sumber daya, penggunaan pendapatan yang dihasilkan, dan rencana strategis untuk pengembangan sektor ke depan. Hal ini dapat memberikan kepastian akan partisipasi masyarakat dalam melihat peluang-peluang usaha terkait kegiatan ekstraktif untuk wirausaha lokal, peluang pelatihan, pengembangan keterampilan, serta dukungan finansial yang mungkin tersedia agar mereka dapat berperan serta di setiap tahap rantai nilai industri ekstraktif.

PENULIS

Patrick Heller, Kepala Program Hukum dan Ekonomi dari the *Natural Resource Governance Institute*.

Poppy Ismalina, *Associate Professor* dari Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada

Universitas Gadjah Mada adalah lembaga pendidikan tinggi tertua dan terbesar di Indonesia.
Lihat www.ugm.ac.id/en/



**Universitas
Gadjah Mada**

The Natural Resource Governance Institute, sebuah lembaga nirlaba independen, bekerja untuk membantu masyarakat menyadari keuntungan dari kekayaan mineral, minyak dan gas yang mereka miliki, melalui riset terapan dan pendekatan inovatif terhadap pengembangan kapasitas, saran teknis dan advokasi.

Lihat www.resourcegovernance.org



Oil, gas and mining for development