

ESCAPING THE RESOURCE CURSE

Berkelit dari Kutukan
Sumberdaya Alam

Penyunting

**Macartan Humphreys,
Jeffrey D. Sachs &
Joseph E. Stiglitz**

KATA PENGANTAR GEORGE SOROS

ESCAPING THE RESOURCE CURSE

Berkelit dari Kutukan Sumberdaya Alam

COMPLIMENTS OF THE REVENUE WATCH INSTITUTE
INITIATIVE FOR POLICY DIALOGUE AT COLUMBIA

ESCAPING THE RESOURCE CURSE

**Berkelit dari Kutukan
Sumberdaya Alam**

**Penyunting
Macartan Humphreys,
Jeffrey D. Sachs &
Joseph E. Stiglitz**

Kata Pengantar oleh George Soros

Kata Pengantar Edisi Bahasa Indonesia oleh Faisal Basri



Columbia University Press
New York

ESCAPING THE RESOURCE CURSE

Copyright © 2007 Columbia University Press

Escaping the resource curse / disunting oleh Macartan Humphreys,

Jeffrey D. Sachs, dan Joseph E. Stiglitz;

Kata pengantar oleh George Soros.

BERKELIT DARI KUTUKAN SUMBERDAYA ALAM

Diterjemahkan dari ESCAPING THE RESOURCE CURSE

Diterjemahkan dan diterbitkan oleh The Samdhana Institute untuk

The Revenue Watch Institute (RWI)

Kata pengantar edisi Bahasa Indonesia oleh Faisal Basri

Penerjemah: Surya Kusuma, B. Gunawan

Reviewer terjemahan: Pri Agung Rakhmanto

Desain dan Layout: Eka Tresnawan

Foto sampul muka: Eka Tresnawan

Edisi Terbatas, November 2007

Diterbitkan oleh The Samdhana Institute

Jl. Guntur 32

Bogor 16151

Telp. (0251) 313947

Website: www.samdhana.org

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN: 978-979-17013-0-3

1. Industri minyak dan perdagangan-Kebijakan pemerintah-Negara-negara berkembang. 2. Industri minyak dan perdagangan-Negara-negara berkembang-Perencanaan. 3. Proyek pembangunan ekonomi-Negara-negara berkembang-Evaluasi. I. Humphreys, Macartan. II. Sachs, Jeffrey D. III. Stiglitz, Joseph E.

Rujukan-rujukan pada Web Site Internet akurat pada saat penulisan buku ini. Baik para penulis maupun Columbia University Press tidak bertanggungjawab atas URL yang telah kadaluwarsa atau berubah sejak naskah ini disiapkan.

INITIATIVE FOR POLICY DIALOGUE AT COLUMBIA UNIVERSITY

**JOSEPH E. STIGLITZ DAN SHARI SPIEGEL,
CO-EDITOR SERIAL**

Initiative for Policy Dialogue (IPD) at Columbia University menghimpun kalangan akademisi, para pembuat kebijakan, dan para praktisi dari negara-negara maju dan berkembang, untuk membahas sejumlah persoalan paling mendesak menyangkut kebijakan ekonomi dewasa ini. IPD adalah bagian penting dari program Columbia University yang lebih luas tentang pembangunan dan globalisasi. Initiative for Policy Dialogue at Columbia: Challenges in Development and Globalization menghadirkan pemikiran akademis mutakhir yang membahas topik-topik pembangunan yang beragam dan membentangkan opsi-opsi kebijakan dan perdagangan alternatif. Ditulis dalam bahasa yang mudah dipahami para pembuat kebijakan dan juga mahasiswa, serial ini cukup unik karena ikut membangun agenda riset akademis dan menggiatkan debat kebijakan ekonomi, dengan memfasilitasi diskusi yang lebih demokratis mengenai kebijakan pembangunan.

Penemuan minyak atau sumberdaya alam lain selalu memunculkan impian tentang kekayaan dan kemakmuran di negara-negara berkembang. Dalam banyak kasus, sejumlah temuan ini justru kerap dikaitkan dengan konflik politik yang merusak dan kemunduran ekonomi berkepanjangan. Fakta bahwa negara-negara yang mendapat berkah kelimpahan sumberdaya alam kerap kali terperosok dan terperangkap dalam suatu situasi yang populer disebut sebagai *kutukan sumberdaya alam*.

Tujuan buku ini adalah untuk membantu memahami alasan-alasan di balik kutukan sumberdaya alam. Dengan mencermati pelajaran dari beberapa kesuksesan dan kegagalan dan dengan membandingkan pengalaman panjang negara-negara pengekspor sumberdaya alam, buku ini menawarkan sejumlah prinsip yang bisa digunakan untuk melawan dampak kutukan sumberdaya alam. Di dalamnya dijelaskan apa saja yang bisa dilakukan untuk

menepis kutukan tersebut, mendorong agar impian menuju kemakmuran itu bisa diraih, dan memastikan bahwa keuntungan dari kekayaan yang diperoleh dari sumberdaya alam dibagi secara adil. Buku ini menawarkan kerangka praktis bagi para penyusun kebijakan, para analis kebijakan, dan kalangan aktivis yang punya kepedulian terhadap manajemen industri ekstraktif di negara-negara berkembang. Dalam menyajikan rekomendasi kebijakan yang mereka buat, para kontributor buku ini menunjukkan bahwa terbuka peluang untuk mengelola pendapatan dari sumberdaya alam yang diarahkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan memberantas kemiskinan.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai IPD dan buku-buku yang akan diterbitkan berikutnya, silakan kunjungi www.policydialogue.org.

Revenue Watch Institute

Revenue Watch Institute (RWI) bekerja sama dengan masyarakat madani, media dan para penyusun kebijakan di negara-negara yang ekonominya tergantung pada sumberdaya alam, untuk melawan dampak kutukan sumberdaya alam dan memperkuat partisipasi publik dalam pengelolaan ekonomi negara-negara tersebut. RWI telah membantu menciptakan sejumlah koalisi lokal yang bertugas mendorong transparansi anggaran belanja dan pendapatan negara. Organisasi ini telah membentuk sebuah badan riset dan perangkat referensi untuk membantu masyarakat dalam memonitor pendapatan dari sumberdaya alam dan anggaran belanja untuk publik, serta memfasilitasi rangkaian pelatihan untuk para penggiat lokal agar kemahiran mereka meningkat. RWI juga membantu para penyusun kebijakan memperbaiki kapasitas mereka dalam pengelolaan keuangan negara secara transparan dan efisien. Kalangan jurnalis juga termasuk yang mendapatkan bantuan perangkat referensi dan pelatihan yang diperlukan, untuk meliput seluk beluk industri ekstraktif dan persoalan keuangan negara secara efektif. Buku *Escaping the Resource Curse* ini adalah volume yang ketiga dari serial penerbitan yang diterbitkan Revenue Watch Institute. Ketiga buku serial ini memberikan panduan praktis bagi berbagai kalangan, seperti para penyusun kebijakan, jurnalis, dan kelompok-kelompok masyarakat madani yang berupaya melawan kutukan sumberdaya alam.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai rangkaian publikasi ini dan juga aktivitas RWI, silakan kunjungi www.revenuewatch.org.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	XIII
<i>George Soros</i>	
Ucapan Terima Kasih	XIX
Kata Pengantar Edisi Indonesia	XXI
<i>Faisal Basri</i>	
1. Pendahuluan: Apakah Problem Kekayaan Sumberdaya Alam?	1
<i>Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan Joseph Stiglitz</i>	
<hr/>	
BAGIAN I: BERURUSAN DENGAN PERUSAHAAN MINYAK	25
2. Apakah Peranan Negara?	27
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
3. Bagaimana Mengevaluasi Fiscal Terms Kontrak Minyak?	62
<i>David Johnston</i>	
4. Bagaimana Menegosiasikan Perjanjian Minyak?	104
<i>Jenik Radon</i>	
5. Bagaimana Cara Terbaik untuk Melelang Hak atas Minyak	134
<i>Peter Cramton</i>	
<hr/>	

BAGIAN II: MENGELOLA MAKROEKONOMI	177
6. Benarkah Negeri Produsen Minyak Kaya Raya? <i>Geoffrey Heal</i>	179
7. Bagaimana Menangani Makroekonomi Kekayaan Minyak <i>Jeffrey D. Sachs</i>	200
8. Ekonomi Politik Dana Sumberdaya Alam <i>Macartan Humphreys dan Martin E. Sandbu</i>	224
—————	
BAGIAN III: MENGATASI PERSOALAN POLITIK	273
9. Bagaimana Negara-negara Kaya-Mineral Dapat Mengurangi Ketidakadilan <i>Michael L. Ross</i>	275
10. Memberikan Jaminan Keadilan: Landasan bagi Sebuah Kontrak Sosial Fiskal yang Transparan <i>Terry Lynn Karl</i>	298
11. Isu-isu Penting Menyangkut Perundang-undangan Pengelolaan Pendapatan Sumberdaya Alam <i>Joseph C. Bell dan Teresa Maurea Faria</i>	335
—————	
12. Arah Masa Depan bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam <i>Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan Joseph E. Stiglitz</i>	380
—————	

APENDIKS	399
1. Ringkasan Undang-undang Minyak Sao Tome and Principe	401
2. Ringkasan Undang-undang Minyak Timor-Leste	432
3. Istilah-Istilah Minyak	441
4. Referensi Situs Web	457
Para Penulis	459

KATA PENGANTAR

George Soros

“Kutukan sumberdaya alam” adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan kegagalan negara-negara kaya sumber alam untuk mengambil manfaat dari berkah kekayaan yang mereka miliki. Sebaliknya, banyak negara kaya sumber alam yang lebih miskin dan lebih menderita dibanding negara-negara yang kurang beruntung mendapat kelimpahan yang sama. Gambaran ini terpampang jelas di Afrika. Kongo, Angola dan Sudan diguncang perang saudara, sedangkan Nigeria menderita akibat wabah korupsi, sementara negara-negara yang minim sumber alam dan sama melaratnya seperti Burkina Faso dan Ghana justru bisa hidup damai dan menerapkan pemerintahan demokrasi.

Menghilangkan kutukan sumberdaya alam bisa mengubah nasib banyak negara yang terkena perangkapnya, dan efeknya bisa memberikan kontribusi signifikan bagi negara-negara itu untuk mencapai target Millenium Development Goals (MDGs) yang digagas Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Memang lebih mudah menggali kekayaan mineral yang sudah ada dan akhirnya diselewengkan, ketimbang menciptakan kekayaan dari sumber alam yang minim. Dengan demikian, kutukan sumberdaya alam sebenarnya juga menawarkan medan yang subur untuk intervensi yang didasari pada niat luhur, dan sudah banyak pula kemajuan yang dihasilkan.

Seperti dijelaskan di buku ini, kutukan sumberdaya alam adalah fenomena yang kompleks. Ada tiga proses berbeda yang mencuat dalam masalah ini. Pertama, apresiasi mata uang karena pendapatan dari hasil sumberdaya alam dan dampak negatifnya pada posisi kompetitif industri yang lain. Situasi ini disebut juga sebagai “Dutch Disease” atau “Wabah Belanda”. Kedua, fluktuasi harga komoditas dan efeknya yang mengacau. Dan ketiga adalah efek dari kondisi politik. Pada dua proses yang pertama

penyebabnya benar-benar karena alasan ekonomi dan telah dikaji secara ekstensif. Faktor ketigalah yang perlu dipahami lebih baik, terutama karena dampaknya yang jauh lebih besar dibanding dua proses yang pertama. Penjelasan mengenai masalah ini haruslah menggabungkan teori ekonomi dan teori politik.

Saya ingin memanfaatkan kesempatan ini untuk meringkas pandangan saya tentang masalah ini. Untuk keperluan analisis, saya membaginya ke dalam empat pemain utama, yakni: perusahaan-perusahaan minyak internasional, perusahaan-perusahaan minyak nasional, dan pemerintah serta rakyat negara-negara yang terkait. Saya mengangkat tema minyak hanya untuk menyederhanakan. Analisis yang sama bisa juga diterapkan pada komoditas yang berbeda, meskipun nantinya akan ditemukan adanya perbedaan-perbedaan khusus. Saya menuliskan analisis saya dengan memfokuskan pada tiga jenis keasimetrisan: informasi asimetris, agen (perantara/perwakilan) asimetris, dan kekuatan tawar (*bargaining power*) asimetris. Dari ketiganya, masalah keasimetrisan agen adalah yang paling penting. Saya akan menjadikannya titik fokus analisis saya, dengan dua keasimetrisan yang lain berperan sebagai pendukungnya.

Masalah peragenan ini mencuat manakala yang bersangkutan tidak loyal melayani kepentingan prinsipal atau aktor utamanya. Karenanya, langkah pertama dalam sebuah analisis adalah mengidentifikasi prinsipalnya. Dari sinilah teori politik bermula. Kepemilikan sumberdaya alam kerap dikaitkan dengan kedaulatan suatu negara. Menurut teori politik modern, kedaulatan berada di tangan rakyat. Tetapi kenyataannya tidak selalu begitu. Sebelum Revolusi Perancis, kedaulatan berada di tangan raja. Tapi pada saat terjadi Revolusi Perancis, rakyat menggulingkan raja dan mengambil alih kedaulatannya. Di bagian dunia yang lain seperti Arab Saudi, pemindahan kekuasaan secara simbolik belum pernah terjadi. Meski demikian, demi tujuan memahami persoalan peragenan ini, kita akan mengidentifikasi rakyat sebagai prinsipal.

Untuk mengeksploitasi sumberdaya alam, perusahaan-perusahaan migas asing perlu mendapatkan konsesinya lebih dulu. Mereka hanya bisa memperolehnya dari rejim yang berkuasa, tapi dalam hal ini rejim-rejim tersebut bukanlah prinsipalnya. Mereka adalah wakil rakyat. Para penguasa mendapatkan imbalan mereka dari perusahaan-perusahaan asing tersebut, bukan dari rakyat yang kepentingannya justru harus mereka lindungi. Dengan sumber kekayaan itu, para penguasa itu memiliki modal yang lebih kuat agar tetap berkuasa dan punya kemampuan finansial besar dalam genggamannya, ketimbang para penguasa negara-negara miskin sumber alam.

Itu menjelaskan mengapa negara-negara kaya sumberdaya alam menjadi kurang demokratis dan kerap jatuh ke tangan para penguasa represif. Negara-negara itu juga mudah terperangkap ke dalam perang saudara.

Ini adalah kunci persoalan peragenan dan sumber utama kutukan pendapatan dari hasil kekayaan alam. Disebut asimetris karena kutukan itu hanya menimpa prinsipal di satu pihak, alias rakyat di negara bersangkutan, dan bukannya menimpa pihak lain, yakni para pemilik perusahaan migas. Para manajer perusahaan ini secara loyal mewakili kepentingan perusahaan migas tempat mereka bekerja, dan itu termasuk melakukan segala cara untuk mendapatkan konsesi dengan ketentuan yang paling menguntungkan. Di masa lalu, cara yang lazim dilakukan termasuk menyogok dan bilamana perlu menggunakan tekanan terhadap penguasa negara-negara kaya sumber alam.

Kutukan sumberdaya alam ini punya sejarah yang cukup kelam. Perusahaan-perusahaan migas internasional kerap mendapatkan dukungan dari pemerintah negeri asal masing-masing. Secara rutin perusahaan-perusahaan itu menyuap para penguasa dan berkolusi, dengan tidak mengungkapkan secara terbuka angka pembayaran hasil bumi yang sebenarnya. Mereka juga biasa campur tangan dengan menempatkan orang yang tepat di tampuk kekuasaan, atau bahkan kadangkala menyokong pemberontakan bersenjata dengan harapan mendapatkan konsesi. Belum lama ini, perusahaan-perusahaan yang berasal dari Amerika Serikat terkena batasan aturan yang dinamakan *Foreign Corrupt Practices Act*, demikian pula halnya perusahaan-perusahaan yang berbasis di negara-negara yang bergabung dalam OECD ikut terkena undang-undang anti-penyuapan ini. Perusahaan-perusahaan terbuka, yang sahamnya diperdagangkan di bursa saham, juga mendapat tekanan opini publik, dan sejumlah perusahaan mengikuti jejak *British Petroleum* yang sudah mengembangkan standar etika sendiri. Tapi, sejarah belumlah berakhir. Pembatasan yang dikenakan pada perusahaan-perusahaan migas tidak berlaku terhadap Rusia, China, atau India. Masih banyak operator internasional yang juga tidak terkena imbas pembatasan itu. Dengan demikian perburuan tanpa henti terhadap sumberdaya alam terus berlanjut tanpa bisa dicegah.

Sepanjang sejarah, perusahaan-perusahaan migas selalu mendapatkan keuntungan dari informasi asimetris dan kekuatan tawar yang juga asimetris. Itu sebabnya mereka mampu mencengkeram sebagian besar kekayaan sumberdaya alam di negeri-negeri miskin. Tapi keadaan berubah. Setelah Perang Dunia II, kebangkitan nasionalisme dan merebaknya aspirasi demokratis telah menjadikan negara-negara yang kaya sumberdaya alam

menjadi lebih tegas. Pada tahun 1951, Mohammed Mossadeq dari Iran menasionalisasi Anglo-Iranian Oil Company. Akibatnya, dia dijungkalkan melalui sebuah kudeta yang dirancang badan intelijen AS, CIA. Tapi, 20 tahun kemudian gelombang nasionalisasi telah menyapu negara-negara produsen minyak utama dunia, sehingga menyebabkan krisis minyak global pertama. Sejak saat itu, kekuatan tawar menawar telah bergeser kepada negara-negara produsen minyak. Pemerintahan nondemokratis lalu bisa bergantung pada penerimaan dan dukungan dari pemerintah negara-negara pengonsumsi minyak. Inilah yang menjadi elemen penting dari lambannya perkembangan demokrasi di Timur Tengah. Ketatnya suplai minyak belakangan ini kian menebalkan kecenderungan yang tak menguntungkan ini.

Pembentukan banyak perusahaan minyak nasional sebagian besar telah memperbaiki keasimetrisan dalam bidang informasi. Pendirian OPEC juga telah menggeser kekuatan tawar menjadi lebih menguntungkan negara-negara produsen minyak. Sejak saat itulah perusahaan-perusahaan minyak internasional lebih fokus ke negara-negara yang baru tumbuh menjadi produsen minyak, tempat mereka masih mampu menikmati keuntungan informasi dan kekuatan tawarnya.

Meski demikian, perusahaan-perusahaan minyak nasional juga mulai mengalami masalah agen yang berbeda tingkatannya. Bergantung pada tahapan perkembangannya, mereka bisa menawarkan tandingan atau antidote yang efektif *vis-à-vis* perusahaan minyak internasional, berkenaan dengan ketiga hubungan asimetris yang sudah disebutkan sebelumnya. Namun, mereka juga bertanggung jawab atas memburuknya masalah agen di level pemerintahan dan terjebak pada persoalan yang sama. Perusahaan-perusahaan minyak nasional bisa berfungsi sebagai basis kekuatan bagi pemerintahan nondemokratik dan secara bersamaan menjadi sumber korupsi internal. Pendapatan dari sumberdaya alam telah memberikan kepada sejumlah pemerintah nondemokratik kekuatan finansial dan juga insentif untuk melanggengkan diri mereka di puncak kekuasaan. Pemilihan umum bisa mudah direayasa dengan menggunakan sumber penghasilan dari perusahaan minyak nasional, karena mereka memang tidak bertanggung jawab pada publik. Ketika para penguasa menguasai pendapatan yang tidak perlu melewati anggaran nasional, atau anggarannya tidak transparan, maka akan timbul masalah peragenan dan demokrasi berada dalam bahaya. Rusia adalah contoh terbaik dari masalah ini, tapi masalahnya mencuat manakala pemerintah bergantung pada rente dari pendapatan sumberdaya ketimbang dari pajak.

Keasimetrisan informasi, antara perusahaan internasional dan pemerintahan negara-negara kaya sumberdaya alam, mungkin saja berhasil dihilangkan dengan pendirian perusahaan minyak dan pertambangan nasional. Namun, keasimetrisan informasi yang berbeda justru muncul. Rakyat di negara-negara kaya sumberdaya alam justru memiliki informasi yang sangat minim, khususnya tentang aktivitas terkait industri ekstraktif yang melibatkan pemerintahan mereka. Tanpa rakyat bisa memahami secara jelas berapa banyak uang yang mengalir dan kemana mengalirnya, maka keasimetrisan itu akan tetap berlangsung. Cara memperbaikinya yang terbaik adalah dengan menerapkan transparansi dan pertanggungjawaban lebih besar. Inilah wilayah dimana kampanye transparansi internasional berskala luas mulai menampakkan hasilnya.

Kutukan sumberdaya alam adalah momok paling utama, tapi kutukan itu sebenarnya bisa disembuhkan. Kini diakui bahwa transparansi dan pertanggungjawaban adalah obatnya. Sebuah gerakan yang kuat telah muncul dan menjadi penyokongnya. Dimulai dari kampanye Publish What You Pay yang diluncurkan pada awal 2003 oleh Global Witness dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) lainnya. Gerakan ini segera disambut oleh pemerintah Inggris dan kemudian berubah namanya menjadi the Extractive Industries Transparency Initiative. Yayasan yang saya pimpin telah menjadi sponsor gerakan inisiatif pengawas pendapatan (*revenue watch initiative*) di sejumlah negara. The Revenue Watch Institute, yang terbentuk berkat bantuan the Hewlett Foundation dan lain-lain, akan berupaya menginstitutionalkan inisiatif-inisiatif ini dan memperluas wawasan publik terkait fenomena kutukan sumberdaya alam dan penyembuhannya.

Escaping the Resource Curse adalah volume pertama dari serial terbitan the Initiative for Policy Dialogue (IPD) di Columbia University Press, dan sekaligus juga menjadi volume ketiga dari serial yang diterbitkan the Revenue Watch. Terbitan pertama, *Follow the Money*, memberikan informasi praktis kepada kelompok-kelompok masyarakat madani di negara-negara kaya sumberdaya alam tentang bagaimana memonitor secara efektif pendapatan dan belanja pemerintah. Terbitan kedua, *Covering Oil*, juga diproduksi bersama IPD yang berisi informasi praktis untuk kalangan jurnalis tentang industri perminyakan. Buku kedua ini memberikan latar belakang informasi yang dibutuhkan untuk penulisan analisis mendalam (*in-depth*) dan laporan investigatif mengenai dampak industri ekstraktif di negeri mereka. Buku *Escaping the Resource Curse* menggenapi peran penting yang tidak dibahas pada dua publikasi lainnya. Buku ini ditujukan

kepada para pembuat kebijakan dan kepada mereka yang berminat untuk memengaruhi kebijakan. Isinya memberikan saran praktis dan independen dari para pakar terkemuka kepada para pembuat kebijakan di negara-negara kaya sumberdaya alam. Utamanya tentang bagaimana memaksimalkan manfaat jangka panjang dari kekayaan sumberdaya alam dan bagaimana menghindarkan perangkap akibat kutukannya.

Dengan menuliskan Kata Pengantar, saya dengan senang hati ikut menganjurkan buku dan gerakan yang mendorong pemerintah lebih bertanggung jawab ini.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ide awal buku ini muncul saat berdiskusi dengan Karin Lissakers, George Soros, dan Svetlana Tsalik dari the Open Society Institute (OSI). Karya dan pengalaman mereka sungguh tidak ternilai dalam mengidentifikasi celah kunci dalam pemahaman kami, yang ingin mengetahui bagaimana cara merespons masalah yang timbul dari kekayaan sumberdaya alam. William Masters dari Purdue University dan Paul Collier dari Oxford University punya peran sentral dalam diskusi-diskusi awal ini dan banyak menolong dalam pembentukan struktur proyek ini. Kami berterima kasih kepada mereka atas kebijaksanaan dan wawasan yang mereka miliki.

Kami juga memetik manfaat berkat input yang datang pada saat yang dibutuhkan dari para praktisi dan pakar di bidang industri migas. Naskah isi bab-bab yang ada di buku ini pernah dipresentasikan dalam sebuah konferensi di Columbia University pada Juli 2005, dan mendapatkan input baru dari komentar dan usulan para partisipan konferensi yang bermurah hati memberikan waktu dan keahlian mereka. Mereka termasuk Luis dos Prazeres, Direktur Eksekutif National Petroleum Agency of Sao Tome and Principe; Jeffrey Davis, Deputi Direktur Fiscal Affairs Department di International Monetary Fund (IMF); Ian Gary dari Catholic Relief Services; Xixi Chen, Matleena Kniivila, David O'Connor, dan Yimeng Zhang dari Divisions for Sustainable Development, Economic and Social Affairs Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB); Kevin Conrad dari Rainforest Carbon Coalition; Keith Myers dari Chatham House; Hurst Groves dan David Nissen dari Columbia Center for Energy, Marine Transportation and Public Policy; dan Keith Slack dari Oxfam Amerika. Kami secara khusus berterima kasih kepada Tom Heller dari Stanford University yang telah memberikan komentar-komentar kritis selama masa penulisan buku ini.

Sepanjang proses penulisan, kami juga mendapatkan dukungan dan bimbingan luar biasa dari Julie McCarthy, Morgan Mandeville, dan Ari

Korpivaara dari OSI. Kami sangat berterima kasih atas bantuan finansial dari OSI yang telah memungkinkan terwujudnya penulisan volume ini. Shari Spiegel, Sylvia Wu, dan Siddhartha Gupta dari Initiative for Policy Dialogue dan Ben Cahill dari Earth Institute Columbia University, juga telah memberikan dukungan luar biasa selama proses ini. Kami pun berterima kasih pada Myles Thompson dan Marina Petrova dari Columbia University Press atas dukungan, bimbingan, dan kesabaran mereka, termasuk dua tokoh yang tak mau disebutkan namanya yang telah memberikan komentar dan kritik mendalam mereka terhadap struktur volume ini dan bab per babnya. Manuskrip akhirnya tak luput dari pengawasan sejumlah pembaca yang ikut membaca secara keseluruhan dan ikut menuliskan komentar tentang seluruh isi manuskrip. Untuk ini, secara khusus kami berterima kasih kepada Laura Paler dan Sylvia Wu. Terima kasih yang spesial juga kami persembahkan kepada Karin Lissakers dan Svetlana Tsalik, yang visi menyeluruh dan komentar-komentar cerdas mereka atas bab per bab volume ini sungguh tidak ternilai harganya.

Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan Joseph E. Stiglitz
New York, September 2006

KATA PENGANTAR

Faisal Basri¹

Hingga sekarang Indonesia masih menjadi negara anggota OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries). Tapi tengok neraca perdagangan minyak mentah kita. Pada tahun 2006 surplusnya tinggal US\$ 316 juta. Melihat gelagat dari Januari hingga Agustus 2007 yang hanya mencatatkan surplus sebesar US\$ 108 juta, maka boleh jadi surplus neraca perdagangan minyak mentah sepanjang tahun 2007 akan sirna sama sekali.

Penggerusan neraca perdagangan minyak mentah tergolong sangat cepat mengingat lima tahun lalu surplus masih US\$ 2 miliar.

Tak hanya produksi minyak mentah yang mengalami kemerosotan terus menerus,² tapi juga produksi BBM (bahan bakar minyak). Untuk tahun 2006 saja produksi BBM turun 16,5 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan karena selama bertahun-tahun kapasitas kilang kita tak bertambah, sementara beberapa kilang yang ada kerap mengalami gangguan produksi, antara lain karena praktik korupsi di masa Orde Baru. Faktor lain yang membuat kapasitas kilang tak bertambah adalah “keengganan” membangun kilang baru karena pengaruh atau kepentingan segelintir orang yang diuntungkan dengan lebih banyak volume perdagangan timbal balik (ekspor dan impor), baik untuk minyak mentah maupun produk minyak.

Padahal, di lain pihak konsumsi BBM di dalam negeri meningkat

1 Ekonom dan pemerhati masalah energi.

2 Kemerosotan produksi minyak mentah yang terus menerus terjadi setelah krisis ekonomi. Pada tahun 1997 produksi masih di atas 1,5 juta barel per hari. Setahun kemudian turun menjadi 1,45 juta barel per hari. Tahun 2006 produksi terpangkas menjadi hanya 930 ribu barel per hari. Tahun 2003 merupakan pengecualian, tatkala produksi naik menjadi 1,13 juta barel, dari 1,02 juta barel pada tahun sebelumnya.

cukup kencang. Tak ayal, impor BBM cenderung terus meningkat. Tahun depan impor BBM diperkirakan sudah menembus 400 ribu barel per hari. Dengan volume impor sebesar itu membuat Indonesia memperkokoh diri sebagai negara pengimpor BBM terbesar di Asia.

Ketergantungan pada BBM impor tak saja menggelembungkan defisit perdagangan minyak secara keseluruhan (minyak mentah dan produk minyak) yang pada tahun 2006 sudah mencapai US\$ 8 miliar, melainkan juga memperlemah landasan industri kita. Dengan penurunan kapasitas kilang yang terus berlanjut, Indonesia kehilangan peluang meningkatkan produksi naphtha yang merupakan bahan dasar untuk menghasilkan aromatik dan olefin. Kedua produk ini merupakan bahan baku bagi berbagai industri petrokimia yang sangat strategis untuk memperkuat basis industri nasional.

Sekalipun cadangan dan produksi minyak mentah kita tak sebesar negara-negara Timur Tengah dan Rusia, kita seharusnya bisa mengelola kekayaan alam yang tak terbarukan ini dengan jauh lebih baik dan lebih menyejahterakan rakyat banyak. Ternyata kita gagal mengemban amanat Undang-Undang Dasar 1945.³

Dunia minyak kita tak pernah sepi dari kontroversi dan skandal. Bonanza minyak di awal dekade 1970an melahirkan megaskandal Pertamina. Pengelolaan perusahaan negara ini sangat tertutup. Ia jadi bahan “bancakan” para penguasa, sehingga sempat mengalami krisis keuangan sangat parah. Alih-alih mengucurkan dana segar bagi kas negara, justru pemerintah terpaksa menyuntikkan dana untuk membayar kewajiban jangka pendek Pertamina kepada kreditor asing.

Perekonomian Indonesia juga mengalami dampak negatif dari bonanza minyak. Fenomena *Dutch Disease* sempat hinggap, yang menyebabkan produk-produk *tradable* di luar migas tergopoh-gopoh di pasar luar negeri maupun domestik.⁴ Hal inilah yang membuat selama puluhan tahun ekspor nonmigas kita tak berkembang serta pasar domestik makin dipenetrasi oleh produk-produk impor. Tanpa migas, neraca perdagangan kita menderita

3 Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

4 Ditopang oleh devisa migas, pemerintah kala itu tak merasa terancam dengan menerapkan sistem nilai tukar tetap untuk kurun waktu yang cukup lama. Fluktuasi harga minyak secara langsung memengaruhi posisi cadangan devisa. Fluktuasi ini tak bisa diperhalus karena nilai tukar yang secara riil mengalami apresiasi justru merupakan disinsentif bagi sektor-sektor *tradable* nonmigas untuk memacu diri.

defisit. Sementara itu, mengingat kita tak pernah serius mengembangkan jasa-jasa migas, rezeki migas digerogoti oleh impor jasa-jasa migas. Kondisi ini memberikan kontribusi besar bagi transaksi berjalan (*current account*) yang praktis selalu defisit selama periode sebelum krisis ekonomi 1998.

Dibuai oleh dominasi penerimaan negara dari migas yang sempat mencapai hampir 80 persen dari keseluruhan penerimaan negara, pemerintah abai untuk menggali potensi-potensi pajak nomigas. Akibatnya kita rasakan hingga sekarang. Nisbah pajak terhadap produk domestik bruto (*tax ratio*) hanya satu digit selama puluhan tahun. Walau sudah mulai berangsur baik ke tingkatan dua digit, namun tetap saja masih sangat rendah dibandingkan dengan rata-rata negara tetangga. Tahun 2007 ini *tax ratio* kita hanya 12,9 persen.

Kemelut ekonomi, dan bahkan tak jarang menimbulkan ketegangan politik, hampir selalu mengiringi fluktuasi harga minyak dunia. Taktala harga minyak anjlok, pemerintah serta merta memangkas berbagai jenis subsidi dan pengeluaran publik. Sebaliknya, jika harga minyak bumi meroket, muncul masalah lain yang tak kalah akut, yakni menggelembungnya subsidi BBM dan listrik. Penyelesaian tuntas lewat penerapan mekanisme harga yang lebih fleksibel tak kunjung terhadirkan. Para politisi cenderung tak berani menuntaskan masalahnya, selalu menunda. Kalau tidak sangat terpaksa, pemerintahan yang sedang berkuasa cenderung mengalihkan beban penyesuaian harga kepada pemerintahan berikutnya.⁵

Adakah kekayaan minyak Indonesia telah menghadirkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau lebih banyak menimbulkan mudarat bagi bangsa ini? Rasanya kita masih bisa mengatakan bahwa kekayaan minyak bumi kita masih lebih banyak memberikan maslahat ketimbang mudarat kepada bangsa ini. Yang kita sesalkan, seharusnya bisa jauh lebih baik mengelola kekayaan alam tak terbarukan ini bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, agar peningkatan kesejahteraan umum bisa lebih cepat tercapai. Nasib kita lebih baik ketimbang Nigeria yang sama-sama produsen minyak. Namun, jika dibandingkan dengan Malaysia yang kekayaan minyaknya jauh lebih sedikit dari kita, rasanya kita tertinggal jauh.

5 Perilaku demikian justru merugikan rakyat kebanyakan dan menimbulkan persoalan-persoalan baru yang lebih banyak dan lebih pelik. Penyesuaian harga BBM dilakukan kalau kemelut fiskal sudah meninggi. Karena ditunda-tunda, penyesuaian dilakukan dengan cukup menghentak, karena sudah mengakumulasi. Contoh yang paling anyar adalah kenaikan harga BBM sebesar rata-rata 114 persen yang dilakukan pemerintah pada tahun 2005.

Kata kuncinya adalah kepiawaian kita dalam pengelolaan sumberdaya alam. Jangan sampai justru kekayaan alam menjadi kutukan sebagaimana judul buku ini. Untuk menghindari kutukan, kita harus mengurai persoalan dengan seksama. Pertama, kita harus merumuskan secara tegas dan lugas mengenai peran negara. Konstitusi kita dengan gamblang menyatakan bahwa kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara harus mampu mewujudkan kekayaan minyak kita bagi seluruh rakyat, bukan hanya bagi rakyat di sekitar ladang minyak. Untuk itu pemerintah telah memiliki instrumen kebijakan yang memadai lewat mekanisme perpajakan. Daerah penghasil minyak pun telah diberikan hak yang lebih setelah penerapan otonomi daerah. Dengan mekanisme fiskal yang tersedia, pemerintah pusat bisa merelokasikan dana minyak untuk memajukan pembangunan daerah-daerah lain. Sedangkan pemerintah daerah bisa memanfaatkan dana bagi hasil minyak untuk menumbuhkembangkan kegiatan-kegiatan produktif dan mentransformasikan perekonomian pascaminyak.

Keberhasilan dalam mengelola kekayaan alam tercermin antara lain dari peningkatan daya beli dan kesejahteraan rakyat yang lebih merata, sehingga walaupun harga BBM dinaikkan, masyarakat telah memiliki kemampuan yang lebih untuk menghadapinya. Hanya dengan peningkatan kesejahteraan riil masyarakat kita bisa lebih siap mengarungi mekanisme pasar yang menghadirkan rasa keadilan. Jadi, unsur kedua yang harus betul-betul disiapkan ialah terhadirkannya berbagai persyaratan bagi proses marketisasi pengelolaan sumberdaya alam.

Payung yang dibutuhkan bagi terwujudnya peran negara dan mekanisme pasar yang menjamin rasa keadilan ialah penguatan kerangka institusi. Tanpa institusi yang kuat, pengelolaan kekayaan alam akan mengalami banyak kendala.

Kerangka institusi yang kuat memungkinkan terhadirkannya pembagian peran yang tegas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat. Juga membuat rambu-rambu yang kokoh agar kekayaan alam tak menjadi “bancakan” para elit, politisi, dan kelompok-kelompok kekuatan lain. Selain itu, institusi yang baik membuka luas akses bagi siapa pun yang punya kemampuan dan kompetensi untuk mengusahakan sumberdaya alam.

Buku ini seolah menjelaskan hampir semua persoalan yang kita hadapi dalam pengelolaan sumberdaya alam, khususnya migas sebagaimana diutarakan di atas. Ditulis dan disunting oleh dua tokoh ternama, Jeffrey D. Sachs dan Joseph E. Stiglitz, dan dilengkapi oleh para ahli di bidangnya,

buku ini menjanjikan jawaban-jawaban atas berbagai persoalan pengelolaan sumberdaya alam.

Pada bagian pengantar, George Soros, tokoh yang bersuara lantang bagi keterbukaan di seantero dunia, menggarisbawahi persoalan khas yang dijumpai pada industri minyak. Yakni ketaksempurnaan pasar yang disebabkan oleh tiga jenis persoalan asimetris: informasi, agensi (principal-agent), dan kekuatan tawar.

Stiglitz menjawab persoalan tiga jenis ketaksimetrisan dengan menawarkan peran negara yang proper. Bidang ini memang merupakan salah satu kajian mendalam Stiglitz, yang membawanya sebagai peraih hadiah nabel bidang ekonomi. Tiga tulisan lainnya pada Bagian I secara rinci menyajikan peta cara terbaik menghadapi perusahaan-perusahaan minyak: mengaitkannya dalam konteks fiskal (anggaran negara), cara bernegosiasi hingga dituangkan di dalam perjanjian, dan teknik-teknik lelang untuk memperoleh pengelola terbaik dan aling menguntungkan.

Bagian kedua memaparkan dampak usaha sumberdaya alam terhadap makroekonomi. Di sini muncul kajian komparatif mengapa ada negara yang berhasil dan gagal dalam pengelolaan sumberdaya alam serta tarik menarik berbagai kepentingan yang pada akhirnya berdampak pada tingkat optimalisasi alokasi masalah dari kehadiran usaha sumberdaya alam.

Bagian ketiga menitik pada pemikiran bagaimana agar kekayaan sumberdaya alam bisa menyejahterakan rakyat banyak. Salah satu aspek yang diketengahkan ialah transparansi publik. Karena sumberdaya alam pada dasarnya adalah kekayaan publik, maka keterlibatan publik menjadi unsur yang inheren di dalam sistem pengelolaan dan pengusahaan. Oleh karena itu pengusahaan sumberdaya alam tak bisa hanya dibatasi sebagai urusan atau kontrak antara pemerintah dan pengusaha.

Jangan sampai terlewat barang satu paragraf pun membaca Bab 1 yang mengantarkan keseluruhan buku ini. Ketiga editor tak hanya merajut benang merah dari semua tulisan, melainkan juga memperkaya perspektif pembahasan dengan kerangka teoretis yang jernih dan tak berbelit-belit.

Buku ini niscaya menambah pengetahuan kita semua terhadap berbagai persoalan yang menyertai perjalanan dunia perminyakan kita khususnya dan dinamika pengelolaan sumber day alam di tanah air. Kepedulian publik yang kian mengemuka niscaya akan memberikan sumbangsih berarti bagi pengelolaan sumberdaya alam yang bertanggung jawab, yang mengusung rasa keadilan, dan yang meningkatkan kesejahteraan sosial sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

ESCAPING THE RESOURCE CURSE

B A B 1

Pendahuluan

Apakah Masalah Kekayaan Sumberdaya Alam?

**Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan
Joseph E. Stiglitz**

Ada fenomena menarik yang oleh ilmuwan sosial disebut sebagai “kutukan sumberdaya alam” (Auty 1993). Negara-negara yang berkelimpahan dengan sumberdaya alam seperti minyak dan gas, performa pembangunan ekonomi dan tata kelola pemerintahannya (*good governance*) kerap lebih buruk dibandingkan negara-negara yang sumberdaya alamnya lebih kecil. Secara paradoks, meskipun muncul harapan besar akan munculnya kekayaan dan luasnya peluang yang mengiringi temuan dan ekstraksi minyak serta sumberdaya alam lainnya, anugerah seperti itu kerap kali menjadi penghambat daripada menciptakan pembangunan yang stabil dan berkelanjutan.

Di sisi lain, kekurangan sumberdaya alam ternyata belum terbukti menjadi penghalang terhadap kesuksesan ekonomi. Contohnya bintang-bintang dari dunia berkembang —yakni Macan Asia (Hong Kong, Korea, Singapura, dan Taiwan)—semuanya sukses memiliki industri ekspor yang maju berdasarkan barang-barang manufaktur dan pertumbuhan ekonomi yang pesat, padahal tidak memiliki cadangan sumberdaya alam besar. Di sisi lain, banyak negara kaya sumberdaya alam justru masih berjuang supaya bisa lepas landas dan mengejar pertumbuhan ekonomi yang mandiri. Bahkan ada di antaranya yang terjerembab ke dalam krisis ekonomi yang parah (Sachs and Warner 1995). Di sejumlah negara, sumberdaya alam

memang telah membantu meningkatkan standar kehidupan, tapi sekaligus gagal menciptakan pertumbuhan yang mandiri. Selama kuartal terakhir abad kedua puluh, kendali atas atribut struktural telah menyebabkan pertumbuhan negara-negara kaya sumberdaya alam lebih lambat daripada pertumbuhan negara-negara miskin sumberdaya alam. Di samping kegagalan mencapai pertumbuhan ideal ini, ada pula keterkaitan erat antara kekayaan sumber alam dengan kemungkinan lemahnya perkembangan demokrasi (Ross 2001), korupsi (Salai-Martin and Subramanian 2003), dan perang saudara (Humphreys 2005).

Gambaran umum suram yang menimpa negara-negara kaya sumber alam ini sebenarnya juga menyimpan variasi yang cukup lebar. Dalam hal manajemen kekayaan sumber alam dan pembangunan ekonomi jangka panjang, ternyata performa sejumlah negara kaya sumberdaya alam ada yang lebih baik dibandingkan negara yang berciri sama. Sekitar 30 tahun lalu, Indonesia dan Nigeria memiliki pendapatan per kapita yang seimbang dan sama-sama sangat bergantung pada penjualan minyak. Namun sekarang, pendapatan per kapita Indonesia ternyata empat kali lebih besar dibandingkan Nigeria (Ross 2003). Kesenjangan serupa bisa ditemukan di antara sejumlah negara kaya kandungan permata dan mineral yang tidak bisa diperbarui, sama dengan migas. Sebagai contoh, ketika membandingkan dua negara kaya permata yakni Sierra Leone dan Botswana, bisa terlihat bahwa ekonomi Botswana tumbuh pada angka rata-rata 7 persen selama lebih dari 20 tahun terakhir. Sebaliknya, Sierra Leone ambruk dihajar perang saudara, produk domestik bruto (GDP) per kapitanya anjlok 37 persen antara 1971 dan 1989 (World Bank Country Briefs).

Indeks Pembangunan Manusia yang dikeluarkan PBB memberi gambaran besarnya variasi kesejahteraan di semua negara kaya sumberdaya alam (Human Development Report 2005). Laporan ini menghimpun informasi tentang pendapatan, kesehatan, dan pendidikan di seluruh dunia. Dengan membaca laporan ini, kita bisa tahu bahwa Norwegia, sebuah negeri produsen minyak utama dunia, berada di posisi teratas dalam indeks tersebut. Negara-negara produsen minyak lain yang secara relatif berada di rangking teratas termasuk Brunei, Argentina, Qatar, Uni Emirat Arab, Kuwait, dan Meksiko. Sementara, negara-negara yang menempati rangking paling rendah di dunia adalah Equatorial Guinea, Gabon, Republik Kongo, Yaman, Nigeria, dan Angola. Chad berada di posisi hampir mendekati posisi terbawah di rangking 173 dari 177 negara.

Variasi efek kekayaan sumberdaya alam terhadap kesejahteraan tak hanya ditemukan di antara semua negara itu tapi juga *di dalam* negara masing-

masing. Maka, meskipun peringkat negara-negara kaya sumberdaya alam itu cukup baik, tapi di dalam negeri sendiri mereka juga kerap diganggu oleh meningkatnya kesenjangan—artinya negara-negara itu kaya tapi rakyatnya miskin. Hampir setengah dari penduduk Venezuela—negara Amerika Latin yang memiliki sumberdaya alam paling besar—hidup dalam kemiskinan; yang berdasarkan sejarah, merupakan buah dari penguasaan sumber kekayaan oleh minoritas elit negeri itu (Weisbrot et al. 2006). Realitas ini juga memunculkan paradoks yang lain. Setidaknya dalam teori, sumberdaya alam bisa dipajaki tanpa menciptakan pengurangan insentif (*disincentives*) untuk investasi. Tidak seperti kasus aset-aset bergerak—seperti modal, dimana pajak tinggi bisa mendorong keluarnya modal ke luar negeri—minyak adalah komoditas yang tidak bergerak. Karena pajak yang dihasilkan dari penjualan minyak bisa digunakan untuk menciptakan masyarakat yang lebih egaliter, maka setidaknya hasilnya diharapkan bisa memperkecil kesenjangan di negara-negara kaya sumberdaya alam, bukan justru memperbesarnya. Namun, realitasnya ternyata jarang terjadi.

Efek berkebalikan dari sumberdaya alam terhadap ekonomi dan politik di negara berkembang menimbulkan banyak pertanyaan sulit mengenai kebijakan pemerintah dan juga bagi komunitas internasional. Sebagai contoh, apakah Meksiko harus melakukan privatisasi terhadap perusahaan minyak negara? Haruskah Bank Dunia membantu pembiayaan pengembangan minyak di Chad; kalau begitu, apa syarat-syaratnya? Apakah komunitas internasional “mengijinkan” Bolivia dan Ekuador menjaminkan pendapatan minyaknya di masa depan, yang ditujukan guna membiayai pembelanjaan defisit selama resesi yang mereka hadapi pada dekade sebelumnya? Haruskah Azerbaijan menggunakan pendapatan minyaknya untuk membiayai kekurangan pajak atau haruskah uangnya disimpan dalam dana stabilisasi (*stabilization fund*)? Haruskah Nigeria menawarkan hak eksplorasi istimewa kepada China ketimbang melakukan tender kompetitif terbuka di semua blok minyaknya? Haruskah Sudan menggunakan hasil dari penjualan minyaknya untuk menyokong sebagian wilayahnya yang merupakan penghasil minyak, atau membagi-bagi kekayaan itu secara merata ke seluruh wilayahnya yang berbeda-beda?

Bab-bab dalam volume ini memberikan gambaran kerangka berpikir yang luas mengenai aneka persoalan tersebut. Kerangka berpikir yang secara simultan mencarikan upaya membantu banyak negara agar terhindar dari kutukan sumberdaya alam, dan menanggapi banyak pertanyaan serius tentang bagaimana seharusnya kekayaan sumber alam itu dikelola. Literatur tentang kutukan sumberdaya alam cukup banyak tersedia,

tapi hanya sedikit buku yang berupaya mengatasi persoalan ini dengan menyatukan teori dan praktik, begitu juga dengan ekonomi dan politik. Dalam melakukan upaya ini, kami telah mewawancarai para ekonom terkemuka, ilmuwan politik, dan praktisi hukum yang aktif dalam riset dan pembuatan kebijakan mengenai manajemen sumberdaya alam. Setelah itu kami menuliskan inti pelajaran yang telah mereka pelajari mengenai cara terbaik mengelola sumberdaya alam. Konkretnya, kami meminta mereka untuk fokus hanya pada bidang migas, yang membuat analisis ini secara keseluruhan menjadi lebih jernih dan lebih tajam. Sementara beberapa tulisan tentang ekonomi perminyakan dan gas hanya spesifik di industri ini, banyak gagasan logis yang dituangkan dalam volume ini juga bisa diterapkan pada jenis sumberdaya alam yang lain. Hasil studi mereka adalah kumpulan analisis yang kaya dan fokus membahas penyebab dan pola efek berlawanan dari migas, juga identifikasi rangkaian langkah yang bisa diambil untuk memutus pola masa lalu.

Tapi sebelum kita mulai mengeksplorasi solusinya, marilah mulai studi dengan melakukan penelitian terhadap asal mula munculnya kutukan sumberdaya alam –pertanyaannya, mengapa kekayaan migas sering menimbulkan masalah buruk ketimbang kebaikan? Paradoks dasar ini membutuhkan sebuah penjelasan, yang memungkinkan banyak negara bisa melakukan sesuatu untuk mematahkan kutukan tersebut. Beruntunglah, lebih dari satu dekade lalu, riset yang dilakukan para ekonom dan ilmuwan sosial telah banyak memberikan sumbangan yang memperkuat pemahaman kita atas persoalan ini.

DARI MANA DATANGNYA KUTUKAN ITU?

Untuk memahami paradoks sumberdaya alam, pertama-tama kita perlu memahami apa yang membuat kekayaan sumberdaya alam berbeda dari jenis-jenis kekayaan lainnya. Ada dua perbedaan utama yang menonjol. Pertama, berbeda dari sumber-sumber kekayaan yang lain, kekayaan sumberdaya alam tidak perlu diproduksi. Kekayaan ini hanya perlu diekstraksi atau digali (meski tak ada yang sederhana dalam proses ekstraksi). Karena bukan dihasilkan dari proses produksi, hasil kekayaan sumberdaya alam bisa didapatkan tanpa terkait dengan proses ekonomi lainnya yang berlangsung di sebuah negara; boleh dikatakan aktivitasnya mirip seperti dalam “kawasan tersendiri yang terpisah/terisolasi (*enclave*).”¹ Sebagai contoh, proses ekonominya bisa berlangsung tanpa perlu terhubung dengan sektor-sektor

industri lainnya, dan tidak butuh partisipasi tenaga kerja kasar dalam negeri dalam jumlah besar. Ekstraksi sumberdaya alam juga bisa berlangsung secara independen dari proses politik. Contohnya, sebuah pemerintahan kerap bisa dengan mudah mengakses kekayaan sumberdaya alam, terlepas dari apakah ia yang mendominasi hubungan dengan rakyatnya atau memang secara efektif mengendalikan institusi-institusi negara. Perbedaan utama yang kedua berasal dari fakta bahwa banyak sumberdaya alam—khususnya migas—tidak bisa diperbarui. Dari aspek ekonomi, kekayaan seperti itu kurang layak untuk bisa disebut sebagai sumber *income* (penghasilan) dan lebih tepat dikategorikan sebagai aset.

Dua ciri-ciri ini—ketiadaan pengaruh sektor perminyakan dari proses ekonomi dan politik domestik serta sifat alamiah sumberdaya alam yang tidak bisa diperbarui—memunculkan proses ekonomi dan politik yang menghasilkan dampak berlawanan terhadap ekonomi. Salah satu risiko terbesarnya berkaitan dengan munculnya apa yang disebut oleh ilmuwan politik sebagai “perilaku pemburu rente (*rent-seeking behavior*).” Khusus menyangkut sumberdaya alam, kesenjangan—yang biasa diistilahkan sebagai ekonomi rente—timbul di antara nilai sumberdaya tersebut dan biaya ekstraksinya. Dalam hal seperti itu, individu-individu seperti para aktor sektor swasta atau para politisi, memiliki insentif untuk menggunakan mekanisme politik demi menanggung keuntungan. Kesempatan pun terbuka lebar bagi para pemburu rente, yakni kalangan korporasi dan maraknya kolusi dengan para pejabat pemerintahan, yang akibatnya memperparah persoalan ekonomi dan memperburuk konsekuensi politik terkait kekayaan sumberdaya alam.

KEAHLIAN YANG TIDAK MERATA

Masalah pertama muncul bahkan sebelum uang hasil dari kekayaan sumberdaya alam diterima negara bersangkutan. Pemerintah akan menghadapi tantangan berat saat berurusan dengan korporasi internasional, yang memiliki kepentingan besar dan keahlian di sektor tersebut serta sumberdaya yang juga luar biasa besar. Karena eksplorasi migas bergantung pada modal dan teknologi (yang terus meningkat) sekaligus, maka ekstraksi migas membutuhkan kerja sama antara pemerintah negara bersangkutan dengan aktor-aktor sektor swasta internasional yang sudah berpengalaman. Dalam banyak kasus, ini bisa menciptakan situasi ganjil dimana pembeli—perusahaan minyak internasional—sebenarnya

tahu lebih banyak mengenai nilai barang yang dijual daripada penjualnya—yakni pemerintah dari negara pemilik sumberdaya alam itu. Dalam perkara seperti itu, perusahaan internasional berada dalam posisi tawar yang sangat kuat dalam berhubungan dengan pemerintah. Tantangan bagi negara pemilik sumberdaya alam adalah mencari cara melakukan kontrak dengan korporasi internasional supaya mendapatkan kesepakatan yang adil. Kalau, tentu saja, ada banyak korporasi yang memiliki pengetahuan yang disyaratkan, maka kompetisi harusnya mampu mengeliminasi rente yang terkait dengan keahlian mereka. Dengan demikian, memungkinkan negara kaya sumberdaya alam menerima bagian terbesar dari nilai pasar sumberdaya tersebut. Tapi nyatanya kebanyakan negara tidak selalu bisa bergantung pada kehadiran kompetisi seperti itu.

“DUTCH DISEASE”

Sekali kontrak telah dinegosiasikan dan uang mulai mengalir masuk ke kas negara, problem baru pun muncul. Pada 1970-an, Belanda mengalami masalah ini. Menyusul penemuan gas alam di Laut Utara, Belanda tiba-tiba menyadari bahwa sektor manufaktur mereka tiba-tiba mulai berkinerja lebih buruk dari yang sudah diantisipasi.² Negara-negara kaya sumberdaya alam yang mendapatkan pengalaman serupa dengan merosotnya sektor-sektor ekonomi domestik, disebut sedang terperangkap dalam situasi “Dutch Disease” (Ebrahim-Zadeh 2003). Pola “wabah” ini sangat langsung. Peningkatan mendadak nilai ekspor sumberdaya alam ternyata menghasilkan apresiasi terhadap nilai kurs riil. Pada gilirannya, ini membuat ekspor komoditas non-sumberdaya alam berada dalam posisi sulit dan kompetisi dengan impor beragam komoditas menjadi hampir mustahil (disebut sebagai “spending effect”). Sementara, valuta asing yang diperoleh dari hasil sumberdaya alam mungkin digunakan untuk membeli barang-barang perdagangan internasional, dengan mengorbankan banyak sektor manufaktur domestik yang memproduksi barang-barang tersebut. Secara bersamaan, sumberdaya dalam negeri seperti buruh dan material dipindahkan ke sektor sumberdaya alam (disebut juga sebagai “resource pull effect”). Konsekuensinya, harga sumberdaya ini meningkat di pasar domestik, dan dengan demikian juga meningkatkan biaya bagi para produsen di sektor-sektor lainnya. Secara keseluruhan, ekstraksi sumberdaya alam telah menggerakkan sebuah dinamika yang memberikan keunggulan pada dua sektor domestik—sektor sumberdaya alam dan

sektor bukan perdagangan, seperti industri konstruksi—dengan biaya memburuknya kinerja sektor-sektor ekspor tradisional. Dalam kasus Belanda, yang memburuk kinerjanya adalah sektor manufaktur; sedangkan di negara-negara berkembang, kelihatannya yang dirugikan adalah sektor pertanian. Dinamika seperti itu tampaknya berlangsung meluas, apakah dalam konteks booming emas di Australia pada abad kesembilan belas, kopi di Kolombia pada 1970-an, atau perampokan emas dan perak dari Amerika Latin pada abad keenam belas oleh dua negeri imperialis Spanyol dan Portugis.

Secara global, pergeseran ini bisa menimbulkan efek berlawanan terhadap ekonomi melalui sejumlah saluran. Tiap pergeseran bisa sangat mahal dampaknya terhadap ekonomi, karena buruh perlu dididik ulang dan mencari pekerjaan baru, serta modal perlu disesuaikan kembali. Di luar ini, pergeseran khas yang muncul sebagai akibat Dutch Disease mungkin juga menimbulkan konsekuensi berlawanan lainnya. Jika sektor manufaktur adalah sumber pertumbuhan jangka panjang—sebagai contoh, melalui pengenalan teknologi baru atau perbaikan kapasitas manusianya—maka kemerosotan sektor ini akan memiliki konsekuensi pertumbuhan yang berlawanan. (Sachs and Warner 2001). Saluran lain adalah melalui distribusi pendapatan – jika kembali ke sektor ekspor seperti pertanian atau manufaktur ternyata pendistribusiannya bisa lebih adil ketimbang kembali ke sektor sumberdaya alam, maka pergeseran sektoral ini bisa pula menyebabkan meningkatnya ketimpangan. Bagaimanapun juga, Dutch Disease ini memang menimbulkan banyak masalah –ketika aktivitas di sektor sumberdaya alam pada akhirnya ditutup, sektor-sektor lainnya justru akan sulit dipulihkan lagi.

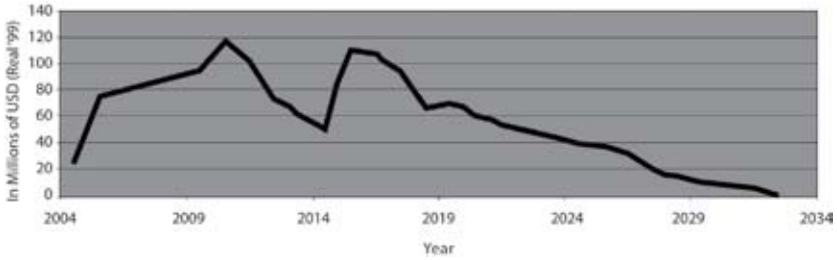
VOLATILITAS

Masalah Dutch Disease mencuat karena *kuantitas* uang hasil minyak yang masuk; masalah lain mengemuka karena waktu atau *timing* pemasukan (*earning*) tersebut. Pemasukan dari produksi migas, jika dipandang sebagai sumber penghasilan, sebenarnya sangat rentan guncangan. Volatilitas (kerentanan gejolak) pendapatan ini berasal dari tiga sumber: variasi tingkat kecepatan ekstraksi sepanjang waktu, variabilitas atau ketidaktetapan pada *timing* pembayaran dari korporasi kepada negara, dan fluktuasi nilai sumberdaya alam yang dihasilkan. Contoh dari dua sumber pertama variabilitas tersebut dapat dilihat dalam gambar I.I, yang menampilkan

satu proyeksi untuk pendapatan Chad dari penjualan minyak sepanjang periode 2004-2034. Kita melihat peningkatan tajam, disusul penurunan tajam, peningkatan kedua, dan penurunan kedua. Pola ini muncul dari dua sumber yang berbeda. Pertama, variasi tingkat kecepatan ekstraksi sepanjang waktu. Polanya yang khas adalah memiliki tingkat ekstraksi *front-loading*, karena volume produksi cenderung mencapai puncaknya dalam beberapa tahun pertama produksi dan kemudian perlahan surut sampai produksi berhenti. Dalam praktiknya ada risiko di Chad—sebagaimana di Nigeria dan di tempat lain—bahwa volatilitas akan semakin buruk akibat gangguan yang muncul dari instabilitas politik di negeri itu dan di sejumlah wilayahnya yang menghasilkan minyak. Sumber volatilitas kedua berasal dari sifat kerja sama antara perusahaan yang memproduksi minyak dengan pemerintah. Dalam kasus Chad, konsorsium minyak dibebaskan dari pajak pendapatan selama tahun-tahun pertama produksi. Karena pajak merupakan sumber utama pemasukan pemerintah, maka penerapan pajak di kemudian hari diharapkan dapat mendongkrak pendapatan Chad.

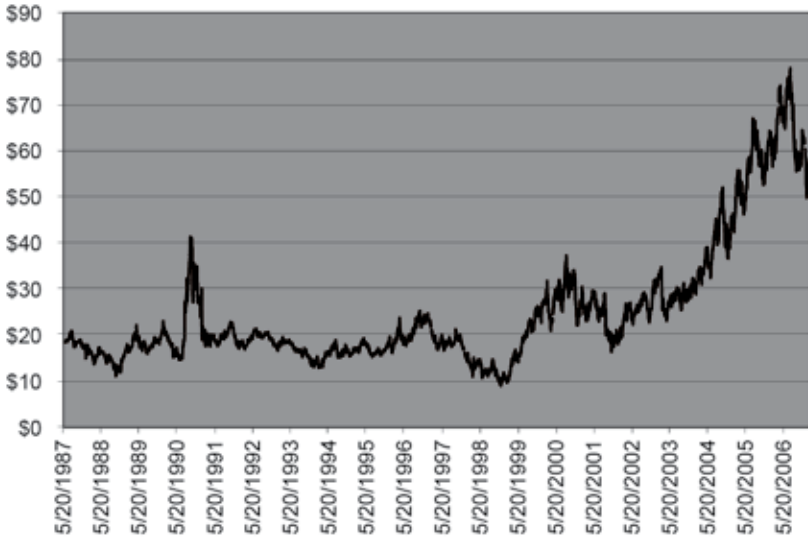
Sumber utama volatilitas yang ketiga—yang juga belum tergambar dalam Gambar I.2—muncul dari sifat harga migas yang sangat rentan gejala. Gambar yang dibuat oleh Bank Dunia ini didasarkan pada harga \$15.25 per barel, angka yang saat ini tampaknya sudah sangat kadaluarsa. Gambar I.2 menunjukkan harga minyak dalam 20 tahun terakhir. Perlu dicatat, meski ada tren kenaikan yang jelas selama tahun-tahun itu, variasi di dalam tren ini juga sangat besar dengan perubahan minggu ke minggu plus atau minus 5 sampai 10 persen dinilai relatif normal.

Ada sejumlah kesulitan menyangkut sumber penghasilan yang volatilitasnya cukup tinggi. Yang paling jelas adalah fakta bahwa perencanaan yang lebih berjangka panjang dipersulit oleh besarnya ketidakpastian pembiayaan di masa depan, terutama sebagai akibat fluktuasi nilai komoditas tersebut. Bahkan pada saat volatilitasnya tidak ada hubungannya dengan persoalan ketidakpastian, akibat ketidaksempurnaan pasar modal, maka volatilitas dalam penerimaan kerap kali diterjemahkan pula ke dalam volatilitas pengeluaran belanja. Hasilnya bisa berwujud pengeluaran yang tinggi sepanjang tahun-tahun yang bagus, yang sebaliknya lalu diikuti pemotongan yang tajam pada tahun-tahun yang tidak bagus. Ini pada gilirannya mengarah pada kondisi siklus pasang surut atau yang lebih dikenal dengan istilah “boom-bust cycles.” Sudah terlalu sering terjadi, periode berkelimpahan hanyalah bersifat sementara, mengingat banyaknya masalah yang juga bermunculan sepanjang periode minus yang tak begitu menggembirakan.



Gbr I.1 Pendapatan Negara Chad, dengan basis 917 MM BBLs, US\$15.25/BBL.
Sumber: Berdasarkan estimasi yang dibuat oleh World Bank Inspection Panel (2000)

Besarnya fluktuasi ini bisa meningkat lagi karena pinjaman internasional. Saat periode bagus (harga dan produksi tinggi), negara meminjam uang dari luar negeri, sehingga semakin menggiatkan aktivitas ekonomi. Tapi ketika harga anjlok, lembaga atau negara pemberi pinjaman menuntut pembayaran kembali, sehingga memaksa pengurangan belanja negara yang lantas kian memperbesar keterpurukan. Contoh peristiwa yang paling terkenal adalah melambungnya harga minyak pada 1970an. Saat itu,



Gbr I.2 Spot Price FOB seluruh negara tertimbang perkiraan volume ekspor (Dolar per Barrel).

sejumlah negara penghasil minyak menjaminkan produksinya secara berjangka dengan melakukan pinjaman pada saat booming pendapatan minyak. Pada akhirnya, semuanya terjerat krisis utang saat harga minyak jatuh pada awal 1980an. Meksiko, Nigeria, dan Venezuela merupakan model dari negara-negara yang mengalami kelimpahan dan kebangkrutan gara-gara utang minyak. Memang tampaknya seperti tidak masuk akal. Kebanyakan negara miskin dijajah kalau ingin mendapatkan pinjaman utang internasional, dan mungkin tidak mampu meminjam untuk menjamin pembiayaan infrastruktur yang dibutuhkan untuk pertumbuhan. Minyak bisa digunakan sebagai kolateral (jaminan), atau minimal sebagai jaminan informal (karena pendapatan minyak gampang diidentifikasi dan diarahkan untuk pembayaran bunga modal atas utang dan pelunasan utang). Dengan begitu, kelimpahan minyak, entah disebabkan harga yang tinggi atau karena kuantitasnya, bisa memperlancar tak hanya arus kas (*cash flow*) yang lebih besar tapi juga meningkatkan akses untuk pinjaman internasional. Jika investasi infrastruktur memang menjadi prioritas ekonomi utama, maka masuk akal untuk meminjam dengan jaminan pendapatan hasil minyak di masa depan dengan cara ini. Namun, kata “jika” itu juga mengundang pertanyaan besar, sebab banyak pinjaman internasional yang justru hilang sia-sia atau malah dicuri. Sementara, masuknya aliran modal malah menjadi sumber kepanikan dan bisa menimbulkan dampak sebaliknya, yang seringkali menyebabkan negara-negara peminjam justru terbenam ke dalam krisis utang tak berujung. Kondisi ini merupakan kenyataan yang kerap terjadi di negara produsen dan bukan produsen minyak, tapi sifat dasar dari negara-negara yang berkelimpahan sumberdaya alam memang lebih rentan terhadap dinamika ini.

BERGANTUNG PADA KAPITAL

Rangkaian masalah seketika muncul begitu pemerintah mulai membelanjakan pemasukan mereka. Karena sumberdaya migas tidak bisa diperbarui, tiap pengeluaran *revenue* (pendapatan) dari penjualan haruslah dipandang sebagai penggunaan modal (*consumption of capital*) bukannya pengeluaran pendapatan (*consumption of income*). Apabila seluruh pendapatan digunakan dalam setiap periode, maka nilai total kapital negara bersangkutan akan menyusut. Dengan mengesampingkan biaya ekstraksi, sebuah strategi yang terbaik adalah termasuk mengonversi sebagian besar persediaan sumberdaya alam menjadi aset-aset finansial,

dengan menginvestasikan aset-aset tersebut ke dalam portofolio yang terdiversifikasi. Bila memasukkan biaya ekstraksi, analisis Hotelling (lihat bab 6) memberikan kerangka yang menentukan waktu terbaik untuk melaksanakan ekstraksi sumberdaya. Secara prinsip, persoalan komposisi portofolio bisa sepenuhnya dipisahkan dari keputusan pengeluaran anggaran. Mungkin akan lebih optimal untuk mengonversi minyak yang belum digali menjadi emas, bangunan apartemen, dolar, atau aset-aset lain yang lebih realistis. Melakukan cara itu—seperti menjual hak minyak di pasar berjangka (*future market*)—mungkin bisa sepenuhnya menggusur volatilitas atau kerentanan gejolak pendapatan yang terkait sumberdaya alam. Serupa pula, privatisasi total hak-hak atas minyak (dengan pembayaran di depan)—tentu dalam pasar yang berfungsi sempurna—boleh jadi akan memainkan peran yang sama. Namun demikian, hasilnya menunjukkan bahwa harga implisit yang dibayarkan pemerintah, untuk konversi aset sumberdaya alam berisiko menjadi aset finansial, bisa sangat tinggi. Karenanya, secara umum pemerintah akan keliru apabila tetap melakukannya.³

Pada praktiknya, sisi pendapatan dan pengeluaran (*expenditure*) saling terkait. Para penasihat internasional selalu menekankan bahwa sebuah negara tidaklah jadi lebih kaya gara-gara ekstraksi sumberdaya alam; ia hanya mengubah komposisi aset dasarnya saja. Tapi argumen ini kurang bergaung. Dalam praktiknya, sejalan dengan akses ke *capital stock* (modal saham) dan meningkatnya pendapatan muncul juga tekanan untuk menghabiskan anggaran lebih cepat. Tekanan ini muncul dari banyak sumber. Sebagaimana didiskusikan dalam bab 8 dan 10, para politisi yang umumnya tidak punya kepastian bisa bertahan berapa lama dalam kekuasaan, memiliki motif agar pemerintah menghabiskan anggaran lebih cepat, ketimbang memberikan peluang terbuka di masa depan bagi para calon lawan-lawan politik mereka. Dan motif mereka kian besar, jika dengan cara demikian bisa membantu memastikan mereka bertahan dalam kekuasaan lebih lama. Tekanan lain bisa datang dari rakyat yang menuntut perbaikan cepat dan nyata di bidang kesejahteraan, atau dari para konstituen yang menuntut balas jasa atas dukungan mereka. Argumen lain yang lebih keras, penggunaan sumberdaya (atau bahkan meminjam dengan jaminan sumberdaya di masa depan) pada saat ekonomi bergerak di bawah kapasitas penuhnya dan dengan sedikit upaya memacu penggerak ekonomi (*pump priming*) akan berdampak besar pada pendapatan nasional. Aturan Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund/IMF) yang menerapkan pengetatan anggaran sungguh tidak masuk akal dalam konteks ini.

Kasus-kasus yang jauh lebih sulit bisa muncul, manakala pemerintah punya proyek besar yang memerlukan pengerahan banyak sumberdaya domestik yang signifikan. Pemerintah bisa tergoda menggunakan pendapatan minyak untuk menutupi biaya mobilisasi sumberdaya domestik. Tapi, apabila tidak dilengkapi dengan kebijakan lain, pendekatan ini kemungkinan akan menimbulkan apresiasi mata uang, yang bisa memangkas lapangan kerja. Manfaatnya juga kemungkinan akan negatif. Namun demikian, jika pemerintah bisa menggunakan kekayaan sumberdaya alam untuk menggantikan devisa yang dibutuhkan, sambil memobilisasi pendapatan pajak untuk membiayai komponen domestik, maka investasi seperti itu masih bisa mendorong pertumbuhan tanpa perlu terjadi apresiasi nilai tukar. Memang, seperti didiskusikan dalam bab 7, dalam banyak hal, tingginya investasi dalam jangka pendek mungkin cukup optimal. Tapi tekanan untuk menghabiskan anggaran yang melebihi batas boleh jadi masih sangat besar.

INVESTASI PENDIDIKAN YANG TIDAK MEMADAI

Pengeluaran berlebihan kerap berjalan seiring dengan rendahnya investasi. Sejumlah studi menunjukkan bahwa pendidikan adalah sebuah bentuk investasi yang paling dilupakan di negara-negara kaya sumberdaya alam (Gylfason 2001). Ketika banyak negara mulai bergantung pada kekayaan sumberdaya alam, negara-negara itu tampaknya melupakan kebutuhan tenaga kerja yang terdiversifikasi dan punya keahlian, yang sebenarnya bisa mendukung sektor-sektor ekonomi lainnya begitu kekayaan sumberdaya alam mengering. Sebagai hasilnya, porsi pendapatan nasional yang dibelanjakan untuk pendidikan ikut menyusut, bersamaan dengan menyusutnya pendaftaran sekolah lanjutan dan kesempatan sekolah bagi anak-anak perempuan. Biaya kemerosotan pendidikan seperti itu memang tidak dirasakan dalam jangka pendek, karena aktivitas padat modal mengambil bagian terbesar dari produksi nasional. Namun dampaknya kemungkinan akan lebih signifikan dalam jangka panjang, segera setelah perekonomian mulai diupayakan untuk didiversifikasi.

Gampang untuk memahami bias menyangkut sifat dasar sumber-sumber kemakmuran. Ketika kemakmuran suatu negara bergantung pada investasi di bidang manufaktur atau kegiatan produktif lainnya, maka investasi sumberdaya manusia adalah bagian terpenting dalam penciptaan kemakmuran itu. Sebaliknya, ketika kemakmuran suatu negara diperoleh dari

kelimpahan sumberdaya alam, maka investasi untuk tenaga kerja terampil tidak diperlukan untuk merealisasikan pendapatan yang sedang berjalan. Tanpa fokus pada penciptaan kemakmuran, atau keberlanjutannya, maka investasi pada sumberdaya manusia (atau investasi produktif lainnya) jelas akan kurang diperhatikan.

Di atas persoalan ekonomi dan keuangan ini, serangkaian politik dinamis yang terkait dengan ketergantungan minyak dan gas dapat memperburuk efek ekonomi yang berkebalikan (*adverse economic effects*). Sebagaimana disebutkan sebelumnya, perekonomian yang tergantung pada minyak, misalnya, sangat mungkin diikuti dengan kebebasan politik yang terbatas, diperintah oleh rejim-rejim nondemokratik, korupsi yang merajalela, dan penderitaan karena perang saudara. Bukti-bukti menunjukkan, ketergantungan pada sumberdaya alam telah menimbulkan akibat seperti itu melalui beragam mekanisme, sebagaimana dipeberkan dalam bagian-bagian berikut.

PERAMPOKAN

Tingginya tingkat korupsi menghadirkan risiko politik paling kentara, yang bisa muncul dari penguasaan sumberdaya alam sebesar-besarnya. Kecilnya ketersediaan aset-aset finansial besar kian meningkatkan peluang pencurian aset-aset tersebut oleh para pemimpin politik. Mereka yang mengontrol aset-aset ini bisa menggunakan kekayaan itu untuk melanggengkan kekuasaan mereka, baik melalui cara-cara legal (seperti menggunakannya untuk dana kampanye politik) maupun melalui cara-cara kekerasan (seperti mendanai milisi). Pada beberapa tingkatan, korupsi merupakan ciri utama dari bisnis minyak itu sendiri.⁴ Tapi ketergantungan pada migas juga bisa memengaruhi korupsi secara tidak langsung. Seperti dibahas belakangan, munculnya kemakmuran dari hasil minyak dan gas dapat menghasilkan struktur negara yang lemah, yang membuat praktik-praktik korup menjadi sangat mudah dilakukan oleh para pejabat pemerintahan. Risiko ini juga kemungkinan semakin bertambah buruk apabila pertumbuhan sektor migas dihubungkan dengan pemusatan kekuasaan birokrasi, yang mempersulit transparansi dan pembatasan terhadap kelompok yang sedang berkuasa. Tidaklah mengherankan, studi-studi statistik yang mencoba menjelaskan variasi tingkatan korupsi di sejumlah negara berbeda menemukan bahwa sinyal yang sangat kuat terlihat pada ketergantungan sumberdaya (Leite and Weidmann 1999).

Korupsi yang terkait dengan sumberdaya alam bermacam-macam bentuknya. Perusahaan-perusahaan pertambangan dan minyak internasional yang mencoba untuk memaksimalkan profit tahu, mereka bisa menurunkan biaya eksploitasi sumberdaya lebih mudah dan mendapatkan sumberdaya tersebut di bawah harga pasar dengan suap. Mereka lebih suka memilih cara menyuap para pejabat pemerintah, ketimbang bersusah payah mencari cara bagaimana mengekstraksi sumberdaya itu secara lebih efisien. Dalam kasus yang lain, sumberdaya alam dijual ke perusahaan-perusahaan domestik dengan harga di bawah nilainya, caranya dengan memberikan komisi kepada pejabat pemerintah atau memberikan saham kepemilikan. Dalam praktiknya, risiko korupsi di negara kaya sumberdaya alam memang sangat besar dan biaya korupsi seperti itu terhadap perekonomian nasional juga luar biasa besar. Sebagai contoh, Presiden Nigeria, Abacha, bertanggung jawab atas pencurian sebanyak US\$ 3 miliar di negaranya (Ayittey 2006).

NEGARA-NEGARA YANG LEMAH DAN TIDAK AKUNTABEL

Meskipun rakyat berharap sumber tambahan yang dimiliki negara dari pendapatan minyak dan gas bisa membuat negara tersebut lebih kuat, ada sejumlah alasan mengapa secara paradoks, sumber tambahan itu justru membuatnya lebih lemah (Karl 1997). Sejumlah negara yang mampu menghasilkan pendapatan dari penjualan migas biasanya makin kurang tergantung pada rakyat, yang justru semakin menjauhkan hubungan antara pemerintah dengan warganya sendiri. Manakala rakyat dibebaskan dari pajak, mereka kadang makin sedikit mendapatkan informasi tentang aktivitas negara, dan pada gilirannya, mungkin makin kurang banyak menuntut dari negara. Bahkan jika mereka tidak setuju terhadap tindakan negara, mereka tidak punya keberanian untuk menolak bantuan keuangan yang diberikan oleh negara. Sebagai hasilnya, negara semakin tidak merasa perlu melibatkan warganya sendiri. Lebih dari itu, besarnya ketergantungan pada sumber-sumber pendapatan eksternal ketimbang pendapatan domestik, juga menyebabkan negara tidak merasa perlu menumbuhkan aparat birokratis demi meningkatkan jumlah pendapatan (Fearon and Laitin 2003). Ini berbeda dengan di banyak negara Barat, dimana kebutuhan untuk mengumpulkan pajak secara luas dianggap memberikan kontribusi atas tumbuhnya negara yang kuat dan bahkan memperkuat institusi-institusi demokratis (Ross 2004). Di banyak negara berkembang yang kaya sumberdaya alam, kurangnya ketergantungan pada pendapatan pajak dan

lebih mengandalkan pendapatan dari sumber-sumber eksternal, diyakini telah menghambat pertumbuhan negara yang efektif (Moore 1998).

Lebih jauh lagi, karena pendapatan negara kaya sumberdaya alam tidak tergantung pada kekuatan dan kesuksesan perekonomian secara keseluruhan, maka pemerintah negara tersebut makin kurang merasa perlu terlibat dalam aktivitas yang menyokong perekonomian. Tanpa basis dukungan yang luas dalam bidang perekonomian, pemerintah sebaliknya bisa menginvestasikan pendapatannya dalam kekuatan yang opresif. Namun, memilih pendekatan kekuatan seperti itu tidaklah otomatis akan menghasilkan negara yang kuat. Struktur yang dihasilkan seringkali tidak kuat dan malah, kekuatan represif seperti itu bisa berbalik melawan pemerintah yang sedang berkuasa. Bahkan, walaupun strategi seperti itu cukup sukses dalam mengamankan elite politik di pemerintahan, namun cara itu terbukti tidak ada kaitannya langsung dengan produktivitas perekonomian nasional. Pada bab 10, Terry Lynn Karel membahas dinamika ini dan memberikan jalan keluar bagaimana selayaknya negara bisa memberikan respons terhadap kemerosotan kekuatannya.

ANCAMAN DEMOKRASI

Dampak politik sebaliknya akibat tingginya praktik korupsi dan lemahnya negara, pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap sistem politik itu sendiri. Negara-negara kaya sumberdaya alam—khususnya migas—makin kecil kemungkinannya memiliki sistem politik yang demokratis. Secara spesifik, negara-negara produsen minyak yang tidak demokratis lebih kecil kemungkinannya menjadi demokratis daripada negara-negara bukan pengekspor minyak. Keterkaitan ini berhasil ditemukan dalam studi antarbangsa, yang menghubungkan penemuan minyak dalam periode tertentu dengan perubahan demokratik dalam dekade berikutnya (Tsui 2005). Sebenarnya, akses terhadap kekayaan minyak bisa membuat para pemimpin dengan mudah menindas atau merangkul lawan-lawan mereka, dan dengan demikian bisa terhindar dari pengambilalihan kekuasaan melalui pemilihan umum.

Dampak politik berlawanan akibat minyak ini bukan hanya masalah negara-negara berkembang; pola yang sama bahkan bisa juga disaksikan di Amerika Serikat (AS). Sebuah studi terbaru mengamati hubungan antara produksi minyak dan batubara di tiap negara bagian di AS selama periode 1929 sampai 2002 dan mengaitkannya dengan pergantian gubernur. Studi

itu menemukan bahwa kenaikan 1 persen ketergantungan negara bagian pada sumber alam ini dihubungkan dengan kenaikan sekitar setengah persen margin kemenangan gubernur di sejumlah negara bagian (Goldberg et al. 2005). Secara keseluruhan, setidaknya tiga model negara-negara yang bergantung pada minyak bisa membantu menjelaskan kaitan antara ketergantungan sumberdaya alam dan minimnya demokratisasi (Ross 2001). Pertama, pemerintah tidak merasakan tekanan yang sama untuk menukar kekuasaan politik dengan hak menerapkan pajak, karena toh mereka mampu memperoleh pendapatan dari sumber-sumber yang lain. Kedua, mereka bisa menanamkan investasi untuk memperkuat kekuatan koersif, yang bisa digunakan untuk menumpas ancaman terhadap kekuasaan politik mereka. Akhirnya, dalam kaitannya dengan tuntutan demokratisasi, warga di sejumlah negara ini kecil kemungkinannya akan mengalami efek transformatif seperti yang dialami negara-negara industri.

KETIDAKPUASAN DI WILAYAH PENGHASIL MINYAK

Produksi sumberdaya alam seringkali rawan terhadap perasaan frustrasi secara politik di dalam sebuah negara, terutama di wilayah tempat sumber alam itu diambil. Proses ekstraksi itu sendiri bisa menyebabkan pemindahan penduduk secara paksa, gelombang baru perpindahan penduduk, tekanan populasi, dan polusi atau kerusakan lingkungan. Meskipun hanya terjadi perubahan minimal terhadap kondisi lokal, wilayah-wilayah yang kaya sumberdaya alam akan merasa punya hak istimewa atas kekayaan sumber alam tersebut. Mereka juga tidak akan suka jika melihat kekayaan itu diambil dari tanah mereka dan lebih menguntungkan orang lain. Ketidakpuasan yang sama muncul di sejumlah kawasan kaya minyak seperti wilayah Cabinda di Angola, Doba di Chad, dan bahkan di pulau kecil Principe di Sao Tome and Principe. Efek ketidakpuasan seperti itu dan cara penanggulangannya dibahas di bab 9.

TANTANGAN MILITER TERHADAP PEMERINTAHAN

Negara-negara pengeksport minyak membelanjakan lebih banyak—antara 2 sampai 10 kali lipat—untuk kepentingan militer meski tidak ada ancaman perang saudara. Dalam kasus-kasus yang sangat sulit, kutukan sumberdaya alam akan menciptakan tidak hanya militerisasi tapi juga perang saudara.

Statistik memperlihatkan, perang saudara lebih mungkin terjadi di negara-negara kaya minyak (Humphreys 2005). Terbukti beberapa negara kaya minyak seperti Angola, Kolombia, atau Sudan pernah mengalami perang saudara selama beberapa dekade. Ada sejumlah alasan di balik peristiwa ini. Apabila para pemimpin politik mengumpulkan kekayaan migas hanya karena faktanya merekalah pemegang kontrol atas negara, maka ini akan menambah motif bagi para aktor di luar negara (*nonstate actors*) untuk merebut pemerintahan supaya bisa ikut menikmati kekayaan itu. Seringkali upaya itu dilakukan dengan cara menggunakan kekerasan (Collier and Hoeffler 2000); Fearon and Laitin 2003). Situasi ini bisa menggiring ke arah tuntutan pemisahan diri di sejumlah negara—kadang karena disulut ketidakpuasan yang muncul di wilayah kaya minyak—atau berupaya untuk menumbangkan kekuasaan pemerintah pusat sekaligus, misalnya seperti di Republik Kongo (Englebert and Ron 2004). Motif ini menjadi semakin kuat di negara kaya sumberdaya alam yang kapasitasnya lemah dan kurang punya legitimasi. Karena kepentingan internasional yang besar terhadap sumberdaya alam ini, aktor-aktor luar—negara, termasuk korporasi—juga punya kepentingan yang diwujudkan dengan mendukung ancaman terhadap pemerintah pusat, sebagai antisipasi untuk membina hubungan istimewa dengan rejim baru nantinya. Banyak kekuatan asing tanpa malu-malu seringkali ikut campur tangan dalam politik negara-negara penghasil minyak, dalam rangka mencoba mempertahankan cengkeraman atas sumberdaya minyak dan aliran pendapatan. Kudeta yang didukung badan intelijen AS (CIA) di Iran pada tahun 1953 adalah contoh yang paling terkenal dalam hal ini (Gasirowski 1987).

INTERAKSI EKONOMI DAN POLITIK

Ada keterkaitan kuat antara persoalan ekonomi yang didiskusikan di bagian pertama bab ini dengan persoalan politik yang dibahas di bab kedua. Bahkan di dalam negara demokrasi, ketika pemerintah memprivatisasi sumberdaya alam mereka kerap menerima kurang separuh dari nilai pasar penuh. Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang industri ekstraktif hanya peduli bagaimana memperkecil biaya yang harus dibayarkan untuk mendapatkan akses sumberdaya. Karena itu, mereka berupaya memastikan kesepakatan disusun sedemikian rupa sehingga mereka akan lebih diuntungkan daripada pemerintah. Seringkali, ini dicapai melalui tindakan politik seperti kontribusi kampanye dan bentuk-bentuk lainnya

seperti aliansi publik-swasta. Lebih dari itu, sementara menjual akses ke eksploitasi sumber alam dipandang sebagai cara relatif mudah untuk mengurangi defisit anggaran, maka kemungkinan munculnya kesepakatan jangka pendek dan kerja sama dalam pemburuan rente juga meningkat. Pada masanya, beberapa pemerintahan yang berbeda di AS secara praktis melepaskan kontrol sumberdaya alam untuk meningkatkan dana anggaran tambahan. Contohnya Ronald Reagan, ia merancang “penjualan obral (*fire sale*)” kontrak minyak, dengan lelang-lelang kilat yang menyebabkan penyusutan signifikan atas harga yang diterima pemerintah. Banyak korporasi di bidang industri ekstraktif juga bersemangat membatasi transparansi, dengan mempersulit publik mendapatkan informasi tentang jumlah dana yang diperoleh pemerintah sebagai imbalan penjualan sumber alam negeri mereka. Dalam banyak hal, korporasi pun bersemangat membatasi regulasi pemerintah, khususnya yang menyangkut pencegahan kerusakan lingkungan atau yang akan memaksa korporasi membayar biaya kerusakan yang mereka timbulkan.⁵

APA YANG HARUS DILAKUKAN ?

Bab-bab dalam buku ini memusatkan perhatian pada tantangan sebagai akibat dari dampak kekayaan migas. Seluruhnya mengasumsikan bahwa negara dan perusahaan dapat dan harus melakukan sesuatu dalam pemanfaatan sumber-sumber minyak yang lebih adil dan lebih efektif. Kami beranggapan, pemerintah kadang berkeinginan mengambil langkah-langkah sulit dan berani untuk mencoba hingga berhasil, sementara banyak negara mengalami kegagalan. Apabila banyak negara tak mampu atau tak punya keinginan untuk mengambil langkah-langkah seperti itu, maka solusi yang terbaik kemungkinan adalah dengan tetap membiarkan migas di perut bumi. Faktanya, minyak di perut bumi adalah aset yang tidak akan hilang.⁶ Meskipun membiarkan minyak di perut bumi sama artinya dengan hilangnya banyak kepentingan, namun tanah tampaknya mungkin menjadi tempat yang paling aman untuk menyimpan aset tersebut. Terutama ketika ada risiko pemerintah akan menggunakan pendapatan minyak demi kepentingan mereka sendiri ketimbang untuk kemaslahatan rakyat, seperti yang sudah seringkali terjadi. Dalam kasus seperti itu, rakyat mungkin hanya akan mendapat sedikit manfaat, meskipun rakyat akan mendapat lebih banyak lagi seandainya uang yang didapat digunakan benar-benar untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Sebuah keputusan menentukan

harus diambil, bukan hanya oleh pemerintah negara tempat minyak diambil, yang kerap tidak punya keinginan politik yang dibutuhkan untuk menunda ekstraksi cadangan sumberdaya alam. Di samping pemerintah dan korporasi internasional, masyarakat madani dan komunitas internasional pun ikut memainkan peranan penting dalam memengaruhi ekstraksi sumberdaya alam. Jika orientasi pemerintah kecenderungannya tak akan banyak menguntungkan rakyat, maka kelompok-kelompok domestik dan komunitas internasional selayaknya tidak memberikan dukungan terhadap ekstraksi tersebut. Cukup masuk akal, prospek uang yang akan digunakan di masa depan tentunya akan lebih baik dibandingkan waktu sekarang, dengan demikian memang dibutuhkan kesabaran.

Anggaplah suatu pemerintahan mau mengambil langkah-langkah sulit, lalu apa yang bisa dilakukan? Bab-bab di bagian I memberi perhatian pada sejumlah pertanyaan mendasar tentang bagaimana pemerintah seharusnya berhubungan dengan perusahaan-perusahaan minyak. Pertanyaan pertama yang dihadapi sebuah negara adalah: haruskah pemerintah terlibat penuh, atau dapatkah persoalan ekstraksi diserahkan sepenuhnya ke tangan sektor swasta? Joseph Stiglitz menyoroti pertanyaan ini di dalam bab 2. Dia berpendapat bahwa privatisasi bukanlah obat mujarab seperti yang disarankan banyak penganjurnya;⁷ malah, privatisasi bisa menggiring negara rugi besar tanpa memecahkan masalah mikro manajemen yang baik atau masalah makroekonomi yang menggoyang negara-negara kaya migas. Stiglitz juga membahas disain lelang (*auction*) dan kontrak antara pemerintah dan sektor swasta, apabila pemerintah memutuskan menunjuk perusahaan swasta untuk melakukan ekstraksi sumberdaya alam. Hubungan kontrak/tender yang terbaik sangat mencolok perbedaannya dengan yang biasa dipraktikkan, utamanya karena faktor-faktor ekonomi dan politik yang sudah dibahas sebelumnya.

Pelibatan sektor swasta pada level tertentu, betapapun juga, umumnya tak bisa dihindarkan dan bisa sangat produktif. Bab 3 dan 4 menyoroti masalah yang memastikan sebuah negara kaya sumberdaya alam mendapatkan *deal* terbaik dari negosiasinya dengan perusahaan minyak internasional. Dalam bab 3, David Johnston memberikan informasi kunci untuk mengevaluasi *fiscal terms* kontrak minyak. Dia menunjukkan kelemahannya dengan metode paling umum, yang digunakan untuk mengevaluasi hasil yang didapat suatu negara dari sebuah kontrak minyak. Johnston lalu mengidentifikasi elemen-elemen kontrak yang harus menjadi fokus kunci analisis, untuk menilai apakah suatu negara telah mendapatkan *deal* yang bagus. Dalam bab 4, Jenik Radon berpendapat bahwa keuntungan

yang didapat pemerintah seringkali bisa sangat tergantung pada satu hal—yakni keahlian para negosiator. Faktanya, negosiasi kontrak minyak lebih kompleks dari yang diketahui pemerintah. Sementara Radon menekankan kemungkinan pengembalian hasil minyak dengan cara berinvestasi dengan menyewa tim negosiasi yang berpengalaman, dia juga mengidentifikasi sejumlah area kunci yang harus diikuti secara cermat oleh semua pihak dalam negosiasi migas. Dalam banyak hal, tender kompetitif mungkin menjadi cara terbaik untuk menawarkan hak pengeboran; cara itu tak hanya bisa menjaring harga penawar tertinggi, tapi juga bisa melindungi negara dari praktik korupsi. Dalam bab 5, Peter Cramton menjelaskan pelajaran yang bisa dipetik dari teori pelelangan untuk kasus migas. Disain pelelangan tertentu bisa membantu negara memperoleh pengetahuan tentang sejauhmana informasi yang dimiliki perusahaan tentang blok-blok migas mereka, sambil tetap mendorong persaingan. Transparansi dan kompetisi sedemikian itu mampu menghasilkan pendapatan yang lebih besar dan mencegah kolusi di antara perusahaan. Kegunaan disain pelelangan yang berbeda dibahas di sini dan satu disain pelelangan baru—yakni pelelangan model clock-proxy—dibahas secara rinci.

Seperti yang kita lihat, sekali uang migas mulai masuk ke suatu negara, maka persoalan baru pun muncul. Bab-bab di bagian II menyoroti sejumlah masalah makroekonomi dan ekonomi politik dalam kaitannya dengan pengelolaan pengeluaran *inter-temporal*. Dalam bab 6, Geoffrey Heal menjelaskan logika ekonomi yang mendasari cara optimal secara ekonomis untuk memutus pola penghasilan (*earnings*) dari pola pengeluaran (*expenditures*). Lajur pengeluaran optimal secara tipikal membutuhkan penyempurnaan pengeluaran (*expenditure smoothing*) di level yang lebih tinggi dari yang seharusnya, khususnya apabila pengeluaran mengikuti pendapatan secara ketat. Dalam analisisnya, Heal lebih jauh menekankan masalah yang terkait dengan pemberlakuan pendapatan sebagai *income* atau pemasukan tanpa memperhitungkan penipisan cadangan sumberdaya alam. Heal menawarkan metode yang lebih baik untuk mengelola ekstraksi sumberdaya alam ke dalam akuntansi nasional. Pengeluaran optimal suatu negara tergantung pada seberapa baik negara itu bisa menyeimbangkan konsekuensi makroekonomi sebaliknya. Terutama akibat masuknya penerimaan devisa yang besar, dengan kebutuhan untuk berinvestasi di sektor-sektor lainnya demi mencapai pertumbuhan lebih tinggi dalam jangka panjang. Pertukaran yang sulit ini dibahas oleh Jeffrey Sachs dalam bab 7. Sachs menunjukkan kondisi dimana sumberdaya alam kemungkinan punya efek berlawanan terhadap sektor-sektor perekonomian lainnya. Efek ini bisa

dihindarkan, bahkan keadaannya bisa dibalik, dengan penerapan strategi investasi yang tepat. Strategi investasi yang optimal bisa jadi melibatkan pengeluaran besar di awal (*front-loaded*) dalam level lebih tinggi daripada yang diusulkan oleh banyak analis. Persoalan muncul—karena setiap pengeluaran optimal yang diberikan, tak peduli apakah itu *front loaded*—umumnya akan selalu ada tekanan politik untuk menghabiskan semuanya secepatnya. Alasan di balik tekanan ini dibahas dalam bab 8 oleh Macartan Humphreys dan Martin Sandbu. Beberapa solusi untuk mengatasi masalah ini bisa ditemukan dalam penerahan Natural Resource Funds, tapi hanya bila dana ini bisa mengubah motif yang dihadapi oleh para aktor politik. Motif itu bisa dipengaruhi setidaknya melalui tiga cara: dengan memperluas aktor-aktor yang memainkan peran dalam keputusan pengeluaran anggaran; dengan memberikan aktor-aktor ini jalan untuk membuat komitmen atas pengeluaran anggaran utama; dan dengan mempersulit mereka untuk berubah dari keputusan yang sudah dibuat sebelumnya.

Bab-bab di bagian III mencermati ekonomi politik dan masalah legal yang terkait dengan pengelolaan pendapatan yang benar. Dalam bab 9, Michael Ross menyoroti opsi-opsi yang tersedia pada negara untuk mengelola persoalan distribusi pendapatan yang rawan terkait kekayaan sumberdaya. Bab ini menganalisis bagaimana kekayaan bahan mineral bisa memengaruhi kesenjangan vertikal dan horizontal. Ross menyoroti keuntungan dan kerugian desentralisasi pendapatan bahan mineral, dan menawarkan panduan bagi negara yang berupaya mengelola persoalan distribusi yang disebabkan booming bahan tambang. Meskipun menarik, distribusi pendapatan langsung kepada rakyat di sebuah negara produsen sumber alam juga memunculkan sejumlah persoalannya sendiri. Begitu pula, desentralisasi kepada otoritas pemerintah lokal agar bertanggung jawab untuk meningkatkan pendapatan juga sangat problematik, sementara desentralisasi pengeluaran—sekali jalan itu diambil oleh struktur yang lebih terpusat—sebenarnya menawarkan sejumlah manfaat. Bab 10 oleh Terry Lynn Karl menyoroti masalah negara-rakyat yang saling terkait. Karl mengajukan pertanyaan: Jika sepanjang sejarahnya ketergantungan pada sumberdaya alam menyebabkan lemahnya hubungan antara negara dan rakyat, apakah ada yang bisa dilakukan untuk menghentikan ini tetap berlanjut? Dia mencermati sejumlah opsi yang telah diajukan dan fokus secara khusus pada satu prasyarat kunci bagi hubungan negara-rakyat: informasi publik berkaitan dengan keuangan negara dan segenap operasinya dalam sektor migas. Ini, kata dia, adalah prasyarat dari semua upaya untuk keluar dari kutukan sumberdaya alam. Bab terakhir oleh

Joseph Bell dan Teresa Maurea Faria menyoroti opsi-opsi legal yang ada untuk membantu mengatasi persoalan yang sudah diidentifikasi. Bab mereka—yang didukung oleh lampiran versi singkat undang-undang pengelolaan pendapatan migas yang inovatif—memberikan seperangkat langkah-langkah praktis selanjutnya bagi pemerintah. Terutama untuk pemerintah yang berniat mengimplementasikan rekomendasi pada bab-bab sebelumnya.

Secara kolektif, bab-bab ini membawa kita dari kesulitan awal yang melekat saat menegosiasikan kesepakatan dengan korporasi internasional, hingga ke keputusan ekonomi dan politik sulit yang harus dibuat tentang kapan dan bagaimana membelanjakan pendapatan dari hasil sumberdaya alam. Namun demikian, ada yang mengganggu semua resep bertujuan positif ini, yaitu persoalan dari kutukan sumberdaya alam. Persoalannya adalah terlalu banyak individu di dalam pemerintahan dan sektor swasta yang mendapat keuntungan besar jangka pendek ketika sumberdaya itu diselewengkan. Bahkan bila perilaku seperti itu tidak menguntungkan mereka dalam jangka panjang, upaya mengubah perilaku ini secara unilateral mungkin biayanya akan terlalu mahal karena tidak diimbangi reformasi oleh aktor-aktor yang lain. Tantangannya adalah menemukan cara untuk mengubah insentif yang dihadapi para aktor ini, agar menjadi kepentingan mereka untuk melakukan pekerjaan lebih baik. Tema yang dibahas sepanjang keseluruhan bab dalam volume ini adalah, semua hal dapat dilakukan hanya dengan memperbaiki industri ini sehingga publik mendapatkan informasi yang lebih baik. Dengan demikian, publik bisa mengevaluasi pilihan-pilihan yang diambil oleh para pemimpin politik. Tanpa perubahan struktur politik migas yang bisa memastikan akses informasi lebih besar tentang bagaimana *deal* dibuat, siapa mendapat apa, dan bagaimana sumberdaya dikelola oleh pemimpin yang berkuasa (*incumbent*), maka kita akan melihat banyak peluang yang hilang setiap hari di negara-negara kaya migas. Dan situasi ini kelihatannya akan terus berlanjut cukup lama di masa mendatang.

CATATAN

1. Kalangan ilmuwan sosial kadang menyebut ekstraksi sumberdaya alam sebagai “enclave” (Hirschman 1958; Seers 1964).
2. Lihat “The Dutch Disease” (1977).
3. Pembayaran bonus (*upfront*) bisa dilihat sebagai pinjaman dari korporasi kepada

- pemerintah; tapi tingkat bunga pinjaman ini adalah biaya modal korporasi bersangkutan, yang jelas lebih tinggi dari yang bisa dipinjam pemerintah.
4. Dalam pengakuan di depan pengadilan Perancis, mantan manajer Elf Aquitaine di Afrika mengatakan bahwa “Semua perusahaan minyak internasional menggunakan komisi (suap) sejak krisis minyak pertama pada 1970-an untuk menjamin agar perusahaan mendapatkan akses minyak.” (Oil Firm ELF” 2001).
 5. Mereka bahkan memiliki kemampuan untuk membatasi penggunaan kerangka akunting (seperti GDP hijau) yang bisa menyoroti biaya penipisan sumberdaya dan kerusakan lingkungan. Selama masa pemerintahan Clinton di AS, ada upaya untuk mengembangkan dan mengimplementasikan perhitungan GDP hijau, tapi karena tekanan kongres, terutama dari sejumlah negara bagian yang memiliki pertambangan batubara, menyebabkan dipangkasnya pendanaan. Ada lingkaran setan di sini: industri ekstraktif memiliki kemampuan untuk mengendalikan sistem politik atau pemerintahan yang memungkinkan mereka punya suara lebih besar.
 6. Menurut Hotelling (1931), dalam pasar yang berfungsi sempurna, secara rata-rata, harga sumberdaya alam akan meningkat –dalam jumlah yang cukup untuk menutup kerugian bunga. Dalam pasar berfungsi sempurna seperti itu, akan jauh lebih bermanfaat bagi negara yang biaya ekstraksinya terlalu tinggi dengan membiarkan sumberdaya yang mereka punya tetap di perut bumi; dengan demikian, efisiensi global akan lebih fokus pada negara-negara produsen migas saat ini yang biaya ekstraksinya lebih murah (kemungkinan di Timur Tengah).
 7. Untuk studi terbaru yang lebih menguntungkan privatisasi sektor minyak, lihat Weinthal and Luong (2006).

REFERENSI

- Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse* Thesis. London: Routledge.
- Ayittey, G.B.N 2006. “Nigeria’s Struggle with Corruption.” Kesaksian di depan Committee on International Relation’s Subcommittee in Africa, Global Human Rights and International Operations House Sub-Committee on Africa, U.S. House of Representatives, 18 Mei, Washington, DC.
- Collier, P. and A. Hoeffler. 2000. “Greed and Grievance in Civil Wars.” Working Paper, World Bank. WPS 2000-18.
- “The Dutch Disease.” 1977. *The Economist*, November 26:82-83.
- Ebrahim-zadeh, C. 2003. “Back to Basics: Dutch Disease. Too Much Wealth Managed Unwisely.” *Finance and Development* 40 (1): 50-51.
- Englebort, P. and J. Ron. 2004. “Primary Commodities and War: Congo-Brazzaville’s Ambivalent Resource Curse.” *Comparative Politics* 37 (1): 61-81.
- Fearon, J.D. and D. Laitin. 2003. “Ethnicity, Insurgency, and Civil War.” *American Political Science Review* 97 (1): 75-91.
- Gasiorowski, M. 1987. “The 1953 Coup d’Etat in Iran.” *International Journal of Middle East Studies* 19 (3): 261-86.

- Goldberg, E., E. Wibbels, and E. Mvukiyeche. 2005. "Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States, 1929-2002." Paper yang dipresentasikan pada 2005 dalam pertemuan American Political Science Association.
- Gylfason, T. 2001. "Natural Resources, Education, and Economic Development." *European Economic Review* 45 (4-6): 847-59.
- Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hotelling, H. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39 (2): 137-75.
- Human Development Report. 2005 <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/> (diakses pada 15 Juli, 2006)
- Humphreys, M. 2005. "Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution." *Journal of Conflict Resolution* 49: 508-37.
- Karl, T.L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Leite, C. and J. Weidmann. 1999. "Does Mother Nature Corrupt?" Working Paper, IMF.
- Moore, M. 1998. "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World." In *the Democratic Developmental State*, M. Robinson and G. White, eds. Oxford: Oxford University Press, hal. 84-124.
- "Oil Firm ELF Accused of Bribing African Officials." 2001. Inter-Press Service, 22 November.
- Ross, M. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53 (3): 326-61.
- Ross, M. 2003. "Nigeria's Oil Sector and the Poor." Disiapkan untuk UK Department for International Development.
- Ross, M. 2004. "Does Taxation Lead to Representation?" *British Journal of Political Science* 34:229-49.
- Sachs, J. and A.M. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth." NBER Working Paper No. 5398.
- Sachs, J. and A.M. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources." *European Economic Review* 45 (4-6): 827-38.
- Sala-i-Martin, X. and A. Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria." NBER Working Paper No. 9804.
- Seers, D. 1964. : The Mechanism of an Open Petroleum Economy." *Social and Economic Studies* 13: 233-42.
- Tsui, K. 2005. "More Oil, Less Democracy? Theory and Evidence from Crude Oil Discoveries." http://are.berkeley.edu/courses/envres_seminar/KTsuijobmarketpaper.pdf
- Weinthal, E. and P. Luong. 2006. "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth." *Perspectives on Politics* 4 (1): 35-53.
- Weisbrot, M., L. Sandoval, and D. Rosnick. 2006. *Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right*. Center for Economic and Policy Research.
- World Bank Country Briefs. <http://web.worldbank.org>

BAGIAN I:

BERURUSAN DENGAN
PERUSAHAAN MINYAK

B A B 2

Seperti Apa Peranan Negara?

Joseph E. Stiglitz

IKHTISAR

Dalam berurusan dengan industri ekstraktif global, pemerintahan nasional di banyak negara seringkali gagal mendapatkan nilai penuh dari sumberdaya yang mereka miliki. Inti masalahnya adalah karena kelompok-kelompok sektor swasta punya kepentingan untuk memaksimalkan keuntungan mereka dan meminimalkan apa yang seharusnya didapatkan oleh negara. Privatisasi penuh atas pengelolaan kekayaan migas kerap diwarnai penyimpangan yang sangat buruk, dengan pemerintah menerima *deal* yang terburuk pula. Bagi banyak negara yang memiliki manajemen publik berkualitas tinggi, dan dimana tidak ada persoalan ekstraksi yang rumit, perusahaan-perusahaan minyak nasional seringkali bisa memainkan peran sentral dalam pengelolaan sumberdaya. Sementara sejumlah negara lain menghadapi pilihan sulit dalam membangun hubungan dengan sektor swasta, apakah harus mengupayakan perbaikan manajemen sektor publik atau bergantung pada sektor publik yang mungkin korup dan tidak sempurna. Patut dicatat, dalam hal ini tujuan utama sektor swasta kerap berseberangan dengan kepentingan publik—yakni senantiasa selalu ingin meminimalkan pembayaran kepada publik. Bahkan dalam kasus-kasus ini ada sejumlah pedoman (*guidelines*) penting yang mestinya bisa diikuti pemerintah, demi memastikan pemerintah bisa mendapatkan harga yang pantas atas aset-aset yang dimiliki. Pedoman itu antara lain: Institusi-institusi harus selalu diperkuat *sebelum* terlibat dalam privatisasi; kesabaran harus dipegang teguh—karena kadang lebih baik

membiarkan minyak tetap di perut bumi daripada menjualnya dengan harga murah; semua ketentuan harus ditetapkan untuk renegotiasi kontrak sebelumnya (*ex ante*); kontrak-kontrak harus dibuat semudah mungkin dan dievaluasi berdasarkan insentif dan performa yang diperlihatkan dalam skenario yang berbeda; akhirnya, *timing* atau waktu pembayaran haruslah difungsikan sebagai kesanggupan negara dalam menanggung risiko. Apapun pendekatannya, tujuan keputusan pemerintah haruslah memastikan transparansi, kepemilikan, dan keadilan.

PENDAHULUAN

Dalam bab pertama volume ini, kami mengidentifikasi salah satu persoalan sentral yang menyokong kutukan sumberdaya: yakni terlalu seringnya negara tidak mendapatkan nilai penuh dari sumberdaya alam yang mereka miliki. Anggaphlah sebuah pemerintahan benar-benar berniat memanfaatkan kekayaan sumberdaya alamnya untuk kepentingan rakyat sebesar-besarnya. Tapi, pertama-tama pemerintah tersebut harus mengekstraksi sumber alam tersebut dari dalam perut bumi dan menjualnya. Untuk melakukan itu, pemerintah mau tidak mau harus bergantung pada aparat pemerintahan dan/atau kontraktor swasta. Pemerintah bisa menyewa kontraktor swasta untuk melakukan tugas tertentu, atau pemerintah bisa menjual sumberdaya alam itu kepada mereka dengan biaya tertentu atau royalti atas apapun yang dijual nantinya. Meski demikian, sebagian besar pihak tempat pemerintah bergantung punya tujuan lain: yakni memaksimalkan penghasilan atau kesejahteraan mereka sendiri sebesar-besarnya, yang pada gilirannya berarti memperkecil jumlah pembayaran yang harus disetorkan kepada pemerintah. Ini merupakan konflik kepentingan yang wajar dan tidak terelakkan. Baik di sektor swasta maupun publik, banyak yang ingin mengambil manfaat dari kekayaan negara demi tujuan pribadi mereka. Jadi, tantangan utama yang dihadapi tiap pemerintahan adalah untuk mencari cara bagaimana bekerja sama dengan para aktor di luar pemerintahan ini, yang tujuan utamanya sangatlah berbeda secara radikal dari pemerintah.

Dalam bab ini, saya menyoroti satu pokok persoalan yang relevan menjawab pertanyaan: Bagaimana seharusnya pemerintah bekerja sama dengan sektor swasta untuk memaksimalkan total penerimaan pendapatan (nilai sekarang terdiskonto/*present discounted value*) dari kekayaan alam negaranya?

Ada ungkapan tradisional yang menyatakan *caveat emptor*—pembeli harap berhati-hati!—yang mengingatkan pembeli agar waspada terhadap risiko yang mereka hadapi saat membeli barang di pasar. Bab ini menambahkan sebuah ungkapan baru: Pemilik harap berhati-hati! Tetaplah skeptis terhadap kelompok yang menawarkan diri untuk mengelola sumberdaya alam anda atau membelinya dari anda. Tujuan mereka bukanlah untuk meningkatkan kemakmuran anda, tapi justru untuk kemakmuran mereka sendiri. Dan seringkali, kondisi yang perlu dipenuhi sehingga anda bisa “mempercayai pasar” tidaklah terpenuhi!¹ Ada lagi ungkapan lain: “Orang bodoh dan uangnya akan segera berpisah jalan.” Ungkapan ini adalah peringatan yang lebih keras kepada rakyat di negara-negara kaya sumberdaya. *Terlalu mudah bagi para politisi untuk berkomplot dengan mereka yang bergerak di sektor swasta dan mengambil hak milik anda.* Ungkapan ini mungkin kurang menohok tapi tidak kalah penting: Kalau sudah menyangkut sumberdaya alam, bahkan warga yang sudah mendapatkan informasi lebih baik pun akan segera berpisah dengan uang yang seharusnya menjadi haknya.

PERSOALAN KECURANGAN

Umumnya, prospek kecurangan sangat nyata dan sangat besar, dan bisa muncul pada tiap tahapan transaksi. Pemerintah mungkin akan mendapat lebih sedikit daripada yang seharusnya—bahkan mungkin ada upaya untuk membatasi persaingan tender. Apapun yang telah ditandatangani di atas kertas kontrak, perusahaan akan selalu berupaya untuk berlaku curang—seperti membayar lebih sedikit dari yang seharusnya—karena jumlah uang yang didapatkan dengan cara curang seperti itu ternyata sangat besar. Perilaku curang ini tidak hanya terjadi di negara berkembang. Pada 1980-an, saya menangani sebuah kasus kecurangan yang melibatkan beberapa perusahaan minyak besar di Alaska. Negara bagian AS yang kaya minyak ini memiliki perjanjian kontrak ekstraksi mineralnya dengan mensyaratkan perusahaan minyak membayar 12,5 persen dari penerimaan bruto, lebih kecil dari biaya pengiriman minyak dari lokasi bloknnya yang jauh di Prudhoe Bay di Arctic Circle.² Dengan membengkakkan estimasi biaya hanya beberapa penny per galon (dan tentu saja jadi melipatgandakannya menjadi ratusan juta galon), perusahaan-perusahaan minyak tersebut akan meningkatkan jumlah profit mereka secara luar biasa. Mereka tidak akan sanggup menahan godaan tersebut.

Mereka juga menemukan cara lain untuk berbuat curang, seperti

menjual minyak mereka ke anak-anak perusahaan sendiri, dengan mencatatkan harga lebih rendah dibanding nilai pasar yang wajar (lihat bab 4); atau menggunakan anak perusahaan lain untuk mengapalkan minyak mereka keluar dan kemudian melaporkan biaya pengapalan fiktif yang sangat mahal. Tiap kecurangan misterius itu sulit dideteksi, dan jajaran kejaksaan harus menganalisis ribuan transaksi—dengan biaya puluhan juta dolar. Pada akhirnya, tidak diragukan lagi telah terjadi kecurangan—dengan skala yang masif. Kasus itu diikuti rangkaian penyelesaian hukum yang melibatkan beberapa perusahaan minyak global—termasuk apa yang sekarang dikenal sebagai BP, ExxonMobil, dan ConocoPhillips—dengan jumlah ganti rugi lebih dari 6 miliar dolar.³

Alabama bahkan berhasil memperkarakan kasus yang lebih menggemparkan: *Negara bagian Alabama melawan ExxonMobil Corp.*⁴ Gugatan hukumnya berupa apakah Exxon boleh atau tidak memangkas biaya produksi dari pembayaran royalti sebagaimana memangkas gas yang digunakan untuk memompa sumur minyak. Kontraknya secara jelas menyebutkan bahwa cara itu tidak diijinkan. Lebih jauh lagi, memo-memo internal Exxon yang dihadirkan di pengadilan menunjukkan bahwa mereka paham betul soal itu dan mereka telah melakukan analisis untung-rugi (*cost-benefit*) tentang kemungkinan bakal ketahuan. Pengadilan kemudian memenangkan Alabama, lalu mewajibkan Exxon membayar senilai US\$11,8 miliar sebagai hukuman dan US\$63,6 juta untuk royalti yang tidak dibayarkan.⁵

Kemungkinan seperti itu bisa terjadi di AS, namun lebih banyak kemungkinan terjadi kecurangan di banyak negara yang institusinya jauh lebih lemah.

Dalam bab ini, saya menyediakan sejumlah panduan bagi pemerintah yang berupaya bergerak di dalam lingkungan yang serba rumit ini; saya menjelaskan tentang sejumlah cara dimana banyak negara bisa dan telah diperdayai menyangkut nilai sebenarnya dari sumberdaya alam mereka. Saya memberikan panduan kepada pemerintah tentang apa saja yang bisa dilakukan untuk mengurangi risiko dicurangi. Walaupun ada pesan tunggal dalam bab ini, inilah dia: Tidak ada jalan yang mudah untuk keluar dari persoalan ini. Privatisasi—proses memindahkan aset-aset sumberdaya alam menjadi berada di bawah kendali sektor swasta—*bukanlah* jawaban, atau setidaknya tidak harus seperti itu jawabannya. Tetapi, sementara tidak ada solusi yang sederhana, pemerintahan di beberapa negara ternyata sudah jauh lebih baik dibanding beberapa negara lain, khususnya dalam memberikan bagian cukup besar dari nilai sumberdaya kepada rakyat di

negeri mereka. Bab ini menjelaskan beberapa hal yang bisa dilakukan pemerintah untuk meningkatkan bagian itu, termasuk memperkuat struktur institusional *sebelum* melakukan proses privatisasi, mematok korporasi agar mengikuti standar lebih tinggi, dan secara berhati-hati mengevaluasi klausul yang ada di dalam kontrak.

PRIVATISASI DAN PERSOALAN PERAGENAN

Masalah sentral yang dihadapi negara-negara kaya sumberdaya alam mungkin mudah dikatakan: Ada beragam individual yang bernafsu menyelewengkan sebanyak mungkin berkah dari alam itu demi keuntungan pribadi mereka. Teori ekonomi modern telah menganalisis problema umum para agen (di sini maksudnya pejabat pemerintah) untuk bertindak demi kepentingan orang-orang yang seharusnya mereka layani (prinsipal, di sini arti umumnya adalah rakyat). Masalah peragenan ini mencuat manakala terdapat ketidaksempurnaan informasi, dan karena itu ada kebutuhan untuk menekankan transparansi, atau meningkatkan keterbukaan dan ketersediaan informasi dalam upaya mengontrol korupsi.⁶

Namun, masalah informasi bukanlah satu-satunya cara untuk mengurangi persoalan peragenan. Pembatasan bisa saja diterapkan terhadap tiap tindakan yang diambil. Pembatasan terhadap proses pembuatan keputusan mungkin bisa mengurangi besarnya distorsi yang muncul –sebagai contoh, syarat persetujuan yang berlapis-lapis justru bisa memperbanyak jumlah orang yang harus disuap untuk mendapatkan sumberdaya di bawah harga pasar. Karena itu, makin banyak orang yang terlibat, maka makin besar probabilitasnya yang membuat minimal ada satu orang yang tidak bisa dikorup, sehingga bisa mengurangi risiko korupsi secara signifikan.⁷ Dengan perubahan hitungan *cost-benefit* terhadap korupsi, maka kemungkinan tingkat korupsi akan semakin kecil.⁸

Setiap interaksi akan membuka peluang munculnya persoalan peragenan (dan korupsi hanyalah salah satu bentuk dari masalah peragenan ini). Ada masalah peragenan di dalam perusahaan, di dalam pemerintahan, dan dalam transfer aset-aset yang semula dikontrol pemerintah ke sektor swasta. Seluruh perangkat aturan yang mengatur ekstraksi sumberdaya alam memengaruhi besarnya persoalan peragenan—dan manfaat yang diperoleh rakyat dari sumberdaya alam negeri tersebut.⁹

MASALAH UMUM PENYIMPANGAN

Pengalaman di seluruh dunia menunjukkan banyaknya cara penyelewengan sumberdaya, dan dalam prosesnya, efisiensi ekonomi pun ikut tergerus. Di banyak negara berkembang, perusahaan minyak yang dikendalikan pemerintah kerap ditandai dengan tingginya tingkat korupsi; bahkan ketika tidak tampak praktik korupsi terang-terangan, para petinggi perusahaan itu kerap menggaji diri sendiri dan para pegawai mereka di atas gaji rata-rata umumnya. Akibatnya, makin sedikit uang tersisa untuk negara. Di banyak negara yang tingkat penganggurannya terbilang tinggi, jumlah pegawai di perusahaan milik pemerintah justru makin membengkak, karena masuknya secara tidak proporsional orang-orang yang punya koneksi ke dalam.

Banyak pembicaraan publik yang difokuskan terhadap korupsi pemerintah—yakni upaya para pejabat pemerintah untuk menyelewengkan sebanyak mungkin demi keuntungan pribadi mereka. Inilah yang menyebabkan banyak pihak (termasuk lembaga-lembaga keuangan internasional) mendorong privatisasi—sehingga dengan satu dan lain cara mengalihkan pengelolaan sumberdaya alam ke sektor swasta. Dua dekade lalu, pada awal gelombang privatisasi, ada harapan privatisasi akan mampu menyelesaikan semua persoalan ini. Perusahaan-perusahaan swasta diyakini punya kemampuan untuk lebih efisien. Terutama jika sumberdaya tersebut dijual melalui tender, pemenang yang terpilih adalah yang dianggap paling mumpuni dalam bidang ekstraksi sumberdaya; efisiensi ekonomi akan lebih terjamin, dan pada saat bersamaan pendapatan pemerintah bisa dimaksimalkan. Tapi, apa yang terjadi selama dua dekade terakhir menjadi semakin jelas, bahwa privatisasi ternyata tidak mampu menghapus praktik korupsi, atau lebih umum lagi, tidak mampu menghapus praktik peragenan. Ada masalah peragenan di dalam perusahaan swasta, sebagaimana di dalam perusahaan milik pemerintah. Kasus ini terutama terjadi di negara-negara yang tidak memiliki tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*)—yang berarti terjadi hampir di seluruh negara berkembang. Mereka yang mengontrol perusahaan (para petinggi perusahaan) secara tipikal punya peluang untuk menyelewengkan sumberdaya perusahaan demi keuntungan pribadi mereka—dan tidak jarang terjadi mereka mengambil manfaat dari kesempatan yang tersedia. Begitupun, karena pengawasan publik terhadap perusahaan swasta tidak sekuat terhadap perusahaan milik pemerintah, maka penyimpangannya justru makin besar.¹⁰

Yang menjadi fokus perhatian kami di sini adalah dampak masalah peragenan ini terhadap pendapatan yang diperoleh pemerintah. Privatisasi biasanya tidak hanya menyebabkan pemerintah menerima satu kali pembayaran dari sektor swasta, tapi juga menerima arus pembayaran yang terus mengalir, dalam bentuk pajak. *Leasing* lahan blok juga mendatangkan aliran pembayaran dalam bentuk royalti. Dalam banyak kasus, pemerintah adalah pemegang saham (minoritas) di dalam perusahaan yang mendapatkan hak untuk mengekstraksi minyak atau sumberdaya alam. Tiap kesepakatan di dalamnya masing-masing membawa potensi “penyimpangan” yang berbeda dan persoalan peragenan yang berbeda pula, serta ada potensi pencurian dalam tiap tahapan transaksi. Potensi pencurian ini bisa terjadi pada saat kontrak ditandatangani dan pada saat diimplementasikan. Contoh, ketika perusahaan swasta—tempat pemerintah menjadi pemegang saham minoritas di dalamnya—dipercaya mengembangkan sebuah pertambangan atau ladang minyak, maka akan ada persoalan menyangkut perangkat standar tata kelola perusahaan. Wujudnya antara lain berbentuk penyingkiran pemegang saham minoritas oleh pemegang saham pengendali, atau penyingkiran pemegang saham oleh “manajer.” Seringkali terjadi, perusahaan mengontrak perusahaan asing untuk “mengelola” sumur minyak. Apakah kompensasinya yang paling tepat? Bahkan jika manajernya mendapatkan kompensasi langsung secara pantas, dia mungkin masih harus membayar jasa pihak ketiga di atas nilai pasar yang wajar—sehingga berakibat pindahnya pemasukan yang seharusnya masuk ke kas pemerintah.

Bahkan jika kelanjutan hubungan pemerintah-swasta itu hanya memberikan pajak atau royalti, masih ada masalah lain. Karena perusahaan mungkin tetap berusaha curang, berharap bila jumlah per barelnya cukup kecil, mereka tidak akan ketahuan. Padahal, jika jumlahnya dikalikan maka satu penny per barel bisa berlipat ganda menjadi ratusan juta dolar. Dalam awal bab ini, kami menjelaskan dua cerita tentang kecurangan seperti itu di AS.

ADAM SMITH, TANGAN TAK TAMPAK, DAN PENCURIAN

Tidaklah mengherankan bahwa privatisasi gagal memecahkan persoalan penyimpangan sumberdaya: bahwa secara alamiah, perusahaan swasta mencari profit sebesar-besarnya dan berusaha membayar sekecil-kecilnya kepada pemerintah atas hak kontrol pemanfaatan aset-asetnya.¹¹ Kapitalisme modern pada umumnya didasarkan pada perhitungan

sederhana: Tiap individu hanya memerhatikan seberapa banyak yang dia dapatkan untuk dirinya sendiri.

Dalam hal ini Adam Smith benar, bahwa di bawah kondisi yang sangat mengekang (tidak pernah terpuaskan), pengejaran kepentingan diri bisa membawa pada ekonomi yang efisien, seolah dibimbing oleh tangan yang tidak kelihatan. Tapi umumnya yang terjadi tidaklah seperti itu. Adam Smith dan para pengikutnya mengasumsikan adanya kesempurnaan informasi: atau minimal tidak ada persoalan peragenan (lihat Arnott et al. 1994; Greenwald and Stiglitz 1986). Dalam banyak kasus, pengejaran kepentingan diri (nama lainnya adalah rakus) oleh para CEO, bank-bank investasi, dan perusahaan akunting tidak menggiring ke arah investasi yang efisien, meski sejumlah individu berhasil mendapat imbalan berlimpah. Dan, sejauh ini, beberapa di antaranya berakhir dengan mendapat hukuman kriminal (untuk diskusi lebih lanjut, lihat Stiglitz 2003).

Sudah menjadi doktrin standar, setidaknya di antara kalangan ekonom Amerika dan komunitas bisnis, bahwa perusahaan harus memperbesar nilai pasar saham.¹² Setiap sekolah bisnis mengajarkan bahwa itulah yang harus dilakukan oleh para manajer. Jika mereka tak melakukannya, mereka akan dikenakan sanksi, entah dengan cara pemecatan oleh para pemegang saham ataupun dengan pengambilalihan.¹³ Doktrin ini berimplikasi kuat: Jika sebuah perusahaan bisa mendapatkan kontrol minyak pada harga satu per sepuluh dari harga pasar dengan membayar suap US\$10 juta kepada pejabat pemerintah, maka perusahaan yang mengemban tugas memperbesar nilai saham pemegang saham akan melakukannya, sepanjang ancaman sanksinya (kemungkinan ketahuan karena melanggar Foreign Corrupt Practices Act ditambah jumlah denda) tidak terlalu besar.¹⁴ Jika sebuah perusahaan pertambangan bisa menutup usaha tambang dan keluar dari suatu negara tanpa harus membayar biaya penuh rehabilitasi lahan tambangnya, ia bisa melakukannya. Bila perlu dengan cara menyuap sejumlah pejabat pemerintah, atau memberikan kontribusi kampanye, dan itulah biaya bisnis yang diperlukan.¹⁵

Sementara sejumlah perusahaan barat akan menghindari dari perilaku serampangan seperti yang baru dijelaskan, sebaliknya ekonomi pasar justru memberi imbalan atas perilaku demikian. Contohnya jika sebuah negara melelang sumberdaya alamnya, perusahaan yang berani membayar dengan harga tertinggi bukan berarti perusahaan yang paling efisien dalam mengekstraksi sumberdaya. Boleh jadi pemenangnya adalah perusahaan yang efisien dalam kemampuannya menyebabkan pemerintah mau mengurangi beban berlebih, misalnya, memperkecil biaya suap yang diminta.

Dan tak sedikit perusahaan barat yang secara aktif terlibat dalam politik, utamanya dengan memberikan kontribusi kampanye (“investasi” yang mereka harapkan, dan biasanya mereka dapatkan imbalannya).

PRIVATISASI DAN KELELUASAAN PENCURIAN

Privatisasi sebenarnya meningkatkan keluasaan (peluang dan dorongan) untuk korupsi, dengan meningkatkan potensi kerja sama diam-diam antara para pejabat pemerintah dan pihak-pihak lain untuk mengalihkan sumberdaya dari tujuan kemaslahatan rakyat. Kembalinya praktik korupsi sangat tinggi dan sekarang ada mekanisme pencurian yang lebih sulit dideteksi. Sebelum privatisasi, para pejabat pemerintah hanya bisa mencuri sebagian kecil saja dari arus pendapatan; tetapi dengan privatisasi, mereka sekarang dapat mencuri arus pendapatan di masa depan—nilai sekarang setelah terdiskonto (*present discounted value*) dari arus pendapatan nanti. Imbalan korupsi yang lebih besar makin mendorong praktik korupsi—dan catatan menunjukkan bahwa banyak individu yang semakin bersemangat melakukannya. Seperti kami jelaskan selanjutnya, privatisasi kerap menyediakan peluang besar bagi cara-cara yang kelihatannya legal (meski tidak transparan) dengan merendahkan harga yang harus dibayarkan untuk sumberdaya.

Persoalan yang ditulis rinci di paragraf berikutnya adalah, sebagian besar merupakan gabungan persoalan sektor publik dan swasta—problem peragenan di dua sektor itu saling terkait. Sektor swasta memanfaatkan persoalan peragenan di sektor publik, faktanya kepentingan pejabat pemerintah tidak harus sama sepenuhnya dengan mereka yang seharusnya dilayani. Dalam kaitannya dengan kebijakan resmi, bahkan jika perusahaan tidak perlu mengeksploitasi sektor publik, skema standar kompensasi di sektor swasta justru memberikan insentif kepada “agen-agen” mereka untuk melakukannya.

EFISIENSI

Sementara diskusi dalam bab ini terpusat pada persoalan memaksimalkan pendapatan untuk pemerintah, dan fokus secara khusus terhadap masalah pencurian, harus dibuat jelas bahwa ini bukanlah persoalan *zero-sum game* (permainan yang tidak memberikan keuntungan apa-apa bagi pihak-pihak

yang terlibat). Ini bukan pula *semata* persoalan pencurian. Dalam prosesnya, sumberdaya alam kerap tidak dimanfaatkan secara benar; sumberdaya mungkin diekstraksi terlalu cepat, tanpa memperhitungkan konsekuensi lingkungan. Sesungguhnya, membawa kekayaan keluar dari suatu negara untuk mengamankannya dari jangkauan tangan pemerintah bisa memiliki konsekuensi makroekonomi yang besar.

Perusahaan minyak negara milik Norwegia adalah contoh terbaik yang dikenal karena keefisienannya dan bersih dari korupsi. Mungkin hanya sedikit negara yang mampu memberikan untuk rakyatnya bagian besar dari nilai potensial sumberdayanya. Dalam kasus Norwegia, perubahan institusional mungkin hanya menimbulkan perubahan kecil; sebaliknya di tempat lain, kesempatan mencuri hasil sumberdaya tidak akan dilewatkan begitu saja.

Cerita sukses Norwegia menjadi penting (lihat bab 4) karena kesuksesannya menghancurkan pendapat yang mengatakan, bahwa efisiensi dan memperbesar kemakmuran hanya bisa diperoleh melalui privatisasi. Norwegia tidak sendirian. Malaysia juga menjadi jawara global dan berhasil membuktikan bahwa perusahaan minyak milik negeri itu mampu menghimpun bagian besar dari nilai sumberdaya minyak negara tersebut.¹⁶ Proses privatisasi terbukti memberikan peluang besar bagi penyimpangan sumberdaya. Bagi mereka yang pro privatisasi, harus bisa menunjukkan bahwa kerugian akibat mempertahankan sumberdaya di dalam sektor publik lebih besar, daripada gabungan kerugian akibat transfer dan kerugian akibat persoalan peragenan setelah privatisasi.¹⁷

MEKANISME PENCURIAN DALAM PRIVATISASI

Pada dasarnya ada empat (kadang saling terkait) mekanisme untuk privatisasi yang “korup”, di samping yang sudah jelas –yakni hanya memberikan sumberdaya itu kepada salah satu kroni. Atau seperti di AS, dengan sistem siapa duluan dia dapat, dimana bagi mereka yang sudah berada di lapangan berada di posisi yang lebih baik untuk mencengkeram sumber daya tersebut. Pertama, mengurangi persaingan; kedua (khususnya relevan dalam ekonomi transisi ketika pasar modal belum berkembang baik), menyalurkan dana ke kelompok favorit; ketiga, memberikan kelompok favorit informasi dari dalam tentang nilai produk yang akan dijual; dan keempat, mengajukan klausul yang asimetris.

MEMBATASI PERSAINGAN

Manakala persaingan untuk mendapatkan sumberdaya itu terbatas—dan khususnya ketika diketahui itu memang terbatas—maka harga yang ditawarkan akan lebih rendah. Ada tiga cara membatasi kompetisi. Pertama, dengan tiba-tiba menyodorkan sebanyak mungkin blok untuk dikontrakkan—meningkatkan pasokan sehingga penawaran untuk tiap blok migas menjadi terbatas. Inilah yang dilakukan oleh Presiden Reagan pada awal 1980-an. Mirip penjualan obral—seolah-olah pemerintah *harus* melepaskan semua kepemilikannya *segera*. Tapi pada kenyataannya, tidak ada alasan untuk melakukan itu; minyak juga tidak akan habis dalam waktu dekat, atau seolah-olah AS butuh mengumpulkan dana cepat. Pada bagian blok paling besar, hanya ada satu penawar (dan, sudah tentu, perusahaan minyak tahu hal ini). Dalam studi yang saya lakukan bersama Jeff Leitzinger (1984) kami mengukur dampaknya atas harga yang diterima pemerintah. Pemerintah seharusnya mendapatkan imbalan yang lebih layak andaikata proses pelepasan blok-blok itu dilakukan dengan proses yang benar, dan akhirnya profit ekstranya masuk ke pundi-pundi perusahaan minyak.¹⁸

Ada beberapa hal yang bisa dilakukan pemerintah untuk *meningkatkan* kompetisi dan untuk memperkecil besarnya keasimetrisan informasi serta konsekuensi yang ditimbulkannya. Pendekatan yang dibutuhkan adalah mensyaratkan semua perusahaan agar membuka informasi geologis yang mereka punyai menyangkut blok migas bersangkutan. Termasuk memberikan kepada semua peserta tender informasi tentang eksplorasi pra-tender yang didanai secara terbuka, yang harus dilakukan secara lebih ekstensif.¹⁹ *Leasing* model *checkerboard* (seperti yang dilakukan di Alberta, Kanada) bisa membuka informasi yang relevan tersedia sebelum penawaran dibuka, dan pemerintah bisa mendapatkan hasil lebih besar dari blok migas yang dimiliki.

Cara lain adalah dengan mendisain sistem lelang sehingga mengurangi konsekuensi keasimetrisan informasi dan dengan begitu memperbesar tingkat persaingan. Sebagai contoh, *bidding royalti* (yang mana *bidding* dilakukan atas dasar persentase nilai produksi yang akan diberikan kepada pemerintah) mungkin menghasilkan kompetisi yang lebih besar secara signifikan ketimbang bonus *bidding*. Pertama, di bawah *bidding royalti*, keasimetrisan informasi mengenai kuantitas minyak kurang menjadi persoalan (lebih penting adalah keasimetrisan informasi tentang besarnya biaya ekstraksi). Kedua, bonus *bidding* lebih menyukai perusahaan besar yang mampu membayar besar di depan. Bonus di depan ini merupakan

pinjaman dari perusahaan minyak kepada pemerintah—pemerintah mendapatkan uangnya di muka, yang akan didapatkan kembali oleh perusahaan minyak melalui penjualan minyak. Sementara pemerintah yang sedang berkuasa diuntungkan dengan pembayaran uang tersebut, yang kelak seharusnya diterima oleh pemerintahan selanjutnya. Namun, tingkat bunga implisit di dalam pinjaman itu lebih tinggi, kadang jauh lebih tinggi ketimbang pinjaman luar negeri pemerintah.²⁰ Ketiga, bonus bidding lebih suka perusahaan besar dan yang lebih terdiversifikasi yang lebih mampu menanggung risiko. Karena dalam bonus bidding, risiko (menyangkut harga minyak, jumlah cadangan minyak, dan biaya ekstraksi) dibebankan kepada bidder.²¹

Sebenarnya, ada kekurangan utama bidding royalty; royalty yang lebih besar berarti mengurangi insentif bagi perusahaan untuk menanamkan investasi *ex post*, atau investasi berikutnya/sesudahnya, dan bisa menyebabkan penutupan prematur sumur migas akibat lonjakan biaya ekstraksi. Kebalikannya, *signature bonus* (bonus penandatanganan) adalah biaya yang sudah dikeluarkan (*sunk cost*) dan tidak akan mengganggu investasi selanjutnya.²² Masalah penutupan lapangan/sumur minyak prematur secara khusus menjadi perhatian utama. Tetapi kesepakatan kontrak, yang mengikuti pengurangan tarif royalty pada tahapan produksi berikutnya, telah mengurangi atau bahkan mengeliminasi persoalannya.²³ Sudah tentu, jika ada sedikit ketidakpastian atas nilai sumberdaya, dan pasar modal berfungsi sempurna (sehingga tidak ada diskrepansi/ketidaksesuaian antara tingkat pinjaman pemerintah dan perusahaan), maka keuntungan bonus bidding akan lebih menonjol daripada kerugian yang disebut sebelumnya (lihat bab 5). Tapi secara realistis, tampaknya ada kecenderungan kuat lebih banyak yang menyukai bidding royalty.²⁴

Di AS dan negara maju lainnya, proses pembatasan kompetisi melalui disain dan skala lelang serta adanya keterbukaan informasi, pada praktiknya jauh lebih halus daripada yang sering diterapkan di negara-negara yang perekonomiannya sedang berkembang dan dalam masa transisi. Ketika para pejabat korup ingin membatasi kompetisi, mereka mungkin secara sederhana mendisain kondisi yang memenuhi syarat dan hanya memungkinkan penawar istimewa (*preferred bidders*) yang ikut kompetisi.²⁵

Karenanya tidaklah mengherankan, perusahaan multinasional besar selalu menentang reformasi yang berpeluang meningkatkan kompetisi dan menyebabkan total biaya pembayaran jadi lebih mahal. Apalagi mereka biasanya selalu menang.²⁶ Sejauh ini, sistem bonus bidding masih terus diberlakukan, dan keterbukaan informasi pra-bidding masih terbatas.²⁷

PENYALURAN DANA

Dalam perekonomian transisi di bekas Uni Soviet, pendekatan berbeda kerap digunakan dalam privatisasi yang korup. Pemerintah tidak mengizinkan peserta tender asing, dan pada tahap awal transisi biasanya beberapa bidder dari dalam negeri sudah punya sumberdaya besar yang mereka kuasai. Solusi nyata bagi perusahaan-perusahaan pada waktu itu adalah meminjam dari bank. Tapi di sejumlah negara lain, pemerintah masih mengendalikan perbankan—sehingga bisa menentukan siapa yang akan mendapatkan dana untuk tender dan berapa banyak yang mereka bisa dapatkan. Satu kantong pemerintah memberikan uang kepada kantong yang lain melalui perantara. Tidak ada transfer dana tunai bersih kepada pemerintah; situasinya hanya sedikit berbeda dari apa yang akan terjadi apabila pemerintah membeli pertambangan atau ladang minyak dari miliknya sendiri. Apabila pemerintah mendapatkan nilai pasar yang wajar, maka ia secara sederhana telah memindahkan risiko (*transfer of risk*). Namun, pemerintah tidak mendapatkan nilai pasar yang wajar. Lebih dari itu, karena lebih mudah bagi pembeli untuk menyatakan *default*, maka tidak ada transfer risiko apapun. Secara sederhana itu hanyalah transfer potensi kenaikan yang menguntungkan kelompok swasta.

Saya memberi ilustrasi dalam konteks negara-negara yang memiliki bank pemerintah, tapi persoalannya sedikit berbeda apabila pemerintah mengontrol izin perbankan swasta. Pemberian izin, dengan regulasi longgar, adalah memberikan hak untuk mencetak uang—atau dalam kasus ini, untuk menentukan siapa yang mampu mengajukan penawaran untuk mendapatkan sumberdaya pemerintah. (Bahkan dengan sejumlah regulasi, pemerintah bisa memengaruhi pemenangnya sehingga dengan demikian bisa ditentukan di bank siapa deposit disimpan, dan karena itu siapa yang berpotensi memberikan pinjaman.)²⁸

Ada implikasi yang jelas. Apabila privatisasi terjadi di negara-negara dimana terdapat kelompok swasta dalam jumlah terbatas dan mampu ikut bidding sumberdaya dalam sebuah bonus bidding, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Utamanya: (1) bidding harus dikonversikan menjadi bidding royalti—sehingga menambah alasan bagi bidding royalti yang telah diberikan pada bagian sebelumnya—dan/atau (2) bidder asing harus diijinkan. Alternatifnya, privatisasi harus ditunda sampai ada cukup bidder di dalam negeri yang layak untuk meningkatkan nilai kompetitif tender.

INFORMASI ASIMETRIS

Kami telah mencatat konsekuensi berlawanan dari keasimetrisan dalam informasi. Ini bukan semata bahwa mereka yang punya informasi dari orang dalam tahu apa yang akan ditawarkan. Efeknya lebih jelas: Ketika ada pihak yang punya keunggulan informasi, maka pihak lain yang mengetahui bahwa mereka secara informasi dirugikan, akan mengajukan penawaran lebih kecil daripada yang seharusnya. Mereka mengalami versi lain yang disebut sebagai “kutukan pemenang (*winner's curse*)”—ketakutan bahwa mereka akan menang hanya jika mereka mengajukan penawaran terlalu mahal. Artinya, hanya jika mereka menawar lebih besar daripada bidder yang sudah “mendapatkan informasi” lebih dulu (lihat bab 5).²⁹ Sebagai hasilnya, perusahaan menurunkan nilai penawaran mereka. Pihak orang dalam (*insider*) yang mengetahui ini, biasanya bisa mendapatkan aset tersebut dengan harga rendah—artinya pemerintah mendapatkan kurang dari yang sewajarnya.

Problema informasi asimetris seperti itu mungkin selalu muncul di banyak negara berkembang yang menjadi produsen minyak. Kemungkinannya akan selalu muncul, apabila mereka yang terlibat dalam manajemen perusahaan negara terlibat dalam konsorsium yang ikut bidding.

Persoalan itu mudah diilustrasikan dalam sebuah kasus yang muncul di AS dalam privatisasi U.S. Enrichment Corporation (USEC), perusahaan pemerintah yang bertanggung jawab memproduksi pengayaan uranium, yang dibutuhkan pembangkit tenaga atom dan untuk produksi bom atom serta bom hidrogen.³⁰ Dalam kasus ini, pejabat pemerintahan yang mengepalai USEC justru memimpin konsorsium pemenang tender. Sangat jelas, konsorsium itu mendapatkan keuntungan informasi.³¹ Lebih buruk lagi, pada menit terakhir, pemerintah AS mengubah klausul bidding, dengan memasukkan ke dalam *deal* tersebut lebih banyak stok uranium. Efek keuntungannya adalah, ketika nilai tunai dan uranium berhasil diperoleh dari *deal* tersebut, begitu pula dengan komisi yang diambil oleh perusahaan Wall Street yang menangani privatisasi itu, pemerintah justru menerima lebih kecil dari bisnis tersebut. Pemerintah hanya menerima sebagian dari nilai sekarang terdiskonto (*present discounted value*) dari jumlah yang seharusnya diterima andai aset tersebut masih dalam genggaman pemerintah.

PELAKSANAAN ASIMETRIS

Pelaksanaan ketentuan kontrak yang asimetris memunculkan masalah-masalah lebih lanjut. Sebagai contoh, kebanyakan *lease* mensyaratkan bahwa *lessee* (perusahaan pemenang) harus mengembangkan ladang migas dalam periode waktu tertentu. Nilai *lease* tergantung pada seberapa ketat syarat itu dilaksanakan. Apabila, misalnya, ada variabilitas harga, maka bidding suatu *lease* dengan biaya ekstraksi tinggi (tanpa provisi seperti itu) bisa dipandang sebagai opsi. Apabila harganya ternyata jatuhnya lebih mahal, perusahaan mengembangkan *lease* tersebut; atau sebaliknya tidak akan dilakukannya. Bahkan jika pada akhirnya perusahaan tersebut bermaksud mengembangkan ladang migas, namun bila biaya ekstraksinya tinggi maka memilih sabar menunggu bisa jauh lebih menguntungkan. Jika kebanyakan bidder melakukan bidding dengan anggapan kontrak akan dilaksanakan, maka seorang *insider* yang tahu bahwa kemenangan tak akan bisa didapatkan dengan mudah—akan membayar jauh di bawah nilai sebenarnya (karena longgarnya pelaksanaan).³²

**PENGALAMAN KONTROL SWASTA DAN
EFISIENSI EKONOMI**

Banyak pendukung privatisasi pada era 1980-an dan 1990-an tidak terlalu mengkhawatirkan persoalan korupsi. Mereka bahkan seringkali tidak khawatir apakah pemerintah akan mendapatkan nilai sewajarnya dari sumberdaya. Mereka terlalu fokus pada efisiensi.³³ Mereka yakin bahwa ketika sumberdaya alam telah dipindahtanggankan ke sektor swasta, maka pengelolaannya akan berjalan efisien. Padahal, privatisasi yang korup jelas memengaruhi distribusi pendapatan, tetapi para pendukung privatisasi tidak mau peduli.

Kesimpulan mereka bahwa privatisasi yang korup akan mengarah kepada efisiensi ekonomi sesungguhnya keliru, karena mereka tidak paham hak-hak properti (*property rights*) yang merupakan sebuah bangunan sosial (*social construct*). Hak-hak kepemilikan properti bisa aman apabila dipandang sah. Sementara, properti yang diperoleh secara tidak sah tidak akan aman, dan dari perspektif sosial privatisasi korup akan melahirkan kepemilikan properti yang tidak sah.

Mereka yang mencuri properti mengetahui bahwa hak atas properti yang mereka kuasai tidaklah aman; dan begitu pula bagi mereka yang secara

sadar membeli properti curian. Ada pelajaran penting di sini: Ekonomi pasar yang sukses mensyaratkan hak properti; tapi dalam demokrasi, hak-hak properti hanya bisa aman jika dipandang legal. Properti yang diperoleh melalui cara curang atau paksaan jelas tidak punya legitimasi. Diskusi tentang kesakralan hak properti ini haruslah diiringi dengan kebijakan dan tindakan yang memberi legitimasi lebih luas dalam kepemilikan properti. Tanpa itu, kekacauan yang lazim ditemui di negara-negara kaya sumberdaya alam akan terus berlanjut.³⁴

Siapa pun yang memperoleh properti dalam privatisasi yang legitimasinya diragukan, pastilah memahami soal ini. Mereka kemudian terdorong untuk mengeksploitasi properti itu sebesar-besarnya dan memindahkannya ke lokasi yang aman—di luar negara asal sumberdaya tersebut. Doktrin mobilitas pasar modal yang bebas telah membantu dan bersekongkol dalam pencurian sumberdaya tersebut. Dengan uang yang mengalir keluar negeri, tidaklah mengherankan bahwa banyak negara kaya sumberdaya alam tidak memperoleh banyak manfaat seperti diharapkan sebelumnya.³⁵

Pada akhirnya, privatisasi tidak selalu berhasil mencapai tujuan yang paling sederhana dalam hal efisiensi perekonomian, karena empat alasan:

1. Tanpa jaminan keamanan atas hak-hak properti jangka panjang (dan seperti yang pernah saya katakan, *tidak akan ada* hak properti jangka panjang), maka akan selalu ada dorongan untuk mengekstrak sebanyak-banyaknya dan secepat-cepatnya—ekstraksi lebih cepat yang kelihatan bukan efisiensi. (Dalam kasus sumberdaya yang bisa diperbarui, ini bahkan mengarah pada ekstraksi yang melewati batas keberlanjutan sumberdaya).
2. Tanpa jaminan keamanan atas hak-hak properti jangka panjang, insentif untuk membuat investasi komplementer yang dibutuhkan untuk ekstraksi yang efisien akan semakin melemah.
3. Tanpa jaminan keamanan atas hak-hak properti jangka panjang, akan ada keraguan pada pihak pemberi pinjaman menyuntikkan kapital untuk membiayai investasi komplementer—bahkan andai ada kemungkinan pemiliknya mau menanamkan investasi tersebut.
4. Para pelaku pasar akan selalu merasa lebih nyaman membawa uangnya keluar negeri, meskipun efisiensi sosial memerlukan uang itu supaya tetap bertahan di dalam negeri.³⁶

PRIVATISASI DAN STRUKTUR KELEMBAGAAN

Ada masalah lagi dengan waktu dan cara (implementasi) privatisasi. IMF, di Rusia dan dimana saja, selalu mendesakkan privatisasi secepat mungkin. IMF khawatir selama aset sumberdaya masih di bawah kontrol pemerintah, aset tersebut tidak akan bisa dimanfaatkan secara efisien, sehingga membuka peluang korupsi. Namun, korupsi hanyalah salah satu alasan mengapa pemerintah menerima bagian begitu sedikit dari sumberdaya yang dimilikinya. Bidder paham betul bahwa pemerintah berada di bawah tekanan untuk melakukan privatisasi secepatnya, sehingga mereka menawar dengan lebih konservatif. Karena bidder tahu harga reservasi pemerintah (harga minimum yang sanggup diterimanya) sudah cukup rendah.

Tetapi ada konsekuensi lebih jauh dari tekanan privatisasi secara cepat: Privatisasi cepat berarti (di banyak negara) dilakukan sebelum infrastruktur institusional disiapkan—seperti sistem hukum yang sudah mapan, administrasi pajak yang mampu menghimpun pendapatan, struktur tata kelola perusahaan yang bisa mengurangi masalah peragenan *di dalam* perusahaan, atau lembaga-lembaga keuangan yang bisa memberikan dana untuk membiayai kebutuhan investasi demi merealisasikan nilai penuh sumberdaya tersebut—sudah lengkap tersedia.³⁷ Ini, pada gilirannya, memiliki beberapa implikasi.

1. Artinya hukum yang memastikan tata kelola perusahaan yang baik belum ada, jadi kekayaan berpindah dari perusahaan ke mereka yang mengontrol perusahaan itu.
2. Banyak penganjur privatisasi cepat menyatakan perangkat aturan hukum (*rule of law*) akan berkembang karena mereka yang mengontrol sumberdaya tersebut akan membutuhkannya. Namun, tidak ada landasan sejarah atau basis teoritis atas klaim tersebut. Malah sebaliknya: Seperti yang Klara Hoff dan saya (2005) gambarkan, mereka yang mengontrol aset lebih suka mempertahankan sistem yang memberikan mereka lebih banyak kesempatan untuk melucuti aset tersebut.
3. Tanpa adanya infrastruktur finansial, perusahaan tidak akan mendapatkan akses ke kapital yang mereka butuhkan untuk memperbaiki efisiensi ekstraksi sumberdaya alam. Sekali lagi, keseimbangan bergeser ke arah pelucutan aset dan bukannya ke arah pembangunan kemakmuran, dan dengan demikian seluruh persoalan yang dicatat sejauh ini menjadi mengemuka.
4. Privatisasi terjadi sebelum pengembangan institusi pajak yang efektif,

jadi orang menghadapi situasi yang ganjil dimana pemerintah menyerahkan sumberdaya yang paling bernilai dalam jumlah luar biasa besar kepada para pengusaha swasta. Akibatnya, pemerintah mengalami kekurangan dana untuk membiayai jaring pengaman sosial yang paling mendasar dan program-program pendidikan.

Dengan adanya semua masalah ini, tidaklah mengherankan bahwa privatisasi gagal memberikan keuntungan yang dijanjikan—memang ada segelintir orang yang menjadi sangat kaya, tapi secara keseluruhan negara hanya mendapat keuntungan kecil.

PELAJARAN DARI RUSIA

Rusia memberikan kasus yang dramatis dimana pemerintah menerima sedikit sekali dari asetnya terpentingnya—yakni sumberdaya alam yang dimilikinya. Dengan berakhirnya komunisme dan membusuknya negara yang efektif, Rusia yang pernah menjadi superpower dunia menjadi kian tergantung pada sumberdaya alam. Berdasarkan estimasi, 70 persen produk domestik brutonya (GDP) terkait langsung dengan sumberdaya alam.³⁸

Pada 1996, Boris Yeltsin butuh bantuan supaya terpilih lagi. Lalu muncullah sekelompok kecil “oligarki” yang memiliki kemampuan organisasi dan finansial untuk membantunya—dengan pertukaran kontrol atas sumberdaya alam yang sangat besar di negeri itu.³⁹ Yeltsin mengizinkan mereka untuk mengendalikan aset-aset tersebut secara *legal*, dengan harga di bawah nilai pasar sewajarnya, dan *menggunakan aturan permainan yang mereka ikut membantu menyusunnya*. Peristiwa genting terjadi pada 1995-1996, dalam sebuah penjualan yang oleh Crystal Freeland disebut sebagai “Penjualan Abad Ini” (Freeland 2000). Memang ada pelelangan, tapi lelang yang sudah diatur. Sebagai hasilnya, kaum oligarki berhasil mendapatkan sumberdaya alam yang luar biasa besar dengan harga murah—beberapa pejabat pemerintahan senior Rusia yakin bahwa jumlah “yang dicuri” lebih dari satu triliun dolar.⁴⁰ Jika Rusia tidak berada di bawah tekanan sedemikian untuk melakukan privatisasi, ia bisa saja menolak penawaran yang ada. Dalam upaya terburu-buru melakukan privatisasi, mereka yang mengontrol proses bidding telah “mendiskualifikasi” banyak bidder lainnya, sehingga bisa memastikan persaingan benar-benar terbatas. Tidak ada upaya perlindungan yang dibuat untuk memastikan negara itu menerima uangnya secara penuh: tampak jelas bagaimana IMF meletakkan syarat-

syarat untuk melakukan percepatan proses, bukan sejauhmana privatisasi itu dilakukan secara benar.⁴¹

Privatisasi di Rusia menggerakkan sebuah lingkaran setan. Sebagaimana telah kami katakan, bahkan tanpa korupsi sekalipun, privatisasi cepat berarti pemerintah menerima lebih kecil dari nilai pasar yang wajar untuk perusahaan yang mereka jual. Dengan korupsi, harga itu pun masih lebih rendah. Yang manapun pilihannya, legitimasi pemindahan sumberdaya publik ke sektor swasta tetaplah dipertanyakan. Sementara, para investor yang memperoleh aset-aset tersebut melalui privatisasi “tidak sah”, merasa bahwa hak kepemilikan properti mereka tidaklah terjamin. Sebab, sebuah pemerintahan baru yang mendapat tekanan rakyat bisa saja mengubah status privatisasi tersebut, atau menuntut pembayaran lebih besar. Tanpa ada jaminan keamanan, pemilik baru akan membatasi investasi mereka dan kemudian membawa keuntungan mereka sebanyak-banyaknya keluar dari negeri itu. Perilaku ini bisa menambah kekecewaan terhadap proses privatisasi, dan menyebabkan hak kepemilikan properti tetap kurang aman. Meskipun Rusia telah sering dibujuk oleh para penasihatnya dari Barat—utamanya IMF, U.S. Treasury, dan lain-lain—bahwa privatisasi akan merangsang pertumbuhan dan investasi, hasilnya justru mengecewakan. Terbukti produksi anjlok sampai 40 persen, lalu muncul aliran modal keluar dalam skala besar-besaran. Salah seorang tokoh oligarki Rusia yang ikut melarikan modal keluar itu adalah Roman Abramovich, tokoh yang terkenal karena membeli tim sepak bola Chelsea dan sejumlah rumah di Inggris (lihat, Garrahan and Ostrovsky 2005). Wajar saja, rakyat jelata Rusia akan sulit memahami bagaimana situasi ini bisa membantu pertumbuhan negeri mereka.

Pemerintah Rusia telah berupaya untuk mencarikan kompromi, sehingga kalangan oligarki yang memperoleh aset-aset nasioal dengan harga murah, mungkin suatu saat kelak mau membayar dalam jumlah tertentu. Sebagai imbalannya, mereka akan mendapatkan legitimasi atas kepemilikan dan keamanan hak properti mereka. Meskipun kompromi seperti itu mungkin bisa menguntungkan—tidak hanya kalangan oligarki tapi juga negara karena mampu merangsang investasi—tapi sesungguhnya cara itu telah merugikan Rusia.

Sementara privatisasi Rusia telah mengangkat persoalannya ke permukaan, konflik atas keadilan privatisasi dan kontrak sumberdaya alam cukup meluas di seluruh dunia. Dalam kasus Rusia, warga Rusia sendiri yang mencuri uang dari negeri mereka; dalam kebanyakan kasus yang lain, pihak yang mengekstraksi sumberdaya adalah orang asing, yang semakin

meningkatkan ketegangan. Beberapa pemerintahan telah terjungkal gara-gara masalah ini—seperti terjadi di Bolivia—dan perasaan marah telah menaikkan dukungan terhadap tokoh populis seperti Chavez di Venezuela. Rakyat jelata menyaksikan orang kaya dan perusahaan asing di negeri mereka mendapatkan keuntungan dari kekayaan negeri mereka, tetapi mereka tidak melihat kemakmuran itu menetes ke bawah. Kemampuan Chavez untuk menegosiasi ulang kontrak-kontrak lama, untuk mendapatkan klausul yang lebih baik untuk negerinya, semakin memperkuat keyakinan bahwa di masa lalu mereka telah dicurangi.

MERESPONS RISIKO

Masalah peragenan sudah endemik dan tidak bisa dilenyapkan begitu saja. Dan sejauh ini belum ada solusi ajaib untuk menghapuskannya. Harapan bahwa privatisasi akan memecahkan masalah peragenan ini (termasuk masalah korupsi) hanyalah menjadi mimpi bagi mereka yang tidak paham masalah ekonomi yang mendasarinya.

Tetapi sementara masalah peragenan tidak bisa dihapus, saya berpendapat bahwa kesepakatan institusional dan kontrak membuat mereka tampak lebih buruk dibanding yang lain. Sebagaimana saya tuliskan, meskipun kelihatannya efisien, alasan kontrak-kontrak *net profit* tidak digunakan adalah karena hal itu justru memperburuk persoalan peragenan.

Pada paragraf selanjutnya, saya menjelaskan beberapa langkah (di luar yang sudah didiskusikan) yang bisa diambil pemerintah untuk mengurangi risiko ini.

MEMPERKUAT INSTITUSI SEBELUM MELAKUKAN PRIVATISASI

Saya menjelaskan sebelumnya, bukan kebetulan bahwa privatisasi diselimiuti begitu banyak masalah. Privatisasi seringkali terjadi sebelum ada institusi bagus yang bisa melakukan lelang yang efisien, kompetitif dan adil. Privatisasi juga berlangsung sebelum dibentuknya institusi-institusi yang bisa mengumpulkan pajak dan mampu mengawasi kontrak. Ini menunjukkan bahwa institusi pemerintahan tersebut perlu diperkuat sebelum memasuki proses privatisasi. Benar, dari segi penghasilan, publik agak dirugikan sementara, tapi kehilangan ini (terutama arus kas/*cash flow* jangka pendek) sangat jauh lebih kecil dibandingkan kerugian yang terjadi dalam proses

privatisasi (yang terkait dengan nilai saham, bukan sekadar arus kas).

Tapi ini mencuatkan masalah: Apabila pemerintah sudah membangun sejumlah institusi yang kuat tersebut, mungkin akan lebih baik bagi pemerintah untuk maju selangkah lagi dan membangun institusi untuk ekstraksi minyak itu sendiri. Contohnya, membangun perusahaan milik negara yang efisien dan bersih untuk ekstraksi minyak, seperti yang telah dilakukan oleh Norwegia dan Malaysia (dan Cile dalam kasus penambangan tembaga). Strategi ini memiliki kelebihan: Ia menghindarkan masalah peragenan dalam privatisasi itu sendiri. Sebagaimana diketahui, proses privatisasi yang melibatkan agen bisa menyebabkan pemerintah kehilangan nilai aset dalam jumlah yang cukup besar.

BERSABARLAH: MINYAK TAK AKAN LENYAP

Dalam kasus ladang-ladang migas yang belum dikembangkan, ada alasan kuat kenapa harus menunggu: karena aset-aset tersebut pasti tidak akan hilang. Malahan apabila harga minyak suatu ketika nanti naik, maka nilai aset-aset yang masih berada di perut bumi tersebut akan terus melambung. Alasan itu lebih kuat karena biaya ekstraksi yang tinggi saat ini, yang mungkin saja bisa turun kelak berkat kemajuan teknologi. Imbalan menunggu boleh jadi akan lebih tinggi dibandingkan investasi lain yang mungkin dibuat oleh pemerintah.

Analisis Hotteling (1931) menawarkan kerangka untuk menentukan waktu paling tepat mengeluarkan sumber alam dari perut bumi (lihat juga bab 6). Secara prinsip, masalah komposisi portofolio (apakah dengan menahan kekayaan minyak dalam perut bumi atau sebagai aset di permukaan) bisa dipisahkan sepenuhnya dari keputusan pengeluaran belanja. Tapi, dalam praktiknya keduanya saling terkait. Seperti disebutkan dalam Pendahuluan volume ini, seiring negara menyaksikan pendapatannya meningkat (dari hasil ekstraksi) akan ada tekanan untuk membelanjakan uang yang diperoleh. Para konsultan internasional akan menekankan bahwa negara tidak menjadi lebih kaya; negara hanya mengubah komposisi basis asetnya—tapi gaung argumen ini tak begitu bunyi di telinga para pemilih (dalam kaitannya dengan politik). Argumen ini mendorong penundaan ekstraksi sumberdaya di perut bumi, sampai negara bisa melakukan reinvestasi atas sumberdaya tersebut di permukaan kelak.

Persoalan yang lebih besar lagi muncul ketika diketahui bahwa pemerintah—ketika mendapatkan uang dari ekstraksi sumberdaya

alam—akan menggunakannya untuk tujuannya sendiri dan bukan untuk rakyat. Sebagai contoh, pemerintah mungkin akan membeli senjata untuk mempertahankan kekuasaannya. Sampai tingkat tertentu rakyat mungkin mendapatkan sedikit manfaat, tapi jelas tidak sebanyak yang selayaknya atau yang seharusnya mereka peroleh. Padahal, prospek uang itu digunakan untuk kepentingan di masa depan mungkin akan lebih besar nilainya, ketimbang prospeknya sekarang. Sekali lagi, memang dibutuhkan kesabaran. Persiapan institusional bisa didisain untuk membantu memastikan hasil yang didapat *benar-benar* untuk membantu rakyat. Tetapi, memang pelaksanaannya akan sulit, sebagaimana sulitnya mengetahui apa yang akan dilakukan menghadapi berbagai bentuk pelanggaran atas ketentuan yang ada.⁴²

MENGIDENTIFIKASI PROVISI UNTUK RENEGOSIASI *EX ANTE*

Kita harus mengetahui ketika ada penemuan deposit minyak atau mineral yang besar, atau ketika harga minyak atau mineral melonjak tajam secara mendadak, ada kemungkinan untuk melakukan negosiasi ulang kontrak. Terutama jika kontrak asli tidak cukup jelas dalam mengidentifikasi perbedaan keadaan dimana negosiasi ulang seperti itu mungkin diperlukan. Tak terelakkan, dengan biaya tetap (*fixed cost*) yang sudah diinvestasikan, negosiasi ulang ini bisa mengikat pemerintah. Apabila perusahaan swasta tidak mematuhi permintaan negosiasi ulang tersebut, maka perusahaan itu juga akan kehilangan kontrak. Di sisi lain, perusahaan minyak bisa mengklaim bahwa kualitas minyaknya lebih buruk dari yang diperkirakan, atau biayanya lebih besar dari perkiraan semula. Dengan dalih itu, perusahaan minyak bisa menuntut ketentuan yang lebih baik, atau mengancam untuk henggang. Jika perusahaan itu benar-benar henggang akan ada penundaan yang cukup mahal untuk mengalirkan minyak, dan perusahaan baru yang diundang pun mungkin akan menuntut ketentuan yang tidak jauh berbeda dari yang dituntut perusahaan minyak sebelumnya. Kalau terjadi situasi seperti ini, pemerintah biasanya akan mengabdikan tuntutan itu.

Setiap kontrak bisa menjadi sumber perselisihan, dan ini biasa terjadi pada kontrak-kontrak minyak. Dalam beberapa kasus, perusahaan mungkin telah membuat komitmen investasi sebagai bagian dari ketentuan *lease* (atau penjualan). Tapi ketika komitmen dibuat dalam nilai dolar yang diinvestasikan, ada kemungkinan timbul persoalan norma-norma/kaidah-kaidah akuntansi yang disepakati (*non-arm's length accounting*). Di sisi

lain, ada banyak cara untuk kehilangan kontrak dimana pemerintah bisa mengusik kontraktor, dengan cara tidak memasukkan banyak ketentuan di dalam kontrak. Karena penemuan besar mungkin mengubah situasi perekonomian banyak pihak, yang menciptakan kepentingan ekonomi dan politik dalam negosiasi ulang, maka parameter dimana negosiasi ulang bisa terjadi harus diidentifikasi sebelumnya. Dengan demikian, kesepakatan bisa dicapai tanpa perselisihan.

Pada akhirnya, kerap kali negara dirugikan dua kali –pertama dari kontrak atau privatisasi yang tidak adil, dan kedua dari guncangan politik serta berbaliknya perhatian internasional dari komunitas investasi ketika pemerintah melakukan upaya untuk membenahi persoalan.

MENGHINDARI KONTRAK RUMIT

Risiko yang berhubungan dengan kontrak yang kompleks adalah bahwa perusahaan minyak kerap lebih memahami nilai pasar sebenarnya dari kontrak itu dibanding pemerintah (lihat bab 4). Sebagai contoh, jika harga minyak bergejolak tinggi dan tidak ada klausul *due diligence* untuk pengembangan, maka mendapatkan *lease* minyak sederhananya adalah mendapatkan opsi atas harga minyak, dan harga *lease* tersebut harus mencerminkan opsi itu. Kontrak dengan klausul kewajiban pengembangan kiranya akan menurunkan nilai *lease* tersebut—karena kontraktor dipaksa untuk mengembangkan *lease* pada suatu waktu yang berbeda dari waktu yang telah ditentukannya sendiri—tetapi harus dibandingkan pula keuntungan pengembangan ekstra dengan kerugian pendapatan. Kontrak bisa ditulis dengan sangat rumit sehingga akan sulit diketahui apakah ada pelanggaran besar; atau syarat-syarat bisa dimasukkan yang mengarah pada pelanggaran kedua belah pihak, sehingga semakin mempersulit pencapaian resolusi yang adil.

Jelas ada ketegangan di antara kekhawatiran yang baru disebutkan tadi dengan pembahasan sebelumnya. Kontrak-kontrak sederhana, dengan sedikit klausul kesiapsediaan (*contingency*), lebih siap menghadapi keadaan manakala ada tekanan untuk melakukan negosiasi ulang.

Karenanya, akan lebih bermanfaat membangun seperangkat standar kontrak, yang tidak ditulis oleh perusahaan minyak tapi justru oleh penghasil minyak itu sendiri. Hal ini akan mencerminkan pengalaman dan upaya terbaik mereka, untuk membentengi diri dari berbagai macam muslihat supaya mereka tidak dicurangi seperti sebelumnya.

EVALUASI KONTRAK BERDASAR INSENTIF YANG DIHASILKAN
DAN KINERJANYA DI BAWAH SKENARIO YANG BERBEDA

Selama bertahun-tahun, ada rangkaian model dalam pengekstraksian minyak dan sumberdaya alam lainnya. Sebagai contoh, ada berbagai bentuk kontrak atas jasa yang diberikan. Teori umum pemberian kontrak memberikan gambaran melalui mana persiapannya bisa dinilai—apapun nama yang dilekatkan pada persiapan itu—dan menyoroti fakta bahwa, sepanjang informasi tidak sempurna dan kontrak tidak lengkap (dalam hal ini selalu tidak lengkap) persoalan menyangkut peragenan mencuat. Sekali kontrak ditetapkan, kita bisa menganalisis pembayaran pada tiap kemungkinan yang berbeda, dan mengidentifikasi insentif serta tindakan yang ditimbulkannya. Singkatnya, secara prinsip kita dapat memastikan bagian dari nilai potensial sumberdaya milik pemerintah dengan skenario harga, kuantitas, atau kualitas yang berbeda (lihat bab 3).

KEMAMPUAN NEGARA MENANGGUNG RISIKO

Perjanjian ketentuan kontrak yang berbeda memberikan uang kepada pemerintah dalam waktu yang berbeda—dan dengan risiko yang berbeda pula. Seperti yang kami catat, kebanyakan bonus bidding menempatkan uang di muka dan memberikan risiko pada perusahaan minyak. Bagi perusahaan minyak yang berurusan dengan AS, tindakan ini dipandang bodoh dan mahal. Sebab, AS bisa meminjam uang jauh lebih murah dibanding perusahaan minyak, dan negara itu mampu mendiversifikasikan risikonya jauh lebih baik. Sebenarnya, risiko implisit dan faktor diskon waktu lebih merugikan pemerintah. Pola ini bisa dibalik bila menyangkut perusahaan minyak besar yang berhubungan dengan negara kecil produsen minyak.

JAMINAN MENGHADAPI RISIKO MINYAK

Pasar minyak jangka panjang yang berlangsung hingga ke masa depan, secara efektif sesungguhnya tidak ada. Karenanya, banyak negara ingin mempertahankan *cadangan riil* (*real reserves*) mereka sebagai bentuk perlindungan aset—yakni sebagai manajemen risiko jangka panjang. Argumen ini ada benarnya di Bangladesh, menyangkut keputusan negeri itu berkaitan dengan percepatan untuk mengembangkan ladang minyaknya.

KESIMPULAN

Ekonomi kesejahteraan modern telah memberikan kepada kita alat-alat, dengan mana kita bisa mencari strategi alternatif untuk mengembangkan sumberdaya alam negara—yang berdampak pada “kesejahteraan sosial” (bab 6). Ini adalah pendekatan yang mengintegrasikan dampak ekstraksi sumberdaya alam terhadap lingkungan—pada kelompok yang berbeda di dalam negara, juga terhadap generasi selanjutnya. Pendekatan ini menggabungkan ekonomi makro dan mikro. Juga memungkinkan adanya *trade-off*, contohnya *trade-off* antara besarnya masalah peragenan, risiko penyimpangan sumberdaya, dan tekanan risiko. Tapi untuk banyak penerapan, kekomprensifannya diimbangi pula dengan ketidakpraktisannya.

Ada dua alternatif yang disederhanakan di sini. Satu, fokus pada seberapa besar publik mendapatkan manfaat dari penjualan, yang diukur dengan adanya pendapatan nilai sekarang yang didiskonto untuk pemerintah.⁴³ Kedua, untuk mengukur nilai sekarang terdiskonto terhadap perubahan GDP negara—yakni GDP *hijau*, bukan GDP yang diukur secara konvensional (lebih jauh tentang pentingnya ukuran yang benar tentang GDP, lihat bab 6).⁴⁴ Keduanya tentu saja tidak memadai: Pertama, karena tidak menekankan tentang apa yang terjadi di luar sektor publik atau apa yang dilakukan oleh pemerintah dengan uang yang diperoleh; dan kedua karena tidak ada penekanan pada persoalan distribusi (pendapatan *median* mungkin akan turun meski pendapatan total naik). Tapi keduanya berguna dalam menyoroti bermacam-macam penyimpangan yang bisa terjadi.

Bab ini seharusnya membuat terang bahwa, dalam penyusunan perjanjian kontrak antara negara dan mereka yang punya pengetahuan serta keahlian untuk mengeluarkan minyak, ada sejumlah besar masalah peragenan. Di samping itu, bentuk penyusunan perjanjian kontrak bisa membuat sebagian masalah menjadi lebih buruk, dan pada saat bersamaan meringankan sebagian masalah yang lain.

Pada titik ini, komunitas riset tidak memberikan ringkasan provisi yang lengkap dalam menghadapi situasi alternatif —dengan perhitungan untung dan rugi, sukses dan kegagalan. Norwegia dan Malaysia adalah contoh paling sukses dalam melakukan pendekatan ini. Keduanya memperlihatkan, negara yang memutuskan untuk memiliki dan menjalankan perusahaan minyak sendiri, serta mempelajari keahlian yang diperlukan dalam bermacam-macam bidang manajemen dan kontrol dari banyak perusahaan minyak.⁴⁵

Privatisasi penuh—yang berarti bonus bid, kontrak jangka panjang kepada perusahaan swasta tanpa keikutsertaan saham pemerintah—telah ditandai dengan penyimpangan yang terburuk, dengan pemerintah mendapatkan *deal* paling buruk pula (contoh, pembayaran sebagai nilai minyak).

Bagi negara-negara yang memiliki kualitas manajemen publik tinggi, dimana tidak ada persoalan kesulitan ekstraksi (seperti ekstraksi di laut dalam), jalan yang ditempuh Malaysia tampaknya yang sesuai. Bagi yang lain, jawabannya kurang jelas. Mereka menghadapi pilihan sulit, apakah harus mencoba memperbaiki manajemen sektor publik atau harus bergantung pada sektor publik yang tidak sempurna dan korup. Pilihan itu diambil untuk menetapkan hubungan dengan sektor swasta yang sarannya jelas berbeda jauh dengan kepentingan publik—terutama karena swasta selalu berupaya memperkecil pembayaran kepada publik. Jalan yang telah ditempuh Malaysia adalah yang selayaknya dilakukan—meski pada awalnya sempat bergantung pada sektor swasta, namun tujuan intinya adalah demi memperoleh transfer teknologi, keahlian, dan pemahaman struktur organisasional—demi membuka jalan bagi terbentuknya sektor publik industri ekstraktif yang efisien.

Apapun pendekatannya, prinsip-prinsip berikut harus memandu pemerintahan:

Transparansi: Perjanjian yang transparan dan terbuka. Tiap perusahaan minyak yang tidak mau membuka semua ketentuan kontrak, volume yang diekstraksi dan harga jualnya, harus dilarang beroperasi di wilayah suatu negara. Kerahasiaan bisnis terlalu sering dijadikan kedok perilaku yang buruk. Begitu pula, ketika ada penyesuaian ketentuan kontrak, semuanya harus dibuat dengan cara yang terbuka dan transparan.

Kepemilikan: Negara berkembang harus menjadi pemilik tertinggi sumberdaya alam. Ini artinya nilai sisa sumberdaya (*residual rents*) dan hak kontrol atas sumberdaya yang tersisa tersebut (*residual control rights*) harus tetap ada pada negara. Sudah tentu, kedua pihak berkepentingan untuk membuat sejelas dan seluas mungkin untuk mengantisipasi segala kemungkinan, tapi memang tidak ada kontrak yang benar-benar sempurna.

Keadilan: Hak atas nilai sumberdaya alam ada pada negara; perusahaan minyak asing hanya mendapatkan tingkat pengembalian yang wajar, disesuaikan dengan risiko yang mereka hadapi. Ini artinya kontrak harus mencantumkan bahwa kenaikan harga migas haruslah diperuntukkan bagi negara berkembang.

Di awal saya menjelaskan prinsip-prinsip yang harus mengawal proses lelang. Sebagai contoh, dibutuhkan alasan kuat untuk bidding royalti, dengan hasil eksplorasi pra-bidding dibuka kepada publik. Ketika hanya ada satu (atau segelintir) bidder pada sebuah blok, harus ada pemahaman bahwa negara tidak akan menerima nilai yang wajar atas sumberdayanya. Dalam beberapa hal, mungkin akan lebih baik melakukan bidding untuk jasa tertentu, ketimbang memberikan *leasing* blok migas. Reformasi yang dijelaskan dalam bab ini tentu tidak akan disambut oleh semua orang. Sebab, terlalu banyak yang diuntungkan dari kondisi yang sudah ada sekarang. Mereka akan menakut-nakuti bahwa pembangunan akan terhambat atau pertumbuhan jadi melambat. Semua ini adalah masalah ekonomi politik, yang dibahas dalam bab 8, 9, dan 10. Cukup dikatakan di sini bahwa, reformasi dalam proses politik—termasuk yang ada kaitannya dengan kontribusi kampanye—pada akhirnya mungkin diperlukan untuk mencapai reformasi institusional sederhana yang disarankan di sini. Tetapi argumen bahwa strategi privatisasi aset nantinya akan menjauhkan kebutuhan terhadap reformasi politik tidaklah konsisten baik menurut teori maupun pengalaman.

Bagi banyak negara berkembang, masalah sentralnya adalah bukan karena kurangnya bantuan asing. Tetapi lebih karena kegagalan komunitas internasional membayar secara memadai sumberdaya yang mereka ambil dari suatu negara, dan memberikan uang yang mengalir langsung untuk pembangunan dan kemakmuran rakyat negara tersebut. Sebagian besar tanggung jawab untuk memastikan negara-negara berkembang dibayar penuh dan sumberdayanya dimanfaatkan secara benar, sudah pasti terletak di tangan pemerintahan negara-negara berkembang tersebut. Tetapi saya telah menunjukkan dalam bab ini, akan selalu ada kepentingan yang berseberangan dari perusahaan multinasional. Di masa lalu, tindakan mereka kadang merusak demokrasi dan memberikan kontribusi pada merebaknya korupsi, salah satu karakteristik khas yang terjadi di negara-negara yang mengalami kutukan sumberdaya alam.

Sesungguhnya, banyak negara kaya sumber alam punya prospek lebih baik untuk mencapai pertumbuhan. Tetapi supaya ini terjadi, minimal negara berkembang harus mendapatkan nilai penuh dari hasil sumberdaya mereka, dan uang yang diterima dari sumberdaya tersebut haruslah ditujukan untuk kepentingan negara sebesar-besarnya, bukannya untuk sekelompok kecil orang. Kutukan sumberdaya alam bukan tak bisa dihindari, dan sebenarnya banyak hal yang bisa dilakukan—oleh pemerintah negara berkembang, perusahaan multinasional, dan komunitas

internasional—untuk memastikan bahwa seluruh rakyat di negara tersebut merasa beruntung memiliki kelimpahan sumberdaya alam dan akan menikmati buah dari kekayaan itu.

UCAPAN TERIMA KASIH

Riset yang dibebankan dalam bab ini didukung sebagian oleh Ford, MacArthur, dan Mott Foundations. Saya juga mendapatkan manfaat berkat partisipasi dalam pelatihan jurnalis IPD mengenai kutukan sumberdaya alam di Kazakhstan, Nigeria, dan Azerbaijan, yang disponsori oleh Open Society Institute. Diskusi-diskusi di Malaysia dan Venezuela atas masalah yang dibahas dalam bab ini, termasuk pembicaraan dengan para pemimpin negara itu, juga sangat informatif.

CATATAN

- 1 Seperangkat kondisi umum dimana seharusnya cukup efisien bagi pemerintah menyerahkan aktivitas kompleks (seperti pertahanan nasional atau ekstraksi minyak) ke sektor swasta, justru sangat dibatasi. Lihat Sappington and Stiglitz (1988).
- 2 Di samping itu, perusahaan minyak diharuskan membayar 10 sampai 15 persen dari nilai minyak yang diproduksi di Alaska kepada negara, sebagai pajak pemisahan atau pajak yang dipungut atas ekstraksi sumber alam (*severance taxes*).
- 3 Lihat Fineberg (2003). Dikenal sebagai “kasus Amerada Hess”. Sebagai perusahaan pertama dalam daftar 15 terdakwa, BP sendiri membayar US\$185 juta dalam bentuk royalti (1991) dan US\$1,4 miliar dalam bentuk *back taxes* (*pajak yang tidak dibayarkan pada saat jatuh tempo*) (pada 1994). Meski demikian, pemerintah federal memberikan keringanan pajak cukup besar kepada BP sehingga memangkas biaya hukumnya setengah. Lebih jauh kasus BP, lihat Corzine (1994). Saya menjadi saksi ahli dalam perkara tersebut. Untuk latar belakang lebih jauh tentang kasus Amerada Hess dan penyelesaiannya, lihat Thomas (1995). Alaska hanyalah satu dari sekian banyak tuntutan perkara oleh negara bagian dan pemerintah federal, yang menuduh banyak perusahaan minyak berlaku curang dalam pembayaran dengan nilai mencapai ratusan juta dolar. Pemerintah sudah memenangkan sejumlah kasus ini. Selama masa Pemerintahan Clinton, peraturan baru dikeluarkan untuk mencoba membatasi aneka praktik curang tersebut.
- 4 Keputusan dalam kasus itu, *State of Alabama v. Exxon Mobil Corp.* (no. cv-99-2368), bisa dilihat di http://www.vercitsearch.com/news/docs/national-nwlr_120303/L.jsp
- 5 Putusan awal, yang menuntut Exxon membayar US\$3,4 miliar sebagai hukuman dan US\$88 juta sebagai kompensasi kerusakan, diajukan setelah pengadilan tinggi negara

bagian Alabama menetapkan juri seharusnya tidak boleh diijinkan melihat surat yang dikeluarkan pengacara Exxon Mobil. Isi surat itu membahas interpretasi legal menyangkut kesepakatan royalti (lihat Davis, 2003).

- 6 Masalah peragenan dalam konteks korporasi didiskusikan oleh Stiglitz (1985) bersama Jensen and Meckling (1976). Untuk diskusi singkat dalam literatur setelah itu, lihat Stiglitz (2000). Peran kegagalan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) yang menyebabkan kurang suksesnya privatisasi di Rusia didiskusikan oleh Hoff and Stiglitz (2005).
- 7 Sistem yang bermanfaat adalah secara konstan merotasi para pejabat pemerintah, sehingga membuat peluang penyuaipan tiap pejabat yang terlibat dalam transaksi akan semakin sulit.
- 8 Jalan lain untuk mengontrol biaya peragenan adalah membatasi lingkup konflik kepentingan. Ketika para pejabat dari industri minyak membantu memformulasikan kebijakan energi sebuah negara, akan muncul konflik kepentingan yang nyata. Konflik kepentingan itu memperlihatkan bahwa: kebijakan energi yang baik untuk industri energi tidaklah serta merta menjadi kebijakan energi yang baik pula untuk negara. Regulasi “pintu berputar (*revolving door*)” dimaksudkan untuk membatasi pengaruh konflik kepentingan ini.
- 9 Ini benar, tak peduli dilakukan oleh perusahaan milik negara ataupun oleh perusahaan swasta. Apabila dilakukan oleh perusahaan swasta, apakah kontrol diberikan atas aset-aset atau hanya diberikan tanggung jawab melakukan ekstraksi dengan, katakanlah kontrak lima tahun. Apabila aset-aset tersebut dikembalikan ke perusahaan swasta, bagaimana “penjualan” dilakukan juga menjadi persoalan.
- 10 Di sisi lain, “para pemilik” mungkin punya dorongan yang lebih kuat untuk tidak mengijinkan pengalihan. Tapi jika pemiliknya beragam, akan ada masalah menyangkut kepentingan publik (lihat Stiglitz 1985). Perbedaan antara insentif untuk pengawasan di sektor publik dan sektor swasta mungkin relatif sedikit berbeda.
- 11 Tujuan kontrak yang optimal ada beberapa. Termasuk (a) membayar agen sekecil mungkin dalam ekstraksi minyak dan (b) memastikan bahwa agen mengekstraksi minyak dengan cara paling efisien, sehingga total nilai sekarang terdiskonto minyak yang diekstraksi dimaksimalkan dengan biaya serendah mungkin. Pemerintah dengan bujet yang ketat dan terbatas kemampuannya untuk mengakses ke pasar modal, mungkin juga khawatir dengan risiko dan dengan jangka waktu pembayaran. Jika kerangka anggaran yang tepat tidak tersedia, bahkan negara-negara industri maju pun bisa khawatir dengan variabel ini.
- 12 Saya menyebut semua ini “doktrin” karena, kecuali berada di bawah kondisi pembatasan yang ketat, pemaksimalan nilai pemegang saham *tidak akan* mengarah pada efisiensi Pareto (yang terbatas), dan mungkin tidak menjadi kepentingan para pemilik saham itu sendiri (lihat, Stiglitz 1972; Grossman and Stiglitz 1976, 1977; Stiglitz 1982).
- 13 Ada pembatasan penting dalam mekanisme pengambilalihan (lihat, Stiglitz 1972; atau Grossman and Hart 1980). Pengambilalihan adalah subjek masalah penumpang gelap (*free-rider*). Lebih dari itu, ada banyak cara dimana para manajer mengurangi kemungkinan terjadinya pengambilalihan, sebagian daripadanya, karena efeknya yang merusak nilai (Edlin and Stiglitz 1995).
- 14 Manakala ada hukuman kriminal, biaya keuangan dalam hukuman itu harus dimasukkan ke dalam analisis.

- 15 Media telah mengungkapkan sejumlah contoh kasus penyuaipan, dengan relatif sedikit saja yang terkena hukuman. Di antara yang mendapat perhatian lumayan dalam tahun-tahun belakangan ini adalah kasus ExxonMobil di Kazakhstan (lihat, Catan and Chaffin 2003) dan Freeport Mining di Indonesia (lihat Waldman 1998). Pada kasus terakhir, Freeport secara terbuka mengakui telah membayari para pejabat pemerintah (departemen pertahanan) untuk jasa yang diberikan (memberikan perlindungan keamanan untuk pertambangan itu), dengan beralasan tidak ada alternatif selain bergantung pada militer Indonesia untuk menjaga keamanan. Para pejabat pemerintah Indonesia juga menegaskan bahwa pembayaran perusahaan untuk para prajurit atau perwira polisi melanggar hukum mereka (Perlez and Bonner 2005).
- 16 Malaysia telah membadanhukumkan industri minyaknya ke dalam bentuk korporasi (dengan pemerintah tetap menjadi pemilik saham terbesar). Perubahan itu mungkin telah membebaskan Malaysia dari hambatan yang diterapkan terhadap perusahaan milik negara. Sementara kebebasan boleh jadi menghasilkan efisiensi yang lebih besar, ia juga memberikan peluang lebih besar untuk mengalihkan sumberdaya demi kepentingan pribadi (termasuk melalui pembayaran para pejabat perusahaan dengan gaji tinggi).
- 17 Persoalan keagenan bukanlah satu-satunya alasan bahwa privatisasi kadang menemui kegagalan –atau setidaknya gagal mencapai sukses seperti yang diharapkan. Ada juga persoalan komitmen. Di satu sisi, sekali investasi ditanam, pemerintah mungkin berupaya menegosiasi ulang untuk mendapatkan ketentuan yang terbaik, dengan mengancam akan mengambil aset. Sebaliknya untuk melindungi investasi mereka, investor boleh jadi akan melakukan ekstraksi secepat-cepatnya. Pada titik tertentu, perusahaan pertambangan atau minyak mungkin akan mengancam berhenti beroperasi kecuali negosiasi dilakukan untuk memperoleh ketentuan terbaik. Masalahnya pemerintah tidak akan pernah tahu apakah ancaman semacam itu cukup kredibel, karena pemerintah juga tidak tahu biaya operasi perusahaan yang sebenarnya. Contohnya, jika biayanya terlalu tinggi, akan lebih menguntungkan bagi pemerintah melakukan negosiasi ulang untuk memperbaiki insentif perusahaan itu. Jika kurang menguntungkan, pemerintah bisa mencari perusahaan lain untuk mengoperasikan sumur migas di bawah ketentuan awal. Namun, opsi terakhir ini mungkin tidak mudah apabila perusahaan minyak yang lain pun tidak tahu biaya ekstraksinya. Kemudian, dengan mengasumsikan *fixed costs* (biaya tetap) untuk masuk ke dalam kontrak, mereka mungkin akan berkesimpulan bahwa biayanya menjadi penghalang, terbukti dengan hengkangnya perusahaan pertama. Persoalan jadi lebih buruk, dalam masalah tawar-menawar sederhana dengan informasi yang tidak sempurna, mungkin akan lebih menguntungkan bagi perusahaan minyak untuk menutup operasinya (secara efektif melanjutkan mogok) untuk memperbaiki klausul kontraknya, bahkan jika produksi pun akan lebih menguntungkan bagi perusahaan itu. Keasimetrisan informasi seperti itu berarti bahwa, bahkan ketika pasar awalnya (*ex ante*) sangat kompetitif, sesudahnya (*ex post*), operator yang berjalan punya kekuatan pasar. Seringkali sulit mendesain *renegotiation-proof contracts*. Dengan mensyaratkan perusahaan menempatkan obligasi yang besar mungkin akan membuat kecil kemungkinan perusahaan itu berperilaku demikian. Tapi mungkin ada biaya besar di balik tuntutan seperti itu karena apa yang kadang disebut masalah *moral hazard* (dorongan berbuat jahat) ganda; perusahaan minyak atau pertambangan mungkin khawatir bahwa, bahkan jika ia bersikap tanpa cela, pemerintahan berikutnya mungkin akan menerapkan syarat yang membuat operasi

- jadi tidak menarik sehingga membuatnya mundur, dengan demikian “secara tidak fair” akan kehilangan obligasinya.
- 18 Saya menjadi saksi ahli dalam gugatan oleh Negara Bagian Texas untuk mencoba menghentikan program jual obral oleh Reagan. Meski kami menunjukkan kerugian yang ditanggung pemerintah—dan keuntungan yang didapat perusahaan minyak—sangat besar, tapi pengadilan menetapkan bahwa kebijakan itu dibolehkan dan masuk dalam wilayah kekuasaan Pemerintah Reagan (lihat Leitzinger and Stiglitz 1984).
 - 19 Jelas sekali, perusahaan minyak akan menolak inisiatif ini, dengan mengatakan jika mereka dipaksa membuka informasi, mereka akan mengurangi harga penawaran (bid) mereka. Secara seimbang, naiknya jumlah penawaran dalam tender lanjutan diharapkan bisa lebih dari sekadar menutup kerugian dalam jumlah penawaran saat tender awal. Namun, mungkin akan ada masalah dalam pelaksanaannya.
 - 20 Secara khusus ini merupakan kasus di negara-negara industri maju, seperti di Amerika Serikat; tingkat pinjaman korporat yang akan digunakan untuk mempersiapkan bid, jauh lebih tinggi daripada tingkat T bill yang bisa dipinjam pemerintah AS. Atau lebih besar dari tingkat yang bisa dipinjam oleh negara bagian Alaska.
 - 21 Di luar efek kompetisi, dengan membebankan risiko pada perusahaan, bonus bidding juga menurunkan harga. Karena peserta dari sektor swasta menuntut kompensasi untuk risiko yang ditanggung (premi untuk risiko dikeluarkan dari harga).
 - 22 Ada kerugian kedua: Tanpa pembayaran bonus, perusahaan akan mengajukan penawaran royalti secara agresif, dan melihat kontrak sebagai opsi. Jika diketahui biaya ekstraksi ternyata rendah, perusahaan itu akan mengembangkan sumur minyaknya; sebaliknya jika tidak, akan ditinggalkannya. Perusahaan itu tidak rugi apapun. Pemerintah juga tidak menanggung rugi: Karena minyak bukanlah aset tak berharga; aset itu akan tetap berada di perut bumi. Dengan komitmen performa, sumur migas itu mungkin bisa diajukan lagi untuk ditenderkan kembali. Apabila pemerintah ingin mendapatkan *cash flow* cepat, ia bisa mengurangi masalah ini dengan meningkatkan bonus (tetap) di muka yang harus dibayar, sehingga mengurungkan niat perusahaan yang semula melihat penawaran itu sebagai opsi murah.
 - 23 Yakni, sebuah kontrak bisa memberikan itu ketika produksi sumur minyak jauh di bawah level yang diharapkan, dengan mengurangi tarif royalti. Masalahnya bahkan bisa muncul dalam kontrak bidding bonus standar, yang secara tipikal termasuk tarif royalti tetap (terbatas).
 - 24 Ada lagi kontrak yang tidak terdistorsi –yakni royalti atas laba bersih. Masalahnya adalah sulit untuk melihat laba bersih “yang sebenarnya”, dan dengan kontrak laba bersih, problem peragaan yang dicatat sebelumnya menjadi besar.
 - 25 Bahkan di sinipun ada yang kurang kelihatan. Dalam lelang yang berjalan baik, mungkin ada proses kualifikasi untuk memastikan bidder bisa membayar apa yang mereka tawar. Namun, proses kualifikasi ini bisa dengan mudah diselewengkan.
 - 26 Sebagai akibat obral murah selama masa Pemerintahan Reagan, hanya ada satu atau dua bidder atas banyak lokasi sumur minyak. General Accounting Office mengeluarkan hasil studi pada 1986 yang melaporkan bahwa penjualan obral itu telah “secara signifikan mengurangi kompetisi dan pendapatan bid pemerintah” untuk kontrak minyak tersebut. Institusi itu juga menaksir bahwa pemerintah telah kehilangan pendapatan senilai US\$7 miliar, yang seharusnya diterima apabila tender itu dilakukan

secara benar. Industri minyak bereaksi dengan mengklaim bahwa obral *lease* yang cepat dan ekspansif itu akan mempercepat produksi minyak, sehingga “gain dari penerimaan bonus awal, rente, royalti dan pajak akan lebih dari cukup untuk menutup” pendapatan dari bid yang gagal (Shabecoff 1985).

- 27 Dalam kasus mineral, masalahnya lebih ekstrim, seperti dibuktikan oleh upaya gagal Pemerintahan Clinton untuk merevisi undang-undang *leasing*.
- 28 Lihat Freeland (2000) untuk diskusi privatisasi sumber alam di Rusia, yang mengangkat banyak masalah yang didiskusikan di bagian ini dan sebelumnya. Banyak privatisasi di Republik Ceko diintermediasi melalui pinjaman dari bank-bank milik pemerintah—bank tidak diprivatisasi pada tahap awal transisi.
- 29 Fenomena kutukan pemenang pertama kali ditulis oleh Capen, Clapp, and Campbell (1971) dan analisis matematikanya oleh Wilson (1977).
- 30 Ada argumen keamanan nasional yang kuat untuk privatisasi (lihat bab 6, Stiglitz 2000). Namun, saya cukup menyoroti di sini, dengan lebih menyempitnya masalah mendapatkan nilai pasar yang wajar.
- 31 Bidder utama lainnya adalah kontraktor yang telah menjalankan fasilitas itu untuk USEC.
- 32 Lebih buruk lagi adalah situasi keasimetrisan pelaksanaan. Jika sejumlah perusahaan tahu pemerintah tampaknya tidak akan melaksanakan ketentuan tertentu dalam kontrak, maka perusahaan bisa mengajukan penawaran lebih besar. Hubungan khusus dengan pemerintah ini dikonversikan menjadi keuntungan dalam bidding, bahkan jika pemerintah tidak terang-terangan melakukan intervensi di dalam proses lelang.
- 33 Untuk diskusi yang lebih umum terhadap masalah ini, lihat Hoff and Stiglitz (2005).
- 34 Lihat Stiglitz (2006) dan Hoff and Stiglitz (2005) untuk diskusi yang lebih ekstensif tentang masalah ini.
- 35 Sebenarnya, ada pengaruh eksternal yang signifikan; dengan begitu banyak yang menarik kapital keluar negeri, maka produksi dan *return* juga jadi lebih rendah. Dalam keadaan seperti ini, bahkan mereka yang tidak merasa perlu melindungi kapital dengan memindahkan kapitalnya keluar negeri, mungkin tahu lebih menarik menginvestasikan uang mereka dalam ekonomi yang sedang booming seperti di AS daripada di Rusia yang ekonominya sedang tertekan. Hal ini bisa diformalkan dalam model teori “Prisoner’s Dilemma” keseimbangan Nash: Yakni efisiensi Pareto mensyaratkan semua menyimpan uang mereka di dalam negeri; tapi demi kepentingan mereka pula untuk menarik uang keluar. Dengan formulasi yang lain, ada masalah kegagalan koordinasi. Ada keseimbangan ganda; satu orang menggiring semua orang membawa uang keluar negeri, yang lain menggiring semua membiarkan uang tetap di dalam negeri. Teori Pareto ternyata lebih dominan. Mengubah aturan permainan—dengan menjadikannya ilegal membawa uang keluar—pada dasarnya memaksa perekonomian ke dalam ekuilibrium yang baik.
- 36 Ada serangkaian masalah kelima yang terkait dengan rincian kontrak. Jika kontrak mengandung provisi royalti yang tidak bisa diubah lagi, maka ekstraksi berhenti ketika penerimaan bersih oleh perusahaan minyak—yakni pembayaran royalti bersih—jumlahnya nol; masih ada *return* ekonomi yang positif untuk mengekstraksi minyak.
- 37 Lihat Stiglitz (2002) dan Freeland (2000) untuk diskusi yang lebih luas tentang privatisasi Rusia.

- 38 Ada masalah sulit dalam memastikan nilainya; sebagian karena insentif (keduanya karena alasan pajak dan alasan yang disebut sebelumnya) untuk melaporkan nilai yang lebih rendah, untuk sumber alam yang diekstraksi, daripada nilai pasar sebenarnya.
- 39 Sebenarnya, mereka cukup cerdas sehingga hanya mengeluarkan sedikit uang dari kantong sendiri. Sebagian besar, mereka berhasil menemukan cara bagaimana menggunakan sumber milik pemerintah sendiri untuk memenangkan Yeltsin supaya bisa terpilih lagi.
- 40 Saya berpartisipasi dalam sebuah seminar dengan para pejabat senior pemerintahan di Moskow pada Maret 1994, yang mana masalah sentralnya adalah bagaimana menarik garis batas dengan masa lalu. Para pejabat itu berpendapat bahwa nilai aset yang dicuri mencapai antara satu triliun dan satu triliun setengah, dan kecuali jika porsi signifikan dari nilai curian itu bisa dipulihkan lagi, maka akan sulit untuk negara itu bergerak ke depan. Para pembela pencurian itu menekankan bahwa aset-aset tersebut nilainya tidak akan sebesar itu, kalau bukan gara-gara upaya kelompok oligarki yang merestrukturasinya.
- 41 Sebagaimana selalu terjadi, persoalannya jauh lebih rumit. Pemerintah Rusia juga sangat memerlukan uang. Namun, pemerintah secara efektif dipaksa meminjam dari perbankan swasta (sebagian besar uang berasal dari deposit perusahaan pemerintah). Jika Bank Sentral diizinkan meminjamkan uang kepada pemerintah, atau jika Barat meminjamkan lebih banyak uang untuk jangka pendek, maka pemerintah tidak perlu beralih ke perbankan swasta. Hal ini kelihatan seperti permainan yang ditujukan untuk menutupi kedok pengalihan sumber dana luar biasa besar milik publik ke perbankan swasta.
- 42 Kasus Chad (dimana *trust account* dibentuk, tapi pemerintah mengingkari kesepakatan tak lama setelah pendapatan minyak mulai menghasilkan) bisa dijadikan pelajaran. Ini adalah argumen mengapa mungkin keliru bagi institusi multilateral untuk membantu negara-negara yang diperintah oleh diktator korup. Walaupun negara tersebut sangat melarat namun demikian akan lebih baik kiranya mengambil sikap menunggu.
- 43 Jelas sekali, sejak strategi pembangunan yang berbeda membawa risiko yang berbeda, dan hasilnya acak (*stochastic*), analisis yang lebih halus akan lebih diperhitungkan (dengan harga bayangan/*shadow price* yang tepat) variabilitasnya. Yang jadi persoalan bukanlah apa yang sebenarnya terjadi, tetapi juga apa yang mungkin terjadi.
- 44 Fokus haruslah ditujukan pada produk nasional bersih *green* –bukan hasil produksi yang disesuaikan di dalam negeri tapi pendapatan (kenaikan kemakmuran) rakyat negeri bersangkutan. Ketika negara menjual aset-aset mereka kepada orang asing di bawah nilai pasar yang wajar, kekayaan nasional mereka pun menyusut. Dalam banyak kasus ketika ini terjadi, pemerintah menghabiskan hasil penjualan itu untuk konsumsi, dan negara itu mengalami booming-mini. Dengan kata lain, tampaknya privatisasi membawa pada kenaikan PDB. Ini menunjukkan bagaimana langkah yang berbeda bisa memberikan perspektif yang berbeda menyangkut manfaat dari reformasi.
- 45 Pemerintah Chile secara bersamaan tampaknya menjalankan pertambangan tembaga secara efisien, dan menerima *return* yang besar –lebih besar dari yang diterimanya (berdasarkan perbandingan) dari pertambangan-pertambangan yang sudah diprivatisasi.

REFERENSI

- Arnott, R., B. Greenwald, and J. Stiglitz. 1994. "Information and Economic Efficiency." *Information Economics and Policy* 6 (1): 77-88.
- Capen, E., R. Clapp, and W. Campbell. 1971. "Competitive Bidding in High-Risk Situations." *Journal of Petroleum Technology* 23: 641-53.
- Catan, T. and J. Chaffin. 2003. "Bribery Has Long Been Used to Land International Contracts; New Laws Will Make That Tougher." *Financial Times* May 8:19.
- Corzine, R. 1994. "BP to Pay Dollars 1,4bn Tax to Alaska." *Financial Times* November 19:3.
- Davis, M. 2003. "ExxonMobil to Appeal Huge Award; Punitive Damages Total 11.8 Billion." *The Houston Chronicle* November 15:1.
- Edlin, A. and J. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85 (5): 1301-12.
- Fineberg, R. 2003. "Securing the Take: Petroleum Litigation in Alaska." Dalam *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, ed. S. Talik, hal. 53-69. New York: OSI.
- Freeland, C. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. New York: Crown Business.
- Garrahan, M. and A. Ostrovsky. 2005. "Chelsea Draws as Roman Scores with Oil." *Financial Times* September 30: 30.
- Greenwald, B. and J. Stiglitz. 1986. "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets." *Quarterly Journal of Economics* 101 (2): 229-64.
- Grossman, S. and O. Hart. 1980. "Takeover Bids, the Free Rider Problem and the Theory of the Corporation." *Bell Journal of Economics* 11 (1): 42-64.
- Grossman, S. and J. Stiglitz. 1976. "Information and Competitive Price Systems." *American Economic Review* 66 (2): 246-53.
- Grossman, S. and J. Stiglitz. 1977. "On Value Maximization and Alternative Objective of the Firm." *Journal of Finance* 32 (2): 389-402.
- Hoff, K. and J. Stiglitz. 2005. "The Creation of the Rule of Law and the Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatization." National Bureau of Economic Research, Working Paper 11772.
- Hotelling, H. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39 (2): 137-75.
- Jensen, M. and M. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3: 305-60.
- Leitzinger, J. and J. Stiglitz. 1984. "Information Externalities in Oil and Gas Leasing." *Contemporary Economic Policy* 0 (5): 44-57.
- Perlez, J. and R. Bonner. 2005. "Below a Mountain of Wealth, a River of Waste." *The New York Times* December 27:1
- Sappington, D. and J. Stiglitz. 1988. "Privatization, Information and Incentives." NBER Working Paper No. W2196, June.
- Shabecoff, P. 1985. "US. Government Lost \$7 Billion on Offshore Leases, Study Finds."

New York Times, July 29: B5.

- Stiglitz, J. 1972. "Optimality of Stock Market Allocation." *Quarterly Journal of Economics* 86 (1): 25-60.
- Stiglitz, J. 1982. "The Inefficiency of the Stock Market Equilibrium." *Review of Economic Studies* 49 (2): 241-61.
- Stiglitz, J. 1985. "Credit Markets and the Control of Capital." *Journal of Money, Credit, and Banking* 17 (2): 133-52.
- Stiglitz, J. 2000. "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics." *Quarterly Journal of Economics* 115 (4): 1441-78.
- Stiglitz, J. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Stiglitz, J. 2003. *The Roaring Nineties*. Washington, DC: W.W. Norton.
- Stiglitz, J. 2006. *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton.
- Thomas, R. 1995. "State Settles Oil Fight \$100 Million Ends 18-Year-Old-Battle." *Anchorage Daily News* April 7:A1.
- Waldman, P. 1998. "Hand in Glove: How Suharto's Circle and a Mining Firm Did So Well Together." *Wall Street Journal* September 29:1.
- Wilson, R., 1977. "A Bidding Model of Perfect Competition." *Review of Economic Studies* 44 (3): 511-18.

B A B 3

Bagaimana Mengevaluasi *Fiscal Terms* Kontrak Minyak

David Johnston

IKHTISAR

Bab ini menyoroti dua masalah tentang bagaimana pemerintah, perusahaan minyak nasional, dan perusahaan minyak internasional bekerja bersama untuk menegosiasikan kontrak-kontrak minyak; dan hubungan kontrak seperti apa yang paling mungkin memberi hasil lebih baik daripada sebelumnya. Teristimewa sekali, bab ini memberikan panduan untuk mengevaluasi *fiscal terms* kontrak-kontrak minyak. Sementara beragam jenis kontrak minyak eksis, saya menunjukkan bahwa, bertentangan dengan keyakinan umum, jenis-jenis sistem kurang penting ketimbang unsur-unsur disain lainnya dalam menentukan isi keseluruhan kontrak. Dengan kata lain, pemerintah bisa mencapai objektif fiskal, dengan sistem fiskal manapun yang mereka pilih sepanjang sistem didisain secara tepat. Bab ini pertamanya mendiskusikan jenis-jenis *fiscal terms* kontrak minyak yang berbeda dan mengidentifikasi sejumlah perbedaan substansial di antaranya. Berikutnya, saya mengangkat cara yang berbeda untuk mempelajari disain sebuah *deal* dalam rangka mengevaluasi manfaatnya. Saya mempelajari kekuatan dan kelemahan yang umum digunakan dalam statistik Bagian Pemerintah (Government Take) dan membahas bagaimana ia bisa dilengkapi dengan ukuran Tarif Royalti Efektif atau Effective Royalty Rate (ERR), yang lebih baik dalam menangkap persoalan krusial berkaitan dengan *timing*. Akhirnya,

saya mengangkat lima ciri tambahan yang penting bagi pemerintah dan perusahaan selama proses penyusunan kontrak minyak: tingkat partisipasi pemerintah (yang bisa menguntungkan pemerintah tapi membebani perusahaan); “indeks tabungan” (yang merupakan insentif yang dihadapi perusahaan untuk menekan biaya); koresponsifan *deal* bersangkutan untuk mengubah kondisi ekonomi; provisi untuk meminimalkan risiko; dan provisi yang memungkinkan perusahaan untuk melakukan “book barrels (memasukkan cadangan minyak ke dalam daftar aset perusahaan)”.

PENDAHULUAN

Minyak adalah komoditas strategis nomor satu di dunia. Sama pentingnya bagi negara maju dan negara berkembang yang bergantung pada impor migas, begitu juga bagi negara-negara pengeksportnya, yang banyak di antaranya termasuk negara termiskin di dunia—kecuali Timur Tengah. Bagi banyak negara yang memiliki sumber perminyakan, kontribusi dari sektor perminyakan kepada anggaran nasional seringkali secara dramatis lebih besar dari kontribusi kepada penghasilan nasional negara itu seluruhnya (Gross National Product/GNP). Sebagai contoh, jika sektor perminyakan mewakili 10 persen GNP, ia mungkin mewakili dari 30 sampai 40 persen anggaran nasional. Tidak hanya perminyakan relatif sangat menguntungkan dibandingkan banyak industri lainnya, tapi nilai pajak efektif industri perminyakan juga sama tingginya.

Sejumlah hal dinamis memengaruhi industri dewasa ini. Permintaan minyak masih terus tumbuh, dan dengan laju yang lebih cepat dari yang diantisipasi. Konsumsi minyak tumbuh dari 79 juta barel per hari (barrels of oil per day/BOPD) pada 2002 menjadi 84,5 juta pada 2004, melonjak sebesar 2 sampai 3 juta BOPD setiap tahun—untuk periode yang mana ekspektasi pertumbuhannya sebesar 1 sampai 1,5 juta BOPD per tahun. Kebanyakan permintaan baru datang dari raksasa Asia seperti India dan China. Namun, pasokan migas juga berkaitan dengan berjalannya eksplorasi dan produksi. Sekarang mulai ada indikasi bahwa eksplorasi dan penemuan yang dihasilkan telah mencapai puncaknya—walaupun masih belum pasti kapan *produksi* akan mencapai puncaknya, karena produksi tertinggal di belakang eksplorasi, kadang-kadang hingga 30 tahun. Gas juga menjadi semakin penting, meski, karena mahal biaya transportasi dan biaya manajemen, penemuan gas di banyak kawasan dunia masih kerap dijuluki sebagai “lebih buruk daripada tidak menemukan sama sekali/*dry hole*.”¹

Seiring dengan berlangsungnya perubahan, hubungan di antara para pemain utama di industri ini juga ikut berubah. Di satu sisi, ada pemerintahan negara dan perusahaan minyak nasional (*national oil companies*/NOC) yang mengontrol bagian terbesar cadangan migas yang tersedia. Di sisi lain, ada perusahaan minyak internasional (*international oil companies* atau IOC) yang mampu membiayai sebagian besar biaya keuangan, teknis, dan organisasi, serta kebutuhan pemasaran negara-negara pengekspor dan pengimpor. Sementara dari sisi negara produsen, ada sejumlah kompleksitas ekonomi dan politik yang berhubungan dengan pengelolaan migas. Masalah ini penting, tidak hanya menyangkut urusan dalam negeri suatu negara, tetapi juga menyangkut hubungan antara para aktor nasional dan perusahaan minyak swasta. Banyak masalah terkait korupsi muncul berkaitan dengan eksplorasi migas dan produksinya, khususnya di negara-negara berpendapatan rendah. Tetapi dalam beberapa kasus, masalahnya bisa berasal dari kesalahpahaman dan komunikasi yang buruk selama negosiasi dan implementasi kontrak minyak. Dalam hal ini, pemerintah, NOC, dan IOC bisa menjadi tertuduh atas tuduhan pencurian kekayaan minyak sebuah negara. Lebih dari itu, seperti dibahas dalam bab 10, rakyat di negara-negara ini kerap kali tidak lagi tinggal diam. Dampaknya biasanya tidak sehat untuk pembangunan ekonomi dan politik sebuah negara.

Sementara hubungan antara para aktor utama mungkin sarat dengan keruwetan politik, tapi dari sudut kepraktisan mereka juga bisa dipandang penting. Ada kompetisi besar di antara banyak negara untuk memperebutkan sumber terbatas yang dimiliki IOC. Kemampuan banyak negara untuk menarik investasi IOC tergantung pada prospek dan stabilitas negara masing-masing, termasuk kemampuan marketing mereka. Ketika negara berhasil menarik investasi, mereka selalu ingin mendapatkan yang terbaik. Di lain pihak, perusahaan minyak juga hanya ingin mengeksplorasi wilayah tempat ada peluang yang memungkinkan ditemukannya migas. Mereka ingin berhubungan dengan pemerintahan yang stabil, dan lebih suka ketentuan kontrak yang memberikan potensi *return-on-investment* (pengembalian investasi) yang setimpal dengan risiko yang diambil. Mereka juga tertarik (atau agak terobsesi) tentang “*booking barrels*” —yakni praktik yang menambahkan cadangan minyak sebagai aset ke dalam neraca mereka. Secara keseluruhan, kontrak adalah indikator terbaik yang mempertemukan perbedaan antara pemerintah suatu negara dan IOC. Namun, tidak ada klausul atau angka tunggal di dalam kontrak, yang bisa mengatakan kepada anda apakah perusahaan atau negara (atau tidak keduanya) mendapatkan kesepakatan yang bagus. Sebaliknya, evaluasi

kontrak mensyaratkan pemeriksaan rangkaian kondisi, yang merupakan subjek dalam bab ini.

Pertanyaannya kemudian, bagaimana pemerintah, NOC, dan IOC bekerja sama dalam proses menegosiasikan kontrak minyak, dan apa jenis hubungan kontrak yang mungkin memberikan hasil terbaik bagi pemerintahan suatu negara? Pertanyaan ini sering disoroti dengan memfokuskan pada perbedaan besar antara kelompok sistem yang ada (Johnston 2001, 2003). Memang, ada banyak cara untuk menyusun struktur hubungan bisnis di sektor perminyakan. Begitupun, observasi pertama yang dielaborasi di sini adalah bahwa, untuk tujuan praktis hanya ada dua kelompok utama rejim fiskal perminyakan yang eksis: yakni sistem “konsesi” (*concessionary*) dan sistem “berbasis kontrak” (*contractual based*). Meskipun ada perbedaan di antara keduanya, seperti yang akan dibahas nanti, namun dari sudut pandang mekanikal dan finansial keduanya tidaklah luar biasa. Terlebih, memfokuskan pada satu rejim fiskal tertentu mensyaratkan pemahaman lebih dalam tentang perbedaan operasi sistem dan elemen-elemen fiskal kuncinya. Masalah ini dibahas dalam bab bagian berikutnya (“Sistem Fiskal”).

Dalam bagian “Di Bawah Permukaan: Mengevaluasi Elemen-elemen Pokok Kontrak Minyak,” saya memberikan kerangka untuk menganalisis sejumlah properti dari perjanjian yang berbeda, mengidentifikasi apa yang dipertaruhkan dengan provisi yang berbeda dalam sebuah kontrak minyak, terlepas dari kelompok mana perjanjian itu berasal. Saya meneliti dua ukuran, dimulai dengan yang paling umum disebut—yakni Bagian Pemerintah (Government Take). Government Take adalah bagian pemerintah dari profit ekonomi dari hampir semua sumber penghasilan, termasuk bonus, royalti, minyak keuntungan, pajak, dan *working interest* (kepemilikan aktif) pemerintah. Meski ukuran itu menjadi statistik penting dan digunakan meluas, tapi ada cacatnya, karena tidak mempertimbangkan faktor-faktor seperti batasan waktu (*time frame*) pembayaran kepada pemerintah dan tingkat partisipasi pemerintah. Sebagai respons atas masalah batasan waktu ini, saya mendiskusikan dan menunjukkan bagaimana menghitung statistik pendukung yang dikenal sebagai Tarif Royalti Efektif (ERR). Statistik pendukung ini mengukur sejauhmana sebuah kontrak pembayaran “*front-end loaded*” (beban akhir pembebasan penjualan yang diterapkan dalam investasi pada saat pembelian awal) kepada pemerintah. Akhirnya, saya mengangkat lima ciri tambahan yang penting bagi pemerintah dan perusahaan minyak: Sejauhmana partisipasi pemerintah, yang sedikit banyak menguntungkan pemerintah tapi membebani perusahaan; “indeks

tabungan,” yang memberikan semacam insentif yang dihadapi perusahaan untuk menekan biaya; koresponsifan deal yang dibuat terhadap kondisi perubahan ekonomi; provisi untuk meminimalkan risiko; dan provisi yang memungkinkan perusahaan untuk melakukan “book barrels.” Saya membuat kesimpulan dengan sejumlah observasi menyangkut opsi yang tersedia bagi pemerintah, yang nantinya akan memutuskan bagaimana mengalokasikan *acreage* (luas lahan) kepada perusahaan.

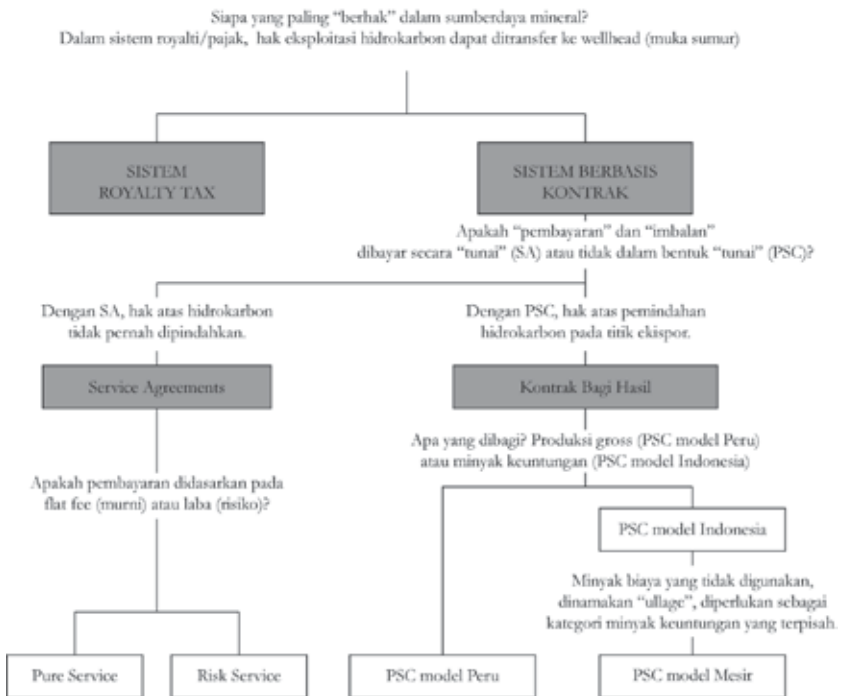
SISTEM FISKAL

Dalam dunia kontrak minyak, ada dua kelompok utama sistem fiskal. Kelompok pertama adalah sistem “konsesi”, yang disebut demikian karena pemerintah memberikan perusahaan itu hak untuk mengendalikan seluruh proses—dari eksplorasi sampai marketing—dalam area yang sudah ditentukan untuk waktu tertentu. Karena produksi dan penjualan minyak kemudian menjadi subjek royalti, pajak dan konsesi lainnya, kontrak dalam kelompok ini umumnya dikenal sebagai Sistem Royalty/Tax (sistem R/T). Sementara, sistem yang “berbasis kontrak” masuk ke dalam kelompok kedua. Perjanjian dalam kelompok ini masuk ke dalam dua kelompok dominan: kontrak bagi hasil (production-sharing contracts/PSC) dan Service Agreements (SA) (Johnston 1994).

Singkatnya, karakteristik yang menonjol dari setiap kelompok kontrak adalah di mana, kapan, dan bila kepemilikan hidrokarbon ini ditransfer ke perusahaan minyak internasional. Sementara sejumlah variasi dan perbedaan ditemukan dalam kedua sistem: baik sistem konsesi maupun yang berbasis kontrak,² yang dari sudut pandang mekanikal dan finansial *secara praktis tidak ada perbedaan di antara beragam sistem tersebut*. Seperti ditunjukkan dalam bagian berikut, dimana komponen setiap sistem dibahas secara rinci, dan kalkulasi kunci dalam kedua kelompok mengikuti hirarki yang sama. Tiap perjanjian minyak mempertimbangkan sebagai berikut: (1) hasil produksi dan pendapatan; (2) royalti atau unsur-unsur setara dengan royalti untuk pemerintah; (3) biaya investasi migas yang harus ditanggung pemerintah (*cost recovery*); pemotongan pajak, atau pembayaran kembali (*reimbursement*) untuk perusahaan; dan (4) cara profit dibagi (seperti pembagian profit-oil dan/atau pajak). Meski ada pengecualian istimewa atas aturan umum ini, namun semua unsur itu paling mungkin hanya ditemukan di dalam SA. Klasifikasi sistem fiskal perminyakan dijabarkan dalam gambar 3.1. Pada kenyataannya, preferensi satu sistem atas sistem lainnya, dan umumnya

elemen-elemen tertentu atau konvensi cenderung lebih bersifat regional.³ Pengaruh geografis bisa dilihat dalam tabel 3.1.

Keyakinan bahwa sistem-sistem tersebut secara fundamental berbeda dari sisi aspek finansial telah menimbulkan sejumlah miskonsepsi. Sebagai contoh, pembicaraan umum soal industri minyak biasanya meyakini bahwa sistem R/T dan sistem PSC masing-masing mendatangkan risiko berbeda terhadap NOC atau IOC. Dalam keadaan sebenarnya, tak satupun dari sistem R/T maupun PSC yang secara inheren berisiko lebih besar baik kepada NOC atau kepada IOC. Begitu pula, persoalannya bukanlah bahwa sistem PSC membolehkan IOC untuk mendapatkan biaya mereka kembali lebih cepat, atau bahkan mereka membolehkan IOC mendapatkan seluruhnya kembali. Tidak juga sepenuhnya benar bahwa PSC sedikit banyak lebih stabil dibandingkan sistem R/T. Meski demikian, ada perbedaan di antara keduanya. Saya membahasnya di bawah ini, tapi pertama-tama saya membahas masing-masing sistem yang berbeda secara lebih rinci.



Gambar 3.1. Klasifikasi Petroleum Fiscal Regime

Tabel 3.1 Kawasan Regional dan Jenis-jenis Perjanjian Paling Umum di Dunia

Kawasan Regional	Jenis Perjanjian
Amerika Latin dan Timur Tengah	Service Agreement
Afrika dan negara-negara pecahan bekas Uni Soviet	Sistem Royalty/Tax dengan karakteristik ROR, pemerintah mengumpulkan bagian dari <i>cash flow</i> perusahaan dengan jumlah yang lebih besar dari ROR yang telah ditentukan.
Afrika	PSC dengan batas <i>cost recovery</i> (batas jumlah pengurangan yang boleh diambil, untuk tujuan <i>cost recovery</i>) berdasarkan pada <i>net production</i> .
Bekas koloni Inggris	Kompetisi mendapatkan blok bukan didasarkan pada pembayaran bonus tapi lebih pada “bidding program kerja,” artinya kekompetitifan sebuah rencana untuk memaksimalkan profit sebuah blok tertentu.
Negara-negara pecahan bekas Uni Soviet	Terminologi PSA (vs. PSC)
Afrika Barat	PSC dengan terminologi “cost stop” (bukannya terminologi batas “cost recovery” yang digunakan di Afrika)
Timur Tengah	PSC dengan pajak yang dibayarkan “in lieu” (untuk dan atas nama kontraktor”) di luar bagian minyak keuntungan NOC.

NOC, national oil company; PSA, production sharing agreement; PSC, production sharing contract; ROR, rate-of-return.

SISTEM ROYALTY TAX (R/T)

Sebelum akhir 1960-an, Sistem R/T—atau “sistem konsesi”—betul-betul digunakan untuk semua tujuan praktis, dan merupakan satu-satunya sistem perjanjian yang tersedia. Sistem R/T dikarakterisasikan dengan sejumlah ciri:

- Perusahaan minyak dikontrak dengan hak eksplorasi hidrokarbon.
- Apabila sebuah penemuan dipandang secara komersial menjanjikan, maka perusahaan minyak internasional punya hak untuk mengembangkan dan memproduksi hidrokarbon.
- Ketika hidrokarbon sudah diproduksi, perusahaan minyak

internasional akan mengambil hak atas sahamnya di wellhead (“hak” ini sama dengan produksi kotor minus royalti). Jika royaltinya sebesar 10 persen, maka perusahaan minyak internasional dapat ‘mendulang’ (mengambil kepemilikan secara fisik dan legal atas hak penguasaan minyak mentah) produksi sampai 90 persen. Jika royalti dibayarkan dalam bentuk tunai dari sumber dana yang lain, maka IOC bisa ‘mendulang’ 100 persen dari produksi.

- Peralatan eksplorasi dan produksi dimiliki oleh IOC.
- IOC membayar pajak atas profit dari penjualan minyak.

Contoh Kalkulasi. Contoh dalam gambar 3.2 menggambarkan tampilan aritmetika untuk menghitung hak penguasaan (*entitlement*), Government Take dan Contractor Take (Bagian Kontraktor). Meskipun analisis ini bersifat “full cycle (dari pengembangan awal sampai minyak habis)”, model perhitungan aritmetika ini diperkirakan sama dalam tiap periode tahun buku.

10% Royalti Tidak ada batas Cost Recovery 60% Pajak (first layer) 30% Pajak (second layer)	Harga Minyak Biaya	\$20/BBL \$5.65/BBL
Pendapatan Gross Kumulatif		
<u>Bagian Perusahaan</u>	\$20.00	<u>Bagian Pemerintah</u>
	<u>Royalti 10%</u>	\$2.00
	\$18.00	
\$5.65 Asumsi Biaya	<u>Deduksi</u>	Penghasilan kena pajak
	\$12.35	
\$4.94	Oil Tax Khusus 60%	\$7.41
(\$1.48)	Pajak Penghasilan 30%	\$1.48
<u>\$3.46</u>		<u>\$10.89</u>
\$9.11	Pajak Pendapatan Gross	\$10.89
\$3.46	Pembagian Cash Flow	\$10.89
24%	Penerimaan (Take)	76%
\$3.46/(\$20.00-5.65)		\$10.89/(\$20.00-5.65)
90%	Hak Penambangan	10%
(\$20-\$2)/\$20.00		(\$2.00)/\$20.00

Gambar 3.2 Diagram Aliran Sistem Royalty/Tax Satu Barel Minyak (Full Cycle).

Dalam hal yang khusus ini, \$20/barel (BBL) diasumsikan merepresentasikan pendapatan kotor rata-rata per barel atas umur ladang minyak (*full cycle*).

Dalam contoh sistem R/T ini, saya menghitung Government Take atas *full cycle* proyek tersebut, termasuk eksplorasi dan pengembangan awal sampai menyusutnya ladang minyak dan ditinggalkan. Untuk tujuan ilustrasi, di sini saya menggunakan bentuk yang disederhanakan dari ukuran Government Take. Saya menggunakan satu barel minyak pada harga \$20 untuk merepresentasikan rata-rata pendapatan *full cycle* (per barel) dan menggambarkan bagaimana per barel minyak itu dibagi antara pemerintah dan kontraktornya.

Dari \$20, pemerintah mendapatkan royalti 10 persen yang sama dengan \$2. Asumsi biaya diambil dari sisa \$18 setelah royalti diambil, dengan menyisakan *taxable income* (*penghasilan yang dikenakan pajak*) sebesar \$12,35. Ada dua lapisan pajak yang dikenakan terhadap *taxable income*; pertama pajak 60 persen atas \$12,35 memberikan kepada pemerintah \$7,41, yang menyisakan \$4,94. Pajak lapis kedua sebesar 30 persen, dikenakan atas sisanya yang sebesar \$4,94, yang memberikan pemerintah tambahan sebesar \$1,48 dan kontraktor mendapatkan \$3,46.

Statistik Take (Penerimaan) berfungsi untuk cash flow (pendapatan gross minus biaya). Dalam contoh ini, Government Take sama dengan cash flow pemerintah yang dibagi dengan total cash flow, atau $\$10,89 / (\$20 - \$5,65) = 76$ persen.

KONTRAK BAGI HASIL (PRODUCTION SHARING CONTRACTS/PSC)

Konsep kontrak bagi hasil adalah praktik yang sudah lama diterapkan dimana-mana. Para petani di Amerika Serikat sudah mengenal kontrak jenis ini selama beberapa dekade. Kontrak bagi hasil, sepanjang yang menyangkut industri migas, disusun di Venezuela pada pertengahan 1960-an.⁴ PSC modern pertama ditandatangani pada 1966 antara Independent Indonesia American Petroleum Company (IIAPCO) dan Pertamina, Perusahaan Minyak Nasional Indonesia pada waktu itu. Karakteristik perjanjian perintis ini, yang masih bisa ditemukan pada sebagian besar perjanjian PSC di seluruh dunia, termasuk sebagai berikut:

- Hak terhadap hidrokarbon tetap dimiliki negara (Indonesia).

- Permina tetap mengelola kontrol (memang, memberikan kontrol manajemen kepada Perminalah yang membedakan PSC tersebut dari perjanjian sebelumnya).
- Kontraktor menyerahkan program kerja dan anggaran untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah.
- Pembagian profit oil (Minyak Keuntungan/PO) --jumlah minyak yang tersisa setelah alokasi royalti minyak dan cost oil (minyak biaya) — adalah 65 persen/35 persen untuk keuntungan Permina.
- Kontraktor menanggung risikonya.
- *Cost recovery limit* atau batas biaya investasi migas yang harus ditanggung pemerintah (batas jumlah pengurangan yang bisa diambil untuk tujuan *cost recovery*) adalah 40 persen.
- Pajak yang dibayar “*in lieu*” (misalnya, pajak yang dibayarkan untuk dan atas nama IOC oleh Permina)
- Peralatan yang dibeli kontraktor menjadi milik Permina.
- Penguasaan perusahaan setara dengan cost oil/minyak biaya (minyak atau pendapatan digunakan untuk *reimburse* kontraktor yang melakukan eksplorasi dan pengembangan) plus minyak keuntungan.

10% Royalti	Harga minyak	\$20/BBL
50% Batas Cost Recovery	Biaya	\$5.65/BBL
60% Bagian minyak keuntungan pemerintah		
30% Pajak penghasilan korporat		
Pendapatan Gross revenue		
Bagian perusahaan	\$20.00	Bagian pemerintah
	<u>Royalti 10%</u>	\$2.00
	\$18.00	
\$5.65	<u>Batas Cost Recovery 50%</u>	
Asumsi biaya	\$12.35 Minyak keuntungan	Penghasilan kena pajak
\$4.94	Minyak keuntungan 40/60%	\$7.41
(\$1.48)	Tarif Pajak 30%	\$1.48
<u>\$3.46</u>		<u>\$10.89</u>
\$9.11	Pembagian Pendapatan Gross	\$10.89
\$3.46	Pembagian cash flow	\$10.89
24%	Penerimaan (Take)	76%
\$3.46/(\$20.00-5.65)		\$10.89/(\$20.00-5.65)
53%	Hak Penambangan	47%
(\$5.65+4.94)/\$20.00		(\$2.00+7.41)/\$20.00

Gambar 3.3 Tipikal PSC-Flow Diagram Satu Barel Minyak (Full Cycle).

Sampel kalkulasi. Contoh dalam gambar 3.3 menunjukkan aritmetika yang digunakan untuk menghitung hak penguasaan, Government Take dan kontraktor. Dalam hal ini, seperti contoh sisten R/T di atas, saya menggunakan pendapatan dari satu barel minyak —yakni \$20 untuk merepresentasikan rata-rata (per barel) pendapatan gross atas usia ladang minyak (*full cycle*).

Contoh ini secara matematis identik dengan contoh sistem R/T sebelumnya —dengan pengecualian jelas menyangkut *lifting entitlement* (hak penambangan/hak atas produksi) —yakni bagi hasil yang masing-masing pihak diijinkan mendapatkan hak kepemilikan fisik dan legal. Dalam hal ini, perusahaan minyak tidak bisa mengklaim untuk mengambil jumlah barel minyak sesukanya. Meski demikian, terminologinya berbeda. Sistem R/T menggunakan istilah “deduksi (pengurangan)”, sementara pada PSC digunakan istilah “*cost recovery* atau biaya investasi migas yang harus ditanggung pemerintah”. Di samping itu, sebagai ganti pajak 60 persen, ada pembagian 60/40 untuk keuntungan pemerintah. Di luar perbedaan ini, matematikanya sama dan kalkulasi Government Take serta kontraktor identik dengan kalkulasi penerimaan sistem R/T. Ini mengilustrasikan bahwa dari aspek matematika/mekanikalnya, perbedaan antara sistem R/T dan PSC jauh lebih besar ketimbang persamaannya.

Perhatikan bahwa dari aspek mekanikal batasan *cost recovery* adalah satu-satunya perbedaan antara R/T dan PSC. Dalam hal ini, perbedaan tidak terlalu masalah karena batasan *cost recovery* tidak tercapai. Perhatikan juga, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, perbedaan antara hak penguasaan (*entitlement*) dalam kedua sistem tersebut cukup besar.

SERVICE AGREEMENTS

Kontrak servis atau service agreements (SA) umumnya menggunakan formula sederhana: kontraktor mendapatkan *cash fee* (komisi) karena memberikan jasa dengan memproduksi sumberdaya mineral. Sementara, seluruh produksi menjadi milik negara. Kontraktor biasanya bertanggung jawab menyediakan seluruh kapital yang berhubungan dengan eksplorasi dan pengembangan (seperti sistem R/T dan PSC). Sebagai gantinya, apabila upaya eksplorasi berhasil, kontraktor akan mendapatkan kembali biaya yang sudah dikeluarkan melalui penjualan migas ditambah *fee*. Umumnya *fee* ini dikenakan pajak. Perjanjian ini hampir mirip dengan sistem PSC atau R/T terkecuali yang berkenaan dengan masalah hak penguasaan (hak

penguasaan tidaklah diberikan dan sebagai gantinya diberikan *fee*). Sebagai contoh, kecuali menyangkut masalah hak penguasaan, rangkaian negosiasi minyak di Venezuela pada 1960an mengandung ciri sistem R/T karena di dalamnya tercantum soal royalti dan pajak. Namun, SA di Filipina menggunakan terminologi dan struktur PSC dengan *cost recovery limit* dan pembagian minyak keuntungan (*profit oil split*). Contoh-contoh bermacam struktur *fee Service Agreement* menyusul di bawah ini.

Fixed fee (Komisi tetap)—\$/BBL

Formula “fixed fee (komisi tetap atau pembayaran *fee* yang jumlahnya telah ditetapkan sebelum jasa diberikan)” yang menjadikan pendapatan sebagai *fixed ratio* terhadap BBL digunakan dalam *joint venture* di Nigeria, sejumlah kontrak di Abu Dhabi, dan sebagai bagian dari Operating Service Agreement (OSA) yang diusulkan Kuwait. Contoh sederhananya adalah sebagai berikut. Pertama, IOC melakukan operasi dengan cara yang sama persis dengan sistem fiskal mana saja. Untuk melaksanakan servis-servis tersebut (dalam contoh ini) IOC mampu mendapatkan kembali biaya yang telah dikeluarkannya (diasumsikan rata-rata \$4/BBL) di luar pendapatan, dan juga mendapatkan *fee* \$2/BBL untuk melaksanakan operasi tersebut. Contoh pada tabel 3.2 menunjukkan bagaimana pengaturan yang sederhana ini terlihat pada harga minyak di level \$20/BBL dan \$60/BBL. Perhatikan dengan struktur ini sistemnya berjalan progresif—seiring dengan kenaikan harga minyak (atau ketika profit meningkat) maka Government Take juga bertambah.

Tabel 3.2 Government Take dan Company Take Dalam Sistem Fixed Fee \$/BBL

	Skenario 1 (\$20/BBL)	Skenario 2 (\$60/BBL)
A Pendapatan Gross (\$/BBL)	\$20	\$60
B Fee \$2/BBL	\$2	\$2
C Pendapatan bersih	\$18	\$58
D Asumsi biaya	\$4	\$4
E Keuntungan Pemerintah (cash flow)	\$14	\$54
Cash flow perusahaan [B]	\$2	\$2
Government Take [E/(A-D)]	87,5%	96,4%
Company Take [B/(A-D)]	12,5%	3,6%

Komisi tetap sebagai persentase biaya (*uplift*)

Jenis lain dari pendekatan berbasis *fee* —seperti yang ditemukan di Iran di bawah program “buy-backs” dan diusulkan di Irak di bawah apa yang disebut “squeeze PSC”—memberikan IOC cara untuk mendapatkan kembali biaya yang telah dikeluarkan, plus komisi tetap yang berfungsi sebagai biaya yang dicadangkan. Contoh pada tabel 3.3 mengasumsikan IOC akan mendapatkan *reimburse* untuk biaya \$4/BBL plus “uplift” 50 persen dari biaya tersebut, “uplift” menjadi insentif fiskal bagi perusahaan. Di sini pemerintah mengizinkan kontraktor untuk mendapatkan kembali persentase tambahan dari biaya belanja modal (*capital expenditure*). Ini adalah contoh sederhana tapi sudah memenuhi tujuan kita. IOC akan melakukan operasi dengan cara yang sama seperti dilakukan operasi perminyakan lainnya. Contoh di sini menunjukkan bagaimana perjanjian ini akan kelihatan dengan harga minyak di level \$20/BBL dan \$60/BBL. Perbedaannya adalah bahwa untuk tiap persentase yang diberikan, biaya tinggi diterjemahkan ke dalam persentase yang lebih tinggi bagi perusahaan minyak. Perhatikan bahwa sistem ini juga progresif—seiring dengan kenaikan harga minyak (atau seiring dengan kenaikan profitabilitas), Government Take juga meningkat.

Tabel 3.3 Government Take dan Company Take untuk Sistem dengan Fixed Fee sebagai Persentase Biaya.

	Skenario 1 (\$20/BBL)	Skenario 2 (\$60/BBL)
A Pendapatan Gross (\$/BBL)	\$20	\$60
B IOC cost recovery (reimbursement)	\$4	\$4
C IOC fee 50% dari biaya (remunerasi)	\$2	\$2
D Keuntungan Pemerintah (Cash Flow)	\$14	\$54
Cash flow perusahaan	\$2	\$2
Government Take [D/(A-B)]	93,75%	80,4%
Company Take [C/(A-B)]	6,25%	19,6%

Variabel *fee* – persentase pendapatan gross

Tipe lain dari pendekatan berbasis *fee* (sangat jarang digunakan) memberikan kepada IOC porsi pendapatan langsung, yang diharapkan bisa mengembalikan biaya yang sudah dikeluarkan dan mencetak profit. Dalam

bentuknya yang klasik, jenis perjanjian ini disebut juga sebagai “Peruvian model.” Variasi yang lain adalah Filipino Participation Incentive Allowance (FPIA; Clad 1988), yang memungkinkan grup kontraktor mendapatkan “insentif” 7,5 persen apabila pemerintah Filipina memberikan partisipasi yang cukup (dibahas lebih lanjut dalam bagian “Angka Partisipasi Pemerintah”). Insentif 7,5 persen ini didasarkan pada pendapatan gross. Contoh sederhana di sini mengasumsikan bahwa IOC akan menerima 25 persen pendapatan gross. IOC melaksanakan operasi dengan cara yang sama di bawah hampir semua sistem kontrak perminyakan. Tabel 3.4 menunjukkan bagaimana perjanjian sederhana ini tampak pada harga minyak di level \$20/BBL dan \$60/BBL.

Perhatikan bahwa dengan struktur ini, sistemnya bersifat regresif. Seiring dengan kenaikan profit, maka Government Take juga turun. Ini terjadi karena, sementara IOC dijamin mendapat 25 persen pendapatan gross (hampir seperti royalti negatif), pemerintah dijamin mendapat 75 persen (seperti royalti besar). Royalti, khususnya yang besar, biasanya dikenal lebih bersifat regresif.

Tabel 3.4 Government Take dan Company Take untuk Service Agreements dengan Variable Fees

	Skenario 1 (\$20/BBL)	Skenario 2 (\$60/BBL)
A Pendapatan Gross (\$/BBL)	\$20	\$60
B Fee IOC 25% dari pendapatan gross	\$5	\$15
C Profit pemerintah (cash flow)	\$15	\$45
D Asumsi biaya	\$4	\$4
Cash flow perusahaan (B-D)	\$1	\$11
Government Take $[C/(A-D)]$	93,75%	80,4%
Penerimaan Perusahaan $[(B-D)/(A-D)]$	6,25%	19,6%

MEMBANDINGKAN SISTEM

Perbedaan struktur kepemilikan —di mana, kapan, dan bila kepemilikan hidrokarbon ditransfer ke IOC—adalah satu dari sekian banyak karakter yang khas dari sistem fiskal perminyakan. Dengan sistem R/T, IOC mendapatkan hak penguasaan pada wellhead (kepala sumur); IOC menetapkan *title* sebagai produksi kotor dikurangi royalti minyak. Untuk PSC, haknya diberikan pada titik ekspor atau titik fiskalisasi.

IOC mendapatkan hak atas *cost oil* (minyak biaya) dan *profit oil* (minyak keuntungan). Dengan Service Agreements (menurut definisi) tidak ada pemberian hak atas hidrokarbon dan dengan demikian berdampak langsung pada kemampuan IOC untuk menghasilkan barel minyak. Sementara sistem ini secara fundamental fiskal tidak ada perbedaan dengan alasan-alasan yang sudah dibahas sebelumnya, ada sejumlah variasi khusus lain yang perlu diperhatikan.

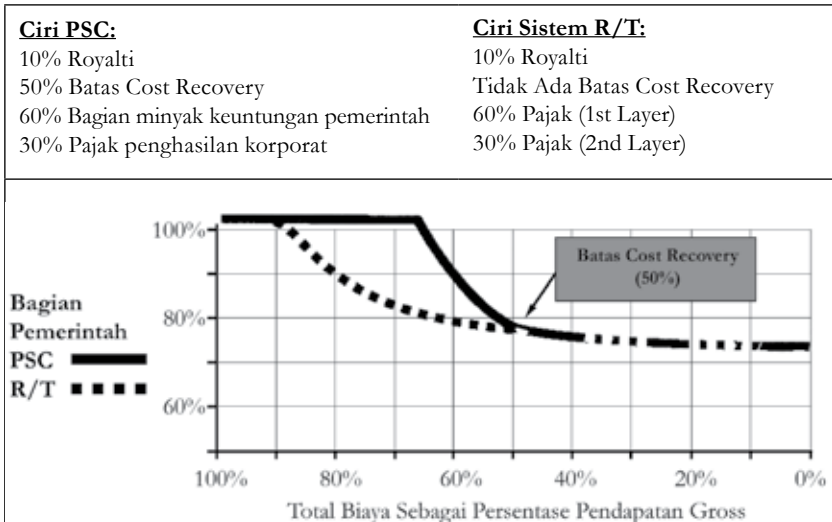
Hak atas fasilitas tetap pada perusahaan minyak dalam Sistem R/T, tapi dalam PSC dan Service Agreements, hak atas fasilitas diberikan kepada NOC atau pemerintah. Ada beberapa variasi menyangkut *kapan* hak atas fasilitas (termasuk fasilitas produksi, jaringan pipa, dan fasilitas terkait lainnya) diberikan kepada NOC atau pemerintah, tapi biasanya hak tersebut diserahkan pada saat pekerjaan diberikan. Sebagai contoh, di Nigeria, hak atas fasilitas diberikan kepada Nigerian National Oil Corporation (NNPC) pada saat peralatan tiba di tempat. Beberapa negara akan mengambil sikap menunggu sampai fasilitas yang ada telah “dilunasi (*payout*)”, pada titik mana hak tersebut diberikan kepada NOC. Dari sudut pandang finansial, sepanjang operasi produksi masih normal, tidak ada bedanya bagi IOC apakah mereka sendiri atau pemerintah yang memiliki fasilitas tersebut. Perbedaan signifikan meliputi siapa yang bertanggung jawab untuk mengelola dan memulihkan lokasi setelah produksi sudah selesai (pertanggungjawaban pemulihan lokasi/yang ditinggalkan). Dengan kata lain, implikasi legal yang penting adalah bahwa kewajiban untuk memulihkan lokasi, atau membiarkan, dan membersihkannya adalah tanggung jawab *si pemilik* hak, karena ketiadaan ketentuan serah terima yang diatur secara jelas dan teliti.

Pemberian hak ditangani dengan cara yang berbeda-beda. Pada contoh di atas kita menyebutkan bagaimana sistem PSC dan R/T atas *full cycle* bisa identik secara finansial. Begitupun hak penguasaan kontraktor dalam sistem PSC, yang mungkin sekitar separuhnya dari sistem R/T, tidak ada dalam perjanjian SA.

Biaya proyek juga mungkin berbeda-beda pada semua sistem. Government Take kemungkinan lebih tinggi pada PSC untuk proyek-proyek dengan profitabilitas rendah. Untuk melihat ini, lihat gambar 3.4, yang menunjukkan bagaimana imbalan PSC dalam kasus yang istimewa ini lebih *front-end loaded* daripada dalam contoh sistem R/T. *Cost recovery limit* itulah yang membuat PSC lebih *front-end loaded* (atau regresif) daripada sistem R/T. Pada tahun-tahun awal, pendapatan pemerintah dijamin di dalam kedua sistem tersebut karena adanya royalti. Namun, PSC juga

punya *cost recovery limit* yang memberi jaminan tambahan pendapatan untuk pemerintah. Pada kenyataannya, Government Take untuk ladang minyak sub-marjinal bisa sangat tinggi.⁵ Perhatikan bahwa ketika biayanya lebih rendah, maka kedua sistem tersebut sama saja.

Perbedaan antara berbagai sistem dijelaskan ringkas di dalam tabel 3.5, sementara statistiknya dalam tabel 3.6 meringkas *fiscal terms* yang berhubungan dengan sistem yang berbeda-beda. Karakteristik seperti partisipasi pemerintah, ERR, dan *ringfencing* dalam tabel 3.6 dibahas dalam bagian berikutnya (“Di Bawah Permukaan: Mengevaluasi Elemen-elemen Pokok Kontrak Minyak”). Data dikumpulkan pada 2001 dan karena itu tidak memperhitungkan kenaikan harga minyak yang terjadi belakangan ini. Meskipun demikian, harap dicatat bahwa sebagian besar sistem fiskal di dunia secara moderat adalah regresif. Pendapatan yang diterima pemerintah akan meningkat, tapi Government Take akan menyusut secara rata-rata (dibahas lebih lanjut belakangan). Akhirnya, penting untuk diingat bahwa perbedaan pada *fiscal terms* dalam semua sistem tidak harus berarti disebabkan oleh perbedaan jenis kelompok kontrak yang digunakan –sebagaimana sudah dibahas, ketentuan yang sama bisa dicapai pada seluruh sistem ini. Malah, perbedaan itu mencerminkan kondisi yang beragam dalam lingkungan yang beraneka ragam pula, di mana semua sistem ini diterapkan.



Gambar 3.4 Government Take vs Profitabilitas Proyek

Tabel 3.5 Perbandingan Sistem Fiskal

	Sistem Royalty/Tax	Kontrak Bagi Hasil	Service Agreements
Banyaknya digunakan secara global (% sistem)	44%	48%	8%
Jenis-jenis proyek	Semua jenis: eksplorasi, pengembangan, EOR	Semua jenis: eksplorasi, pengembangan, EOR	Semua jenis tapi seringkali non-eksplorasi
Kepemilikan fasilitas	IOC	NOC milik pemerintah	NOC milik pemerintah
Hak pemindahan fasilitas	Tidak ada pemindahan	“Ketika tiba” atau siap digunakan	“Ketika tiba” atau siap digunakan
Kepemilikan IOC atas hidrokarbon (hak penambangan)	Produksi gross minus minyak royalti	Minyak biaya (<i>cost oil</i>) + minyak keuntungan (<i>profit oil</i>)	Tidak ada
Pemindahan hak hidrokarbon	Pada wellhead (kepala sumur)	Pada titik pengiriman, titik fiskalisasi atau titik ekspor	Tidak ada
Kewajiban finansial	Kontraktor 100%	Kontraktor 100%	Kontraktor 100%
Partisipasi Pemerintah	Ya tapi tidak umum	Ya, umum	Ya, sangat umum
Cost recovery limit	Tidak ada	Biasanya ada	Kadang-kadang
Kontrol Pemerintah	Biasanya rendah	Tinggi	Tinggi
Hak IOC atas produksi	Sekitar 90%	Biasanya 50-60%	Tidak ada
Kontrol IOC	Tinggi	Rendah sampai sedang	Rendah

EOR, enhanced oil recovery; IOC, international oil company; NOC, national oil companye.

Sumber: International Petroleum Fiscal Systems Data Base, @ 2001 Daniel Johnston. Tulsa: PennWell.

Tabel 3.6 *Fiscal Terms* Rata-rata Dunia

	Sampel Global		Sample of Top 20th Percentile (Berdasarkan Prospektivitas)	
	PSC	R/T	PSC	R/T
Jumlah sistem	72	64	19	6
Government Take (%)	70	59	78	80
Partisipasi Pemerintah	36 negara	29 negara	12 negara	5 negara
Tarif Royalti (%)	5	8	5	11
Tarif royalti efektif (%)	23	8	29	11
Sistem Ringfenced (%)	75	30	90	33
Hak Penambangan/Hak atas produksi (%)	63	92	55	89
Indeks tabungan (%)	39	56	30	37
Batas cost recovery (%)	65	N/A	62	N/A
Sistem dengan ROR atau faktor "R" (%)	17	25	26	16

PSC, production-sharing contract; ROR, rate of return; R/T, Royalty/Tax system.

Sumber: International Petroleum Fiscal Systems Data Base, @ 2001 Daniel Johnston. Tulsa: PennWell.

DI BAWAH PERMUKAAN: MENGEVALUASI ELEMEN-ELEMEN POKOK KONTRAK MINYAK

Dengan pengecualian Amerika Serikat, Kanada, dan beberapa *grant* tanah Spanyol yang sudah sangat tua di Kolombia, hak penguasaan mineral umumnya dimiliki oleh negara. Memang, di banyak negara, pengelolaan kekayaan mineral suatu negara dipandang sebagai suatu *sacred trust* atau kepercayaan suci (walaupun, pada praktiknya, kekayaan mineral suatu negara seringkali lebih menguntungkan segelintir orang).

Negara-negara pemilik kekayaan mineral terbatas harus selalu mencari aktivitas eksplorasi, meskipun peluangnya juga terbatas. Meski demikian, mereka menginginkan ketentuan kontrak terbaik mengingat keunikan batasan kondisi, perhatian, dan objektif yang mereka miliki. Kebutuhan, tradisi, perspektif, persepsi, dan politik yang mereka miliki juga berbeda. Sekarang setelah kita membahas kelompok umum dari kontrak minyak tersebut, kita mengalihkan perhatian untuk melihat bagaimana elemen-elemen kunci kontrak minyak merefleksikan aspirasi ini. Khususnya, soal utama yang dihadapi pemerintah yaitu:

1. Mendapatkan bagian keuntungan (Government Take) yang besar (dan adil) sambil menjaga agar biaya tetap turun
2. Memastikan bagian tertentu *tiap periode tahun buku* (ERR dan/atau Minimum Government Take)
3. Mendapatkan bagian tapi tidak melampaui Maximum Efficient Production Rate (MEPR)—tingkat dimana minyak dari sebuah ladang minyak bisa diekstraksi secara optimal
4. Mempertahankan kontrol ketat atas sumberdaya milik negara
5. Menarik investasi dan *jenis* perusahaan yang tepat, meskipun kondisi finansialnya tidak kelihatan terlalu bagus.

Sementara itu, perusahaan minyak tentu ingin melakukan eksplorasi di wilayah di mana ada peluang besar untuk menemukan minyak dan gas. Mereka ingin bekerja sama dengan pemerintah yang stabil, dan lebih menyukai syarat-syarat kontrak yang akan memberikan potensi tingkat pengembalian investasi (*return-on-investment*) yang sepadan dengan risikonya. Seperti sudah disebutkan sebelumnya, perusahaan juga tertarik dalam membukukan cadangan minyak (*booking barrel*). Apalagi di mata Wall Street, perusahaan minyak diukur dari kemampuan mereka menggantikan barel minyak yang telah dikeluarkan, juga temuan ladang minyak baru dan kemampuan mengurangi biaya. Jika perusahaan mampu membukukan lebih banyak cadangan minyak maka “reserve-replacement-ratio” (rasio pembaruan/penggantian cadangan) mereka—yakni suatu metode untuk mengukur keberhasilan kinerja dalam industri minyak-- keuntungan dan biaya pencarian mereka akan turun. Ini bisa membingungkan dan membuat frustrasi, karena kemampuan untuk membukukan barel minyak dan jumlah barel yang bisa dibukukan oleh perusahaan sangat bergantung pada tipe sistem dan bermacam-macam elemen di sekelilingnya. Saya melihat pada beberapa faktor yang menentukan dari kemampuan perusahaan untuk membukukan barel minyak pada akhir bagian ini.

Seperti disebutkan sebelumnya, tidak ada satupun klausul atau angka di dalam kontrak minyak yang menyebutkan apakah negara atau perusahaan (atau tak satupun atau keduanya) mendapatkan *deal* yang bagus. Evaluasi kontrak mensyaratkan rangkaian ketentuan, yang terpenting diringkaskan dalam tabel 3.7. Meskipun ada keberagaman tujuan pada pemerintah dan kontraktor menyangkut soal-soal yang dinegosiasikan, sejumlah upaya telah dibuat untuk menciptakan ukuran tunggal untuk meringkaskan nilai kontrak. Yang paling utama dari ukuran ini adalah statistik “Government Take”. Saya membahas soal ini di bagian selanjutnya.

STATISTIK "GOVERNMENT TAKE"

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, statistik yang paling umum digunakan untuk mengevaluasi kontrak adalah Government Take: bagian pemerintah dari keuntungan ekonomi termasuk hampir semua sumber pendapatan (khususnya: bonus, royalti, minyak keuntungan, pajak dan *working interest* atau kepemilikan aktif pemerintah—lihat tabel 3.8). Sementara statistik Government Take mencakup sebagian besar penambahan pendapatan pemerintah, ia tidak mencakup "crypto taxes" atau benefit seperti pekerjaan dan alih keterampilan, hal-hal yang secara kolektif dimasukkan ke dalam "keuntungan gross".

Di satu sisi, Government Take menjadi ukuran yang paling banyak digunakan, namun di sisi lain Government Take juga terlihat memiliki sejumlah kelemahan yang bisa mengurangi keuntungannya (Johnston 2002). Government Take seringkali dihitung berdasarkan asumsi yang tidak realistis; tidak memadai untuk menanggung risiko; tidak memperhitungkan *timing* pembayaran; dan mengabaikan elemen kunci lainnya secara keseluruhan. Tiap kekurangan tersebut dibahas di bawah ini.

Government Take dihitung dengan menggunakan sejumlah asumsi menyangkut harga minyak, biaya, *escalation rate*, tingkat produksi, produksi kumulatif, dan lain-lain. Variasi dalam asumsi-asumsi ini bisa memengaruhi profit yang diharapkan dari sebuah ladang minyak atau proyek. Lebih dari itu, seperti bisa dilihat dari gambar 3.4, Government Take bisa sangat beragam dengan profitabilitas sebuah proyek. Government Take juga tidak memadai untuk menanggung risiko.

Secara prinsip, statistik Government Take merepresentasikan pembagian profit "full cycle" –atas usia sebuah ladang minyak atau beberapa ladang minyak. Dengan kata lain, Government Take merepresentasikan bagian pemerintah dari total laba bersih. Ini termasuk tahun-tahun ketika profit rendah (kadang-kadang nol) dan tahun-tahun ketika profit tinggi –dengan mengasumsikan ada profit untuk memulainya. Meskipun demikian, secara prinsip statistik Government Take yang beragam bisa dihitung pada awal proyek, masing-masing tergantung pada kemungkinan hasil yang berbeda.

Tabel 3.7 Ada apa di dalam Kontrak Minyak? Tipikal Syarat Kontrak

Kondisi	Deskripsi
Area	Ukuran blok dari yang paling kecil untuk pengembangan/proyek EOR sampai blok yang sangat besar untuk eksplorasi. Tipikal ukuran blok eksplorasi sebesar 250.000 acre (1.000 km ²) sampai lebih dari satu juta acre (>4.000 km ²)
Durasi	Eksplorasi: Tipikal tiga fase yang totalnya mencapai 6-8 tahun. Produksi: 20-30 tahun (minimal 25 tahun)
Relinquishment (pelepasan)	Eksplorasi 25% setelah fase pertama, 25% dari area “orisinal” setelah fase kedua. Ini yang paling umum tapi memang ada variasi yang cukup luas.
Eksplorasi	Mencakup akuisisi data seismik dan drilling.
Kewajiban	Kadang-kadang persyaratan kontrak bisa sangat agresif dalam menyangkut uang dan <i>timing</i> , tergantung pada situasinya.
Royalti	Rata-rata di seluruh dunia sekitar 7%. Kebanyakan sistem memiliki royalti atau royalti efektif (ERR) karena efek <i>cost recovery limit</i> .
Pembagian minyak keuntungan	Khususnya pada PSC dan sebagian SA. Kebanyakan pembagian minyak keuntungan (sekitar 55-60%) didasarkan pada basis produksi yang bersifat meningkat atau menurun (<i>sliding scale</i>). Yang lainnya (sekitar 20-25%) didasarkan pada faktor “R” atau sistem ROR.
Cost recovery limit	Khususnya pada PSC dan sebagian SA. Rata-rata 65%. Tipikal PSC punya batas dan kebanyakan didasarkan pada pendapatan gross. Sebagian (mungkin sekitar 20%) didasarkan pada <i>net production</i> atau <i>net revenues</i> (net of royalty). Lebih dari 20% tidak punya batas (yaitu 100%). Sekitar separuh dari PSC di dunia tidak punya depresiasi untuk kepentingan <i>cost recovery</i> (tapi hampir semuanya punya untuk tujuan kalkulasi pajak).
Taxation (perpajakan)	Pajak pendapatan perusahaan rata-rata dunia (<i>corporate income tax/CIT</i>) mungkin antara 30% dan 35%. Namun, banyak PSC yang pajaknya dibayarkan “ <i>in lieu</i> atau sebagai pengganti” oleh NOC.
Depresiasi	Rata-rata dunia adalah penurunan 5 tahun (straight-line decline/SLD)—penurunan persen konstan—untuk <i>capital cost</i> . Biasanya depresiasi dimulai ketika peralatan mulai difungsikan atau ketika produksi dimulai.
Ringfencing	Kebanyakan negara (55%) membangun “ringfence” atau ringfence yang dimodifikasi (13%) di sekeliling area kontrak, dan tidak mengijinkan biaya dari satu blok ditutupi dari blok yang lain. Mereka juga tidak membolehkan biaya “menyeberang pagar” untuk tujuan kalkulasi pajak.

Partisipasi pemerintah	Tipikal NOC (atau ekuivalennya) “dilakukan” melalui eksplorasi. Sekitar separuh dari negara yang memiliki opsi untuk berpartisipasi tidak mengeluarkan <i>reimburse</i> untuk biaya yang sudah lewat
Crypto taxes	Crypto taxes adalah biaya dan kewajiban yang harus ditanggung kontraktor, yang biasanya tidak tertampung dalam kalkulasi bagian Penerimaan.

EOR, enhance oil recovery; NOC, national oil company; PSC, production-sharing contract; ROR, rate of return; SA, service agreement

Sumber: Johnston, D. 2001. *International Petroleum Fiscal Systems*. Tulsa: PennWell Books.

Tabel 3.8 Government Take: Definisi Kunci

Profit Ekonomi (\$)	Pendapatan Gross kumulatif minus biaya gross kumulatif sepanjang usia proyek (<i>full cycle</i>). [Juga berkaitan dengan <i>cash flow</i> .]
Government Take (%)	Pemasukan pemerintah dari royalti, pajak, bonus, produksi atau profit sharing dan partisipasi pemerintah, dibagi dengan total profit ekonomi
Bagian Kontraktor (%)	1-Government Take Net cash flow kontraktor dibagi profit ekonomi
Bagian Perusahaan (%)	1-Government Take (tidak termasuk partisipasi pemerintah) Net cash flow perusahaan dibagi profit ekonomi

Catatan: Di masa lalu, kebanyakan statistik Penerimaan didasarkan pada cash flow yang tidak didiskon. Belakangan ini, statistik Penerimaan ditentukan dari sudut pandang nilai sekarang (yaitu pembagian discounted cash flow/ arus kas berdiskon).

Statistik Government Take gagal memberikan informasi tentang *timing* pembayaran. Begitupun, masalah *timing* ini bisa menjadi persoalan penting dalam kaitannya dengan pemerintah. Sebagai contoh, setelah Bolivia melakukan Perang Gas pertama pada 2003, sebuah sistem fiskal baru pun diusulkan (Chavez 2004). Sistem baru tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan bagian pendapatan tambahan untuk pemerintah Bolivia pada tahun-tahun awal produksi, utamanya dari ladang-ladang gas yang baru ditemukan. Bolivia membutuhkan dana secepatnya dan tidak bisa menunggu lebih lama lagi. Sistem yang diusulkan itu diupayakan untuk membuat kaum revolusioner senang, tanpa harus mengorbankan perusahaan-perusahaan migas yang menanggung risiko modal untuk mengeksplorasi dan menemukan kandungan gas Bolivia yang besar.

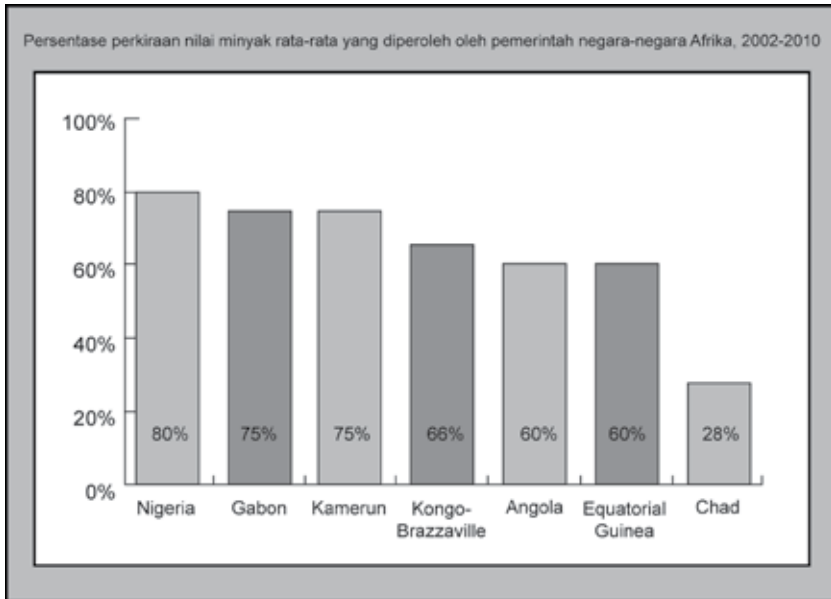
Sementara terjadi perubahan pada *timing* pembayaran, sistem yang diusulkan tetap membiarkan kalkulasi Government Take tidak berubah: perbandingan sistem yang diusulkan dengan disain sistem sebelumnya yang menggunakan Government Take tanpa didiskon tidak banyak berbeda.

Sejumlah negara berkembang mampu atau rela menunggu profit muncul dari pengembangan ladang migas sebelum mendapatkan jatah bagian mereka. Itu sebabnya kita menyaksikan *signature bonus* (bonus penandatanganan) dan elemen-elemen *front-end loaded*, seperti royalti dan *cost recovery limit*. Sebagaimana dibahas pada bab 2 dan 5, keputusan untuk melakukan pembayaran *front-end load* mungkin atau kurang bijaksana dalam keadaan yang berbeda. Terlepas dari kebijaksanaan keputusan tersebut, statistik Government Take tidak memberikan panduan tentang bagaimana jadwal pembayaran *front-end loaded*. Kenyataannya, kecuali memasukkan diskon, ia mungkin tidak akan menyinggung sedikitpun tentang *time value* (nilai waktu/harga yang ditetapkan selama masa tunggu investor sampai investasinya berbuah) menyangkut keuangan. Dengan mengikutkan *timing* maka diperlukan statistik pendamping, seperti ERR (dibahas kemudian).

Ukuran Government Take tidak memasukkan elemen-elemen kunci lain secara bersamaan. Sebagai contoh, statistik Penerimaan (Take) tidak menyebutkan apapun tentang *ringfencing* —praktik yang menolak perusahaan untuk mengonsolidasikan operasi mereka di lebih dari satu area yang mendapatkan lisensi. Di samping itu, ia juga tidak mengukur stabilitas kontrak atau sistem; tidak membahas tentang cadangan/hak penambangan; dan tidak memperhitungkan kepemilikan.

Secara keseluruhan, apa yang tidak dimasukkan ke dalam statistik Government Take menyebabkan perbandingan antarnegara yang didasarkan pada statistik Penerimaan menjadi sangat sulit. Apalagi sistem fiskal suatu negara seringkali dibandingkan dengan sistem negara-negara tetangganya. Sebagai salah satu contoh, Government Take Chad kerap dibandingkan dengan negara-negara Afrika Barat. Pertimbangan, misalnya, gambar 3.5. Gambar tersebut kelihatan mengindikasikan bahwa pemerintah Chad terpedaya, gara-gara kurangnya pengalaman dalam melakukan negosiasi. Namun, perbandingan ini menyesatkan. *Rate* yang rendah dalam kasus Chad kemungkinan sebagian lebih disebabkan faktor-faktor lain, seperti risiko, kualitas minyak, atau biaya transportasi.⁶

Dalam gambar 3.6, saya memberikan indikasi lain dari tingkat Penerimaan di seluruh dunia. Namun, gambar ini menunjukkan bagaimana Penerimaan tergantung pada harga minyak. Gambar ini cukup baik merepresentasikan sistem yang berlaku umum pada akhir 1990an,



Gambar 3.5 Penerimaan Chad dibandingkan dengan Produsen Minyak Afrika Lainnya.

Sumber: PFC Energy, *West Africa Petroleum Sector: Oil Value Forecast and Distribution*, December 2003.

termasuk hasil terbaru yang menghebohkan pada pertemuan tentang lisensi EPSA IV pada Januari 2005 di Libya, yang mengangkat kontrak PSC generasi baru (Johnston 2005). Untuk masing-masing negara, batang berwarna putih dalam diagram tersebut mengindikasikan statistik Penerimaan ketika harga minyak berada di level \$20 per barel. Beberapa batang dalam diagram itu tampak lebih lebar dari yang lain karena beberapa negara memiliki ketentuan yang tetap atau *fixed terms* (batang yang lebih sempit). Tetapi, banyak negara memiliki ketentuan yang masih dalam proses bid atau negosiasi, dan ada lebih banyak variasi dan keragaman yang ditemukan dalam perjanjian suatu negara. Juga, sistem dengan faktor-faktor “R” (*tax rate* atau tarif pajak yang didasarkan pada ambang batas pembayaran yang sudah ditetapkan sebelumnya, dimana ‘R’ adalah rasio penerimaan kumulatif perusahaan yang dibagi dengan faktor pengeluaran kumulatifnya) atau “rate-of-return” atau ROR (dimana semakin tinggi *rate of return*-nya maka makin besar tarif pajak yang dihadapi perusahaan) bisa menghasilkan jangkauan hasil keuangan yang lebih luas ketimbang sistem konvensional. Seluruh sistem yang direpresentasikan dalam gambar itu diberlakukan ketika harga minyak rata-rata sedikit di atas \$18/BBL dan

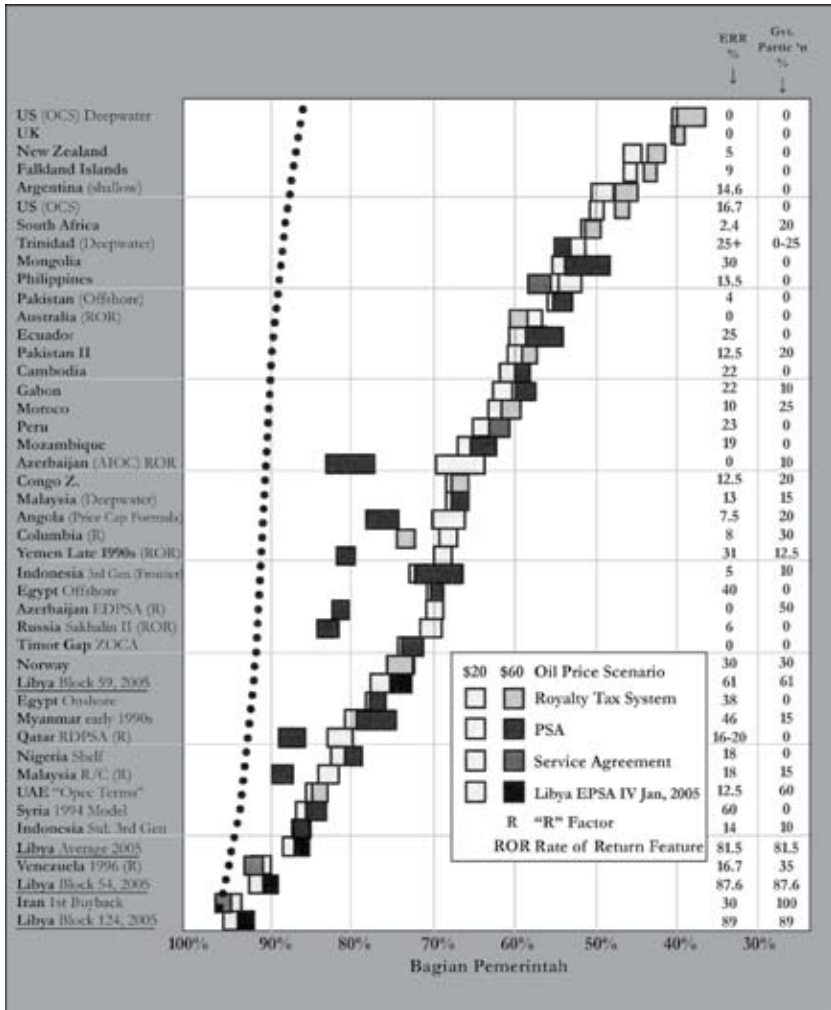
sekitar 90 persen pada waktu itu, dalam kisaran \$16 dan \$20/BBL.

Pertanyaan wajarnya adalah: “Bagaimana perubahan aturannya ketika harga minyak mencapai \$60/BBL?” Jawabannya diberikan dalam diagram batang berwarna yang menandakan setiap negara. Perhatikan bahwa dalam sejumlah kasus, batang berwarna berada di sebelah kanan batang berwarna putih, yang mengindikasikan sistemnya regresif –artinya Government Take menyusut. Cermati bahwa dalam sebagian besar sistem ini, Penerimaan hanya berubah dengan poin tipis (2 sampai 3 persen). Sedangkan keadaan dimana posisi batang berwarna berada di sebelah kiri batang putih, seperti Azerbaijan atau Malaysia, berarti sifatnya progresif. Di negara-negara ini, Government Take meningkat lebih dari beberapa poin. Sistem progresif ini secara tipikal adalah khas untuk tipe “R”; ROR, atau formula *price-cap*. Saat ini, banyak negara di seluruh dunia yang berharap telah menyusun sistem mereka untuk disesuaikan dengan bertambahnya Penerimaan. Kenyataannya, ruang untuk meningkatkan Penerimaan berjalan seiring dengan kenaikan harga yang cukup dramatis. Garis titik-titik di sebelah kiri memberikan indikasi tentang Penerimaan pada harga \$60/BBL, yang akan menghasilkan benefit ekonomi yang sama pada perusahaan minyak seperti Penerimaan yang akan diperoleh pada harga \$20/BBL. Gambar tersebut menunjukkan bahwa, bila perusahaan minyak internasional ingin mencapai keuntungan atau nilai ekonomi yang sama, maka Government Take bisa cukup tinggi. Sebagai contoh, dari sudut pandang perusahaan minyak internasional, rata-rata Government Take sebesar 67 persen sepanjang akhir 1990an pada tingkat harga \$20/BBL adalah ekuivalen dengan Government Take sebesar 92 persen pada \$60/BBL.

EFFECTIVE ROYALTY RATE (ERR)

ERR adalah statistik pendamping bagi Government Take yang membantu untuk menunjukkan seperti apa sistem *front-end loaded* (meskipun, seperti yang akan kita lihat, ia tidak mengukur seluruh aspek dari “*front-end loaded*”). ERR memberikan kesan bagaimana kontraktor bisa mendapatkan uangnya kembali dengan cepat.

ERR adalah bagian *minimum* dari pendapatan gross yang akan diterima pemerintah dalam tiap periode tahun buku untuk sebuah ladang migas. Secara tipikal, ERR tidak memasukkan National Oil Company (NOC) atau bagi hasil *working interest* (kepemilikan aktif) kementerian perminyakan. Indeks ini, yang dikembangkan oleh Daniel Johnston pada pertengahan



Gambar 3.6 Government Take di Seluruh Dunia \$20/BBL dan \$60/BBL

Sumber: Berdasarkan data dari *Oil & Gas Journal*, 18 April 2005/Daniel Johnston and Co. Inc.

1990an, menjadi ukuran standar dalam industri ini (dan kadang disebut dalam industri ini sebagai “Penerimaan Minimum Pemerintah”). Ini adalah indeks penting yang memperluas dimensi statistik Penerimaan.

Sebagai pelengkap ERR—Access to Gross Revenue (AGR)—memberikan perspektif penting bagi perusahaan minyak internasional.

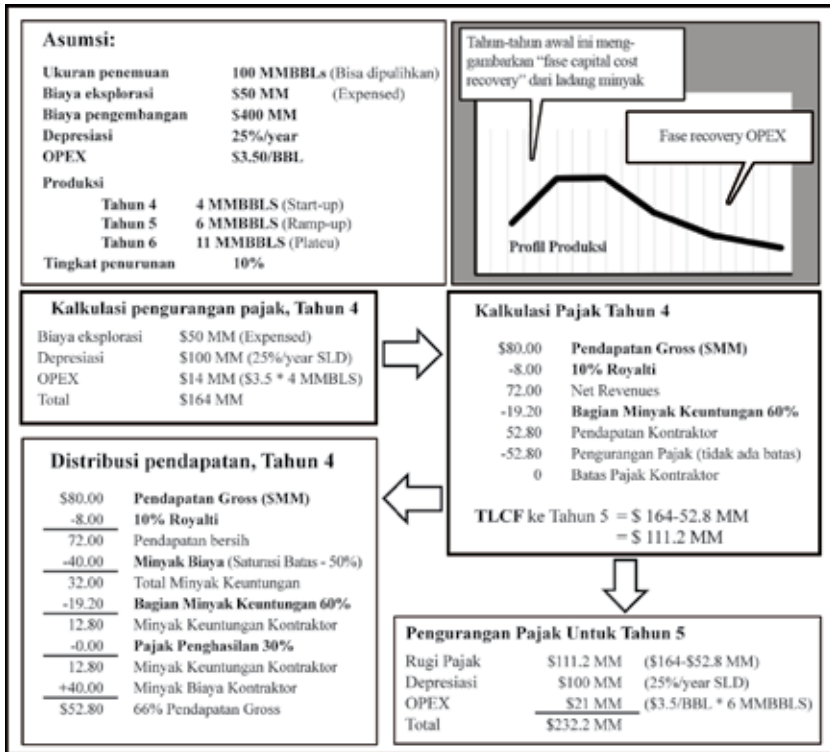
AGR adalah bagian *maksimum* pendapatan yang bisa diterima sebuah perusahaan atau konsorsium, yang terkait dengan *working interest*-nya dalam tiap periode tahun buku. Ia dibatasi oleh royalti pemerintah, dan/atau *cost recovery limit* serta pembagian minyak keuntungan (yakni ERR).

Dalam sistem R/T yang tanpa *cost recovery limit*, royalti adalah satu-satunya jaminan pemerintah. ERR adalah rate royaltinya. AGR hanya dibatasi oleh royalti. Pada kebanyakan sistem R/T dalam tiap periode tahun buku tidak ada batasan jumlah potongan yang boleh diterima perusahaan, dan perusahaan itu boleh berada dalam posisi tidak membayar pajak atau *no-tax-paying* (walaupun ini bisa terjadi dengan PSC juga).

PSC dengan *cost recovery limit* memberikan jaminan kepada NOC bagian dari minyak keuntungan, karena persentase tertentu dari produksi selalu ditekankan melalui pembagian minyak keuntungan. Dengan demikian, royalti dan *cost recovery limit* memberikan jaminan kepada pemerintah untuk mendapatkan bagi hasil atau pendapatan—terlepas apakah ada profit ekonomi nyata yang dihasilkan.

Kalkulasi ERR/AGR mensyaratkan asumsi sederhana—bahwa pengeluaran dan/atau pengurangan dalam tiap periode tahun buku, yang terkait pendapatan gross tidak terbatas. Karena itu, *cost recovery* berada pada level maksimum (*saturation*) dan pemotongan untuk tujuan penghitungan pajak memberikan *zero taxable income* (penghasilan yang dikenakan pajak dibuat nol). Situasi seperti ini dapat terjadi pada tahap awal produksi, dengan ladang migas yang marjinal atau submarjinal, atau pada akhir usia sebuah ladang migas. Tujuan dari ini adalah untuk menguji batasan sistemnya. Dari sinilah kemudian ERR/AGR mendapatkan indeksinya.

Salah satu kunci kelemahan indeks ERR adalah ia tidak mengukur efek depresiasi atau amortisasi. Indeksinya juga tidak memasukkan efek jaminan yang diberikan oleh partisipasi pemerintah bilamana dan di mana indeks ERR diberlakukan. Masalah besar bisa muncul apabila ERR tidak diperhitungkan ketika merancang sistem fiskal. Tergantung pada biaya dan produksi, kontraktor bisa berada dalam posisi tidak membayar pajak (*no-tax-paying*) selama bertahun-tahun. Ini bisa menimbulkan masalah *cash flow* pada pemerintah, begitu pula dengan mispersepsi yang mencolok. Kasus seperti ini terjadi di Ekuador pada pertengahan 1990an, karena ERR di bawah perjanjian *service agreement* adalah nol (0 persen). Kenyataannya walaupun kelihatannya mengejutkan, tidaklah sulit untuk menciptakan situasi dimana kontraktor tidak perlu membayar pajak selama bertahun-tahun. Lihat contoh yang ditampilkan pada gambar 3.7, yang menunjukkan periode tahun buku pada tahap awal pengembangan proyek yang biayanya



Gambar 3.7 Tanpa Pajak?

sedang tinggi. Sebagai hasil pemotongan pajak atas pengeluaran operasional (*operating expenses*), biaya eksplorasi, dan depresiasi, maka kontraktor tidak membayar pajak pada tahun keempat dan mungkin juga berlanjut sampai tahun kelima.⁷

PSA Kashagan di Kazakhstan menyumbang untuk Government Take sekitar 83 persen atau lebih (tergantung pada beragam faktor), tapi hanya 2 persen ERR. Kontraknya juga sangat kompleks dan bersifat *back-end loaded* (beban akhir/beban pelunasan harus ditanggung investor apabila ingin menarik dana dari investasi yang sudah ditanamkan). Jadi meskipun Penerimaan tinggi, kenyataannya pemerintah tidak menerima bagian terbesarnya sampai bertahun-tahun kemudian. Diperkirakan saat produksi pada lima sampai tujuh tahun pertama, pemerintah akan menerima hanya 2 persen dari pendapatan gross. Di banyak tempat, kesepakatan seperti itu akan menimbulkan persoalan besar. Bayangkan menjadi pemerintah atau pejabat

NOC di sebuah negara demokratis yang harus menjelaskan manfaat kontrak *back-end loaded* kepada anggota legislatif, kalangan pers, atau rakyat.

Bagaimana menghitung ERR? ERR yang mengikuti model PSC di Indonesia dihitung seperti tabel 3.9. Lagi-lagi, satu barel minyak digunakan untuk merepresentasikan pendapatan untuk tahun buku tunggal. Ini merupakan tahun buku awal, menyusul dimulainya produksi ketika biaya akumulasi tinggi dan produksi relatif masih rendah.

Dalam contoh ini, kontraktor berada dalam posisi tidak membayar pajak tapi pemerintah mendapatkan royalti 10 persen, dan karena *Cost Recovery Limit*, pemerintah juga dijamin mendapatkan persentase dari minyak keuntungan. Berdasarkan standar dunia, ERR 34 persen dalam contoh ini sudah cukup tinggi.

Tabel 3.9 Sampel Penghitungan ERR

		Harga Minyak \$20/BBL
		Asumsi Biaya tidak Terbatas
10% Royalti		
50% Batas Cost Recovery		
60% Bagian Minyak Keuntungan Pemerintah		
30% Pajak Penghasilan Korporat		
<hr/>		
	Pendapatan Gross	
Bagian Perusahaan	\$20.00	Bagian Pemerintah
	Royalti 10%	→ \$2.00
	<hr/>	
	\$18.00	
\$10.00 ←	Batas Cost Recovery 50%	
	<hr/>	
	\$8.00	Minyak Keuntungan
\$3.20 ←	Pembagian Minyak Keuntungan 40/60%	→ \$4.80
(\$0.00) →	Tarif Pajak 30%	→ \$0.00
	<hr/>	
\$3.20		
	<hr/>	
\$13.20 ←	Pembagian Pendapatan Gross	→ \$6.80
	Tarif Royalti Efektif	34%
		\$6.80/\$20.00

ANGKA PARTISIPASI PEMERINTAH

Banyak sistem yang memberikan opsi kepada perusahaan minyak nasional untuk berpartisipasi dalam proyek-proyek pengembangan. Dalam kebanyakan perjanjian partisipasi dengan pemerintah, kontraktor

menanggung biaya dan risiko eksplorasi. Pemerintah kemudian “masuk” untuk mendapatkan persentase atas penemuan migas. Partisipasi pemerintah merupakan hasil dari opsi pemerintah (melalui NOC) untuk ikut ambil bagian dalam kepemilikan aktif atau *working interest* pada saat terjadi penemuan komersial. Dengan kata lain, pemerintah diajak (“*carried*”) melalui fase eksplorasi dan *appraisal* (penilaian), sebagai partner kepemilikan aktif yang memainkan bagian yang secara tidak proporsional lebih rendah—dari segi biaya dan pengeluaran dalam fase eksplorasi—daripada bagian kepemilikan aktifnya. Secara teknis, pemerintah melalui NOC terlibat sampai tahapan komersialisasi—biasanya sampai ke hilir dengan satu atau dua sumur dari penemuan sumur aktual. Klausul kontrak yang mengatur syarat *delineation/appraisal wells* (sumur kajian/kelompok sumur pertama yang akan dibor setelah diketahui ada kandungan cadangan migas) menyusul penemuan kandungan migas yang disebut sebagai “klausul komersial.” NOC yang menjadi agen atau perwakilan pemerintah, biasanya harus memutuskan apakah akan menggunakan haknya untuk masuk ketika titik komersialnya sudah tercapai. Sekali pemerintah menggunakan opsinya maka ia kemudian “ikut mengongkosi” biaya pengembangan dan operasional dari titik komersial sampai seterusnya, sama seperti partner kepemilikan aktif lainnya.

Lebih dari separuh negara di dunia memiliki opsi ini. Kontraktor lebih suka tidak ada partisipasi pemerintah, sebagian karena pertimbangan efisiensi. Alasannya, operasi bersama dalam bentuk apapun, teristimewa antara para aktor dari budaya yang berbeda, dapat mendatangkan dampak negatif terhadap efisiensi operasional. Di satu sisi, apabila dilakukan dengan benar, operasi bersama seperti itu bisa menguntungkan pemerintah, antara lain karena keuntungan finansial (tentang ini dibahas nanti) dan untuk kapasitas pembangunan. Menyangkut klausul penentuannya, partisipasi pemerintah boleh dibilang cukup beragam. Aspek inti dari partisipasi pemerintah adalah:

- Seperti apa persentase partisipasinya? Kebanyakan berkisar dari 10 persen sampai 50 persen. Di Kolombia pemerintah memiliki hak mengambil *working interest* sampai lebih, dan akan mengeluarkan *reimburse* kontraktor sampai di atas 50 persen untuk tiap pencarian sumur migas yang berhasil. Di China, partisipasi pemerintah mencapai 51 persen. Ini biasanya menetapkan batas teratas keterlibatan *working interest* langsung pemerintah. Rata-ratanya adalah sekitar 30 persen.

- *Kapan* pemerintah masuk? Hal ini normalnya terjadi pada saat komersialisasi.
- Seberapa banyak partisipasi pemerintah? Hal ini berbeda sekali dari kasus per kasus.
- Biaya apa yang akan ditanggung pemerintah? Biasanya pemerintah menanggung bagian biayanya *pro rata* (proporsional). Namun, ada juga variasinya, apakah pemerintah mengeluarkan *reimburse* untuk “biaya yang sudah dikeluarkan (*past cost*)” –biaya itu dikeluarkan oleh IOC setelah penentuan waktu kontrak berlaku efektif sampai saat berlakunya komersialisasi ketika NOC terlibat di dalamnya. Sekitar separuh dari kontrak memiliki klausul “biaya yang sudah dikeluarkan”.
- Bagaimana pemerintah mendanai bagian dari biaya yang harus ditanggungnya? Seringnya hal ini muncul dari persentase tertentu dari jatah produksi pemerintah.

Efek finansial dari partner pemerintah serupa dengan partner *working interest*, dengan sejumlah pengecualian penting. Pertama, sebagaimana disebut sebelumnya, pemerintah biasanya dilibatkan melalui fase eksplorasi dan mungkin atau tidak memberikan *reimburse* kepada kontraktor untuk membayar biaya yang sudah dikeluarkannya. Kedua, kontribusi pemerintah terhadap kapital dan biaya operasional seringkali dikeluarkan dari produksi. Terakhir, pemerintah memang jarang yang hanya mau menjadi partner pasif.

Pertanyaan inti di seputar penghitungan keuntungan pemerintah dari sebuah kontrak adalah: apakah partisipasi pemerintah harus dimasukkan ke dalam kalkulasi Government Take atau tidak. Maksudnya, apakah proses ini merupakan cara yang tepat bagi pemerintah untuk mendapatkan *extract rent*? Kalangan analis menyatakan, tidaklah tepat memandang elemen sebuah sistem sebagai mekanisme *rent extraction* (menarik rente dari ekstraksi migas), dengan alasan bahwa *return* (pengembalian hasil) seperti itu hanyalah standar *return* ekonomi dari investasi yang ditanam. Meski demikian, pendekatan ini berlawanan dengan beberapa hukum ekonomi dasar. Cara mengeceknya sangat mudah, yakni hanya dengan mengajukan pertanyaan sederhana: “Apakah ‘masuknya (pemerintah)’ justru menimbulkan persoalan keuangan pada investor asing?” Jawabannya pasti “Ya.” Dan persoalan yang ditimbulkan itu sifatnya multidimensional. Pertama-tama, nilai suatu penemuan bagi yang melakukan eksplorasi akan dikurangi hampir sama dengan jumlah “carry”; kedua, perusahaan tidak

akan mampu memasukkan sebanyak-banyaknya cadangan minyak ke dalam asetnya (*book barrel*).

Bagi perusahaan minyak, opsi partisipasi 50 persen tidaklah semahal pajak 50 persen atas profit (keduanya akan memberi jaminan pada pemerintah tambahan 50 persen bagian profit); tapi *bagaimana* perbedaan dampak finansialnya tergantung pada profitabilitas dan *timing*. Seiring dengan peningkatan profit, elemen partisipasi sebenarnya lebih menonjolkan ciri pajak murni atau royalti, tergantung pada titik mana pemerintah mengambil bagi hasilnya. Sedangkan secara konseptual akan tampak sedikit lebih abstrak, karena biaya terkait pendapatan gross nyaris nol (profitabilitas paling pokok) dalam partisipasi ini hampir tidak ada bedanya dengan pajak. Jadi, makin kecil profit sebuah usaha bersama, makin kecil kesulitan yang ditimbulkan akibat elemen partisipasi pemerintah. Yang manapun juga, opsi pajak dan/atau partisipasi kerap menimbulkan bermacam-macam persoalan keuangan bagi kontraktor.⁸

Seperti kita lihat, membandingkan dua sistem fiskal berdasarkan Government Take saja bukanlah perbandingan yang sempurna, terutama apabila ada satu sistem yang mengandung muatan partisipasi dan sistem yang lain tidak. Meski demikian, mengabaikan elemen partisipasi akan memberikan gambaran sangat keliru. Tidaklah tepat mengabaikan elemen partisipasi pada saat membandingkan *fiscal terms* untuk hak eksplorasi. Partisipasi harus dianggap sebagai bagian dari Government Take bagi pemerintah.

INDEKS TABUNGAN: ALAT UKUR INSENTIF KONTRAKTOR UNTUK TABUNGAN

Savings index (Indeks Tabungan) adalah alat ukur (dari sisi tanpa diskon) seberapa banyak yang didapat oleh perusahaan apabila menyisihkan \$1. Karena pemerintah dan perusahaan sama-sama menaruh perhatian besar soal pengurangan biaya, statistik ini bisa digunakan untuk mengukur sampai tingkat tertentu insentif perusahaan untuk menekan biaya supaya tetap turun. Hanya elemen fiskal berbasis profit yang bisa memengaruhi statistik ini. Sementara royalti (berdasarkan produksi bukan profit) tampaknya tidak berpengaruh.

Contoh yang diberikan dalam gambar 3.2 tentang sistem R/T mengandung dua mekanisme berbasis profit: pajak minyak khusus 60 persen dan pajak penghasilan 30 persen. Karena itu, apabila perusahaan

menyisihkan \$1 maka akan ada tambahan dolar dari *taxable income* (penghasilan kena pajak). Pemerintah mendapatkan 60 persen dari jumlah itu. Sedangkan perusahaan mendapatkan 40 sen dari dolar yang disisihkan sebelum pengumpulan pajak penghasilan. Dengan pajak penghasilan 30 persen, perusahaan hanya mampu menyimpan 70 persen dari 40 sen tersebut. Maka indeks tabungannya adalah 28 sen atas dolar (yang disisihkan), atau 28 persen. Di dalam PSC, satu dolar yang disisihkan berarti ada dolar tambahan dari minyak keuntungan, dan karenanya tabungannya sesuai dengan bagian kontraktor atas minyak keuntungan. Perhatikan bahwa indeks tabungan yang dijelaskan di atas tidak memperhitungkan nilai sekarang yang terdiskonto. Efek nilai sekarang itu dapat menjadi daya tarik dan kerap memperbesar dorongan bagi IOC untuk menjaga agar biaya tetap rendah.

CEPAT TANGGAP ATAS KONDISI YANG BERUBAH: SISTEM REGRESIF DAN SLIDING SCALES

Sistem regresif berlaku ketika Government Take turun pada saat profit naik. Bagi sebuah sistem, untuk menjadi regresif minimal harus memiliki satu elemen fiskal regresif. Kebalikannya, untuk disebut sebagai progresif, sistem tersebut harus memiliki minimal satu elemen progresif. Dewasa ini, harga minyak meningkat lebih dua kali lipat dari semula ketika sebagian besar sistem fiskal yang ada didisain atau dinegosiasikan. Dengan semakin tingginya harga minyak maka profit juga meningkat, tapi pada sebagian besar sistem, Government Take juga turun. Dengan kata lain, pemerintah diuntungkan dengan meningginya harga minyak karena total pendapatan juga ikut meningkat; sebaliknya yang merosot adalah persentase bagian laba bersihnya (seperti terlihat dalam gambar 3.6). Ini merupakan wujud dari fungsi disain sebuah sistem.

Banyak sistem memiliki *sliding scales* yang melekat sejak awal, yang ditujukan untuk mengambil keuntungan dari kemungkinan peningkatan produksi (“production-based sliding scales”), tapi hanya sedikit sistem yang didisain untuk mengambil keuntungan dari kenaikan harga minyak. Elemen sistem fiskal yang menentukan apakah suatu sistem regresif atau progresif dijelaskan dalam tabel 3.10. Mengingat volatilitas harga minyak yang tinggi, akan lebih bijak bagi banyak negara untuk melakukan negosiasi kontrak demi mendapatkan estimasi *return* untuk mereka (dan untuk partner sektor swasta) di bawah kisaran skenario harga yang berbeda-beda.

Tabel 3.10 Keprogresifan Provisi yang Berbeda dari sebuah Kontrak Minyak

Elemen	Efek
Bonus	Luar Biasa regresif
Royalti	Sangat Regresif
Pajak	Netral
Partisipasi Pemerintah	Netral
“R” faktor	Progresif
Sistem rate-of-return	Progresif
Biaya Deplesi	Sangat Progresif
Uplift dan kredit investasi	Agak Progresif

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI *EXPOSURE* TERHADAP RISIKO EKSPLORASI (UKURAN BLOK, RELINQUISHMENT, DAN RINGFENCING)

Sebagian besar pemerintahan berupaya keras menghindarkan diri dari risiko eksplorasi. Penghindaran itu bisa dilakukan melalui manajemen *ukuran blok*, *relinquishment*, dan *ringfencing*, seperti dibahas di paragraf berikut ini.

Ukuran blok dan konfigurasi. Ukuran blok mengacu pada ukuran teritorial yang dibatasi untuk eksplorasi. Ukuran blok bisa sangat dramatis. Secara tipikal, ukuran blok akan lebih kecil di provinsi yang secara geologis terbukti, dan luasnya akan lebih besar lagi di kawasan perintis (*frontier regions*). Pilihan ukuran blok dan konfigurasinya biasanya menjadi pertimbangan penting. Tantangannya adalah untuk mengatur blok atau lisensi agar memberikan blok yang menarik, bukannya sekadar memberikan sejumlah kecil blok berprospek tinggi tapi kurang menarik minat. Kawasan yang lebih besar membutuhkan pengeluaran eksplorasi yang besar pula. Meski demikian, IOC mungkin dapat mengembalikan biaya sumur kering (*dry hole*/sumur yang produksi migasnya kurang ekonomis) dan eksplorasi lainnya di satu bagian blok dari produksi di bagian blok yang lain.

Dari perspektif pemerintah, dengan blok yang lebih besar ada kemungkinan akumulasi biaya yang dibenamkan akan lebih besar pula, sebelum berhasil menemukan ladang minyak. Biaya pengeluaran ini bisa didapatkan lagi dan/atau dikurangi pajak (*tax deductible*), yang membawa pada akumulasi biaya hilang (*sunk cost*) lebih besar dan menyebabkan mengecilnya pendapatan pajak untuk pemerintah. Dengan blok yang lebih kecil, pemerintah umumnya bisa meminimalkan atau mengurangi tekanannya.

Ketentuan Relinquishment (Pelepasan). *Relinquishment* mengacu pada ketentuan kontrak yang mensyaratkan persentase tertentu dari area kontrak orisinalnya, yang akan dikembalikan kepada pemerintah pada akhir fase pertama periode eksplorasi. Opsi *relinquishment* ini bermacam-macam dan banyak metode yang bisa digunakan, dari hampir tanpa *relinquishment* (cara biasa) sampai persyaratan *relinquishment* yang sangat agresif seperti yang kita lihat di Timur Tengah. Sebagai contoh, di beberapa negara Timur Tengah hanya satu penemuan yang akan dikuasai oleh perusahaan minyak, sedangkan kawasan blok lainnya akan diserahkan pada akhir tahapan eksplorasi final. Di Indonesia, pada akhir tahapan eksplorasi final yang resmi, perusahaan minyak bisa menguasai lebih dari sekadar area pengembangan (*discoveries*) selama bertahun-tahun. Ini artinya bila sebuah perusahaan minyak berhasil mendapatkan penemuan yang bernilai ekonomis, maka perusahaan itu bisa menikmati kesempatan untuk terus melanjutkan eksplorasi di kawasan sisanya (*remaining acreage*) sambil terus mengembangkan blok temuannya itu.

Ringfencing. *Ringfencing* (pemagaran atas item-item yang sudah jelas) adalah praktik yang melarang perusahaan minyak untuk “mengonsolidasikan” operasi mereka dari satu area berlisensi ke area yang lain. Itu artinya bahwa setiap lisensi diperlakukan sebagai pokok biaya (*cost center*) terpisah untuk tujuan *cost recovery* dan penghitungan pajak. Jadi, *ringfencing* membatasi *cost recovery* atau deduksi, yang bisa diambil dari produksi dan semua aktivitas yang ada di dalam *ring fence*. Beberapa negara akan secara otomatis menerapkan *ring fence* atas penemuan yang didapatkan, yang tidak mengizinkan deduksi atas aktivitas eksplorasi di luar area penemuan awal. Model praktik seperti ini makin umum diterapkan.

Ringfencing bisa melindungi pemerintah dari apa yang mungkin sebaliknya menjadi penemuan marjinal atau submarjinal, dengan membatasi biaya yang bisa didapatkan kembali (*cost recovered*) dan/atau dideduksi terhadap pendapatan yang dihasilkan dari penemuan migas. Meski demikian, hal itu bisa menjadi insentif negatif terhadap perusahaan eksplorasi.

PEMBUKUAN BAREL: HAK PENAMBANGAN DAN PELAPORAN CADANGAN

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, “booking barrels” atau “pembukuan barel” adalah praktik menghitung cadangan minyak di antara aset-aset

sebuah perusahaan. Sebagai aturan umum, perusahaan minyak akan melakukan *book barrels* terutama berkaitan dengan *working interest* dan hak penambangan yang mereka miliki. Meski demikian, ada sejumlah cara yang kurang begitu jelas dalam penerapan *book barrel* tersebut.

Di dalam sistem R/T, hak penguasaan sama dengan produksi gross minus royalti minyak. Namun, banyak pemerintahan yang mengambil royalti mereka dalam bentuk “tunai” daripada dalam bentuk “in kind (pembayaran bukan dalam uang tapi barang atau jasa)”. Dalam hal ini banyak perusahaan minyak yang juga melakukan pembukuan barel.

Sementara di dalam sistem PSC, hak penguasaan sama dengan minyak keuntungan plus minyak biaya. Namun, dalam sistem yang menganut pajak sebagai “in lieu (pengganti),” perusahaan menghitung seperti apa minyak keuntungan mereka (dengan membagi bagian mereka sebesar 1 minus tarif pajak) dan membukukan barel minyak yang berhak mereka angkat --kalau mereka membayar pajak langsung dalam bentuk tunai (juga disebut sebagai “grossing-up”). Hal ini umum berlaku dalam model PSC di Mesir. IOC yang ingin melakukan *book barrel* lebih menyukai sistem R/T, karena mereka bisa membukukan barel dua kali lebih besar ketimbang dengan sistem PSC.

Terakhir, sejumlah perusahaan membukukan minyak atau gas yang dikonsumsi *on-site* begitu pula dengan bahan bakar untuk operasional; dan, meskipun menurut definisi tidak ada hak penguasaan di dalam *service agreement*, dalam hal ini perusahaan minyak kadang juga melakukan *book barrel*.

Secara umum, hak penguasaan PSC meningkat bersamaan dengan turunnya harga minyak dan sebaliknya ikut turun bersamaan dengan menguatnya harga minyak. Karena hak perusahaan dalam PSC didasarkan pada bagiannya dalam minyak biaya dan minyak keuntungan, maka ketika harga minyak bergerak naik dari \$20/BBL menjadi \$60/BBL biasanya hak penguasaan di dalam PSC merosot sekitar 15 persen. Alasannya adalah, dengan kenaikan harga tidak diperlukan banyak minyak biaya untuk mengembalikan biayanya, dan dengan demikian hak penguasaan pun ikut turun. Hal ini tidak menjadi persoalan di dalam sistem R/T.

KESIMPULAN

Saya menyimpulkan dengan sedikit komentar tentang bagaimana mengatasi persoalan antara pemerintah dan kontraktor, persoalan yang diangkat lagi

dalam bab 4 dan 5. Elemen disain fiskal yang dibahas dalam bab ini penting, tapi begitu juga dengan cara yang dipilih pemerintah untuk *mengalokasikan acreage* atau proyek.

Seperti di masa lalu, ada kompetisi ketat untuk mendapatkan modal eksplorasi yang jumlahnya memang terbatas. Pada saat yang sama, *acreage* yang menarik tidak mudah didapat. Apabila pemerintah ingin meningkatkan aktivitas eksplorasi di negara mereka, mereka harus menawarkan ketentuan yang sepadan dengan potensi geologis yang dimiliki, termasuk lokasi, dan situasi politiknya. *Acreage* kini mulai dilihat lebih dari sekadar karakteristik komoditas global. Dewasa ini ada tiga kali lipat *acreage* yang tersedia sebagaimana 25 tahun lalu. Dalam dua dekade belakangan, Uni Soviet terpecah menjadi banyak produsen, dan banyak negara di Afrika dan blok Timur yang telah membuka diri. Lebih jauh lagi, dengan provisi *relinquishment* yang lebih agresif dan spesifik dalam kontrak, pasar untuk *acreage* atau proyek-proyek akan lebih dinamis dan berkembang.

Cara pemerintah menentukan pemberian lisensi juga sangat beragam. Beberapa pemerintahan (dengan sekitar 30 sampai 40 lisensi tiap tahun) memberikan “penawaran blok” atau “license round” --yang mana blok diberikan atas dasar penawaran yang kompetitif.

Dalam sistem yang kompetitif ada banyak variasi tentang apa yang menjadi bid (elemen-elemen yang menjadi bagian dari kontrak atau sistem biasanya dinegosiasikan, mengikuti undang-undang, atau item-item yang menjadi bid-nya; memilih cara yang terbaik ternyata menjadi persoalan besar bagi banyak pemerintahan). Contohnya, Libya membolehkan perusahaan melakukan bid untuk ketentuannya (Johnston 2005). Dengan memberikan lisensi dalam bid (penawaran) yang kompetitif, IOC pada akhirnya akan menentukan berapa kekuatan pasar untuk blok di Libya. Hal ini melepaskan beban disain fiskal dari personel NOC dan memindahkannya ke IOC. Ini dimungkinkan—dan menguntungkan—karena perusahaan minyak akan mempertaruhkan apa saja untuk mendapatkan *acreage* atau proyek yang sangat prospektif (mengacu kembali pada gambar 3.6, kita melihat bahwa dalam pemberian lisensi di Libya, perusahaan kelihatannya mendapatkan ketentuan bid yang konsisten dengan ekspektasi yang mendekati \$50/BBL). Venezuela menggunakan pendekatan yang berbeda. Venezuela meluncurkan penawaran eksplorasinya pada 1996, dengan menawarkan bid untuk 10 blok. Namun, untuk tujuan praktisnya, Venezuela membagi penawaran tender itu ke dalam 10 lisensi, blok demi blok. Pada Senin pagi, 22 Januari 1996, bid dibuka hanya untuk blok pertama (blok La Ceiba). Lisensi ini diberikan atas dasar bid dengan parameter tunggal—atau sejenis

pajak yang didasarkan pada keuntungan yang dikenal sebagai “PEG.” Perusahaan harus mengikuti bid dari nol sampai maksimum 50 persen. Royalti dan elemen-elemen fiskal lainnya sudah “ditetapkan” (yakni, tidak ditenderkan ataupun dinegosiasikan lagi). Ikatan dalam bid bisa diputus oleh rangkaian bonus bid berikutnya, menyusul pembukaan bid PEG dalam beberapa jam. Pada blok pertama, La Ceiba, 11 perusahaan melakukan bid dan 9 perusahaan lainnya diikat dengan 50 persen penuh bid PEG. Ikatan itu diputus dengan bonus \$103,999,999 dari konsorsium Mobil/Veba/Nippon. Sore itu juga, lisensi berikutnya (Paria West) diberikan kepada Conoco dengan aturan yang sama. Pendekatan model ini memperbesar kompetisi yang sebelumnya pun sudah sengit dengan memberikan lisensi secara individual—satu lisensi untuk satu waktu. Dengan tiap “putaran”, maka penumpukan bidder secara potensial bisa dikurangi dengan kira-kira hanya satu kelompok. Pendekatan ini sangat ampuh mengurangi risiko blok yang kurang prospektif tidak mendapatkan penawaran (pada akhirnya, dua blok tidak mendapatkan penawaran). Kesudahannya Government Take mencapai sekitar 92 persen. Akhirnya, pada ujung spektrum yang lain, di Gulf of Mexico, Amerika Serikat memberikan lisensi hanya berdasarkan basis bonus bid (namun dalam praktiknya, hanya sedikit negara di seluruh dunia yang menawarkan porsi besar rente melalui bonus).

Ini adalah contoh sistem bidding yang kompetitif. Tapi negara-negara lain melakukan negosiasi hak eksplorasi dengan sistem *one on one* kepada perusahaan yang berminat. Sementara perusahaan lebih suka menegosiasikan *deal*, situasi ini bisa sama kompetitifnya dengan tender resmi. Meski demikian, semuanya tergantung dari prospektivitas blok atau area yang ditawarkan. Ketika pemerintah memiliki lahan geologi yang baik, maka mereka lebih mungkin membolehkan perusahaan melakukan bid atas ketentuannya. Bid lisensi tertutup (pelelangan) bisa sangat menguntungkan bagi pemerintah yang memiliki *acreage* atau proyek yang sangat diincar.

Dewasa ini ada tekanan serius dari World Bank, International Monetary Fund (IMF), dan lembaga-lembaga seperti Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) terhadap perusahaan minyak dan pemerintah agar bersikap lebih transparan. Dengan inisiatif ini, ada dorongan kuat kepada pemerintah untuk mengalokasikan *acreage* dengan cara pelelangan terbuka, sama seperti putaran EPSA IV yang mendapat publikasi luas belum lama ini di Libya. Ini kemungkinannya masuk akal untuk *acreage* yang punya potensi tinggi untuk mendatangkan profit. Namun, kecuali jika *acreage* tersebut benar-benar menarik, masalahnya akan tetap sama, karena industri secara relatif tidak mau menghadapi kompetisi yang sangat ketat.

Contoh kompetisi sangat ketat itu seperti yang dilakukan Libya dengan putaran penawaran lisensi yang tertutup atau rahasia (*sealed bid*). Memang tidak realistis mengharapkan semua pemerintahan mengalokasikan seluruh *acreage* dan proyek mereka berdasarkan penawaran tertutup. Banyak negara, bahkan Nigeria dan Kazakhstan, memiliki *acreage* dan proyek yang tidak begitu menarik seperti negara lainnya. Kalau bicara menarik investasi IOC, alokasi *acreage* seperti itu menjadi jauh lebih penting dengan prospek yang kurang menarik. Salah satu hal tersulit yang dihadapi IOC adalah kompetisi ketat langsung dengan putaran lisensi tender tertutup/rahasia, untuk *acreage* atau proyek yang sebenarnya tidak terlalu luar biasa. Banyak negara juga kemungkinan mengetahui bahwa dengan prospek yang kurang menarik, mereka harus mendisain ketentuan sendiri dan mengalokasikan lisensi dengan cara yang mudah. Dalam hal seperti itu, pemerintah mungkin tidak punya pilihan—yakni menjadikan negosiasi *deal* sebagai satu-satunya opsi. Kalau tidak, kemungkinan pemerintah bersangkutan akan kecewa dengan tingkat aktivitas eksplorasinya—yang biasanya akan mereka keluhkan di belakang hari. Dalam kasus seperti itu, memberikan lisensi melalui *deal* yang dinegosiasikan bisa memiliki keuntungannya sendiri. Para pejabat pemerintah (Kementrian Energi atau NOC) biasanya kian bersikap cermat menyangkut seberapa jauh kekuatan pasar, selagi mereka meneliti bermacam proposal dan penawaran yang masuk. Demikian pula, kurangnya minat juga bisa dijadikan informasi yang berguna. Bagi para pejabat NOC, tidak ada yang lebih buruk daripada putaran lisensi yang gagal.

Namun, pertimbangan ini cenderung agak berbeda untuk jenis-jenis proyek yang berbeda. Seperti diringkaskan dalam tabel 3.11, bidding yang kompetitif cenderung lebih cocok untuk *acreage* di kawasan eksplorasi, daripada untuk proyek-proyek pengembangan atau proyek yang memperkuat pengurusan minyak. Makin besar risikonya maka makin besar jangkauan bid yang dimungkinkan; sebaliknya ketika tidak ada risiko seperti dalam kasus proyek-proyek pengembangan, maka ketentuannya pun cenderung tetap.

Di luar hal tersebut, metoda mana yang terbaik tergantung pada tingkat *bargaining power* yang dimiliki negara-negara itu, dan apa yang mereka harapkan bisa diterima oleh IOC. IOC paling suka memilih *deal* yang dinegosiasikan (seperti diterapkan di Kolombia, Trinidad and Tobago, atau Indonesia), yang diikuti ketentuan kontrak tetap dengan bidding program kerja (seperti di Inggris, Norwegia, Australia, atau Selandia Baru). Ketentuan kontrak tetap dengan bonus bidding (seperti di Amerika Serikat,

Tabel 3.11 Situasi yang Berbeda –Pertimbangan yang Berbeda

	Oil Recovery yang diperkuat	Proyek-proyek Pengembangan	Acreage Eksplorasi	Acreage Perintis
Tingkatan risiko	Sedang-Tinggi	Rendah	Tinggi	Paling Tinggi
Ukuran luas blok (km ²)	Luas medan 4.000 atau setara (16)	Lebih kecil 3.000-5.000 (12-20)	Besar 1-2 MM+ (8.000)	Sangat Besar 3-4 MM+ (16.000)
Program kerja (s)	1. Studi Feasibility 2. Pilot program 3. Pengembangan	1. Appraisal 2. Pengembangan	Program eksplorasi	Program eksplorasi
Focus negosiasi/ analisis	IRR	IRR	Penerimaan (Take)	Penerimaan (Take)
Strategi alokasi paling umum	Deal-deal yang dinegosiasikan	Deal-deal yang dinegosiasikan	Bidding kompetitif dan tujuan lain	Bidding kompetitif dan tujuan lain

Nigeria, atau Burma) lebih sering menimbulkan masalah bagi IOC. Bentuk bidding yang paling kurang disukai adalah putaran penawaran tertutup dengan ketentuan bid (seperti di Venezuela, Libya). Seperti dijelaskan dalam bab 5, dalam situasi dimana prospeknya bagus, bidding kompetitif boleh jadi cukup optimal dan perhatian akan lebih banyak ditujukan ke disain pelelangan.

Namun demikian, dalam situasi dimana pemerintah berada dalam posisi tawar yang lemah, memang diperlukan negosiasi deal. *Deal* yang dinegosiasikan ini memunculkan tantangan khusus bagi para negosiator, seperti dibahas dalam bab 4. Pemerintah juga berisiko menghadapi peningkatan risiko persoalan ekonomi politik. Dalam konteks *deal* yang dinegosiasikan, akan sulit bagi pemerintah untuk menyenangkan perusahaan minyak dan rakyat sekaligus, sehingga menimbulkan kecurigaan akan adanya permainan curang di dalamnya. Di sinilah transparansi bisa menciptakan dampak yang dramatis. Secara keseluruhan, transparansi adalah bagian vital dari proses edukasi bagi negara dan rakyat, dan tetap menjadi salah satu cara terbaik --tidak hanya untuk mengontrol ekspektasi sejak awal, tapi juga mempromosikan situasi bisnis yang sehat sepanjang masa ekstraksi minyak.

UCAPAN TERIMA KASIH

Bab ini banyak diambil dari karya yang sudah dipublikasikan sebelumnya oleh David Johnston dan Daniel Johnston (lihat referensi pada akhir bab).

CATATAN

- 1 Transportasi gas lebih sulit daripada minyak dan masih “flared (dibakar)” (sebuah proses dimana sisa buangan gas yang dihasilkan dari pemrosesan minyak dibuang melalui pembakaran) di banyak belahan dunia ini. Pada kenyataannya, hampir 10 miliar kaki kubik gas dibakar setiap hari. Nigeria membakar hampir 2 miliar kaki kubik per hari di ladang minyak Niger Delta –tidak jauh dari kawasan tempat tinggal masyarakat paling miskin di dunia. Dan di banyak belahan dunia lainnya penemuan gas biasanya juga “tidak terbuka”.
- 2 Perbedaan ini tidak selalu jelas. Sebagian berani mengambil risiko *service agreement* (perjanjian dimana *fee* dibayarkan untuk jasa yang telah diberikan) yang kelihatannya lebih banyak mengandung ciri sistem royalti/pajak (Venezuela; dengan royalti dan pajak), sementara sebagian lainnya kelihatan seperti PSC (Filipina; dengan *cost recovery limit* dan pembagian minyak keuntungan).
- 3 Daerah juga memainkan peran penting dalam menentukan penyebutan kontrak. Di beberapa kawasan, sistem R/T secara sederhana sering disebut sebagai “konsesi”. Namun, di belahan dunia lainnya, istilah “konsesi” mengandung konotasi negatif; dengan kata lain, sebutan itu secara politik kurang tepat. Kesesuaian dengan politik (political correctness) juga membantu menjelaskan mengapa kontrak bagi hasil (Production Sharing Contracts) kadang-kadang disebut sebagai Production Sharing Agreements (PSA). Sebagai contoh, di Rusia, kata “perjanjian” lebih disukai daripada kata “kontrak” karena kata “kontrak” mengandung konotasi negatif saat diterjemahkan ke dalam bahasa Rusia. Begitupun, PSC dan PSA sebenarnya identik dan saya selanjutnya menggunakan istilah PSC untuk mengacu pada kedua istilah tersebut.
- 4 Menurut brosur Pertamina dari tahun 2000 (file pribadi penulis).
- 5 Karena itu, grafik seperti ini biasanya dipatok pada angka 101 persen –yang menunjukkan Government Take di atas range 100 persen secara relatif tidak berarti apa-apa.
- 6 Satu ciri tambahan yang penting pada gambar 3.5 adalah batas waktu yang digunakan: yaitu tahun 2002-2010. Chad tidak memulai pengapalan minyak sampai 2003, batasan waktu itu merepresentasikan hanya pada tahun-tahun awal produksi, ketika pajak masih minimal. Itu sekaligus menunjukkan bahwa penghitungan Government Take belum mencapai level “full cycle”. Kalau begitu, perbandingan dalam teks sebelumnya kemungkinan lebih sebagai representasi Tarif Royalti Efektif Chad daripada Government Take secara keseluruhan, sepanjang Tarif Royalti Efektif mengukur sejauhmana sistem itu *front-end loaded*.
- 7 Meski demikian, ini tidak berarti pemerintah tidak menerima pendapatan, karena

pemerintah masih dapat menerima royalti dan bagian dari minyak keuntungan.

- 8 Patut dicatat, dari aspek *cash flow* proyek, perusahaan sudah pasti akan memilih partisipasi pemerintah 50 persen daripada pajak 50 persen. Alasannya karena setelah NOC masuk, setidaknya dengan partisipasi tersebut, pemerintah telah membayar dengan caranya sendiri.

REFERENSI

- Chavez, F. 2004. "Energy-Bolivia: Foreign Firms at Center of Natural Gas Bill Dispute." Global Information Network. New York: November 9:1.
- Clad, J. 1988. "Simply Striking: Manila is Set to Offer an Even Better Deal." *Far Eastern Economic Review*. September 15.
- Johnston, D. 1994. *International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*. Tulsa: PennWell Books.
- Johnston, D. 2001. "Current Developments of Production Sharing Contracts and International Petroleum Concerns." *Petroleum Accounting and Financial Management Journal* 20 (2): 118-26.
- Johnston, D. 2002. "Current Developments in Production Sharing Contracts and International Concerns: Retrospective Government Take –Not a Perfect Statistic." *Petroleum Accounting and Financial Management Journal* 21 (2): 101-9.
- Johnston, D. 2003. *International Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*. Tulsa: PennWell Books.
- Johnston, D. 2005. "Impressive Libya Licensing Round Contained Tough Terms, No Surprises." *Oil and Gas Journal* 103 (15): 29-38.

B A B 4

Bagaimana Menegosiasikan Perjanjian Minyak

Jenik Radon

IKHTISAR

Penemuan minyak dan gas seringkali menimbulkan kegembiraan, dan pemerintah serta perusahaan minyak sama-sama berupaya keras belajar memahami aspek-aspek teknis dan komersial untuk pengembangan ladang migas. Namun pada kenyataannya, tantangan pertama bagi pemerintah adalah tantangan bagaimana bernegosiasi. Bab ini mengidentifikasi area kunci di mana pemerintah harus fokus selama negosiasi dan memberikan panduan menyangkut siapa yang harus melakukan negosiasi, tentang masalah apa saja, dengan informasi lingkungan seperti apa, dan dengan batas waktu seperti apa. Bagian khusus seperti struktur kontrak juga diteliti dan serangkaian soal rumit dibahas, termasuk standar akuntansi, peranan proyek sosial, persoalan kesehatan dan lingkungan, klausul stabilisasi, serta tak ketinggalan mengenai provisi atau ketentuan terminasi kontrak.

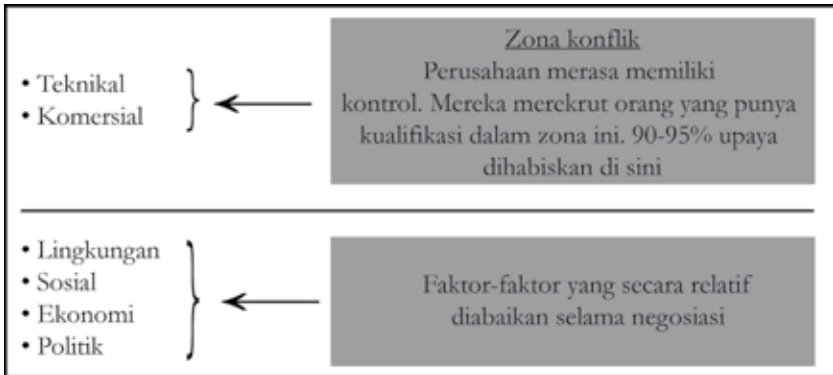
PENDAHULUAN

Hanya mendengar penyebutan tentang penemuan sumberdaya alam, khususnya minyak dan belakangan yang semakin meningkat juga gas, dapat

menyalakan impian pribadi dan nasional tentang kekayaan dan harapan akan datangnya kemakmuran. Impian itu semakin dibakar dengan kenaikan dramatis harga minyak baru-baru ini. Bolivia, Kazakhstan, Meksiko, dan negara-negara berkembang lainnya memandang sumberdaya alam mereka sebagai aset yang bukan milik kelompok swasta manapun. Terlepas dari siapa pemilik hak dan tanah di atasnya, negara adalah pemilik aset, dan posisi ini diabadikan dalam hukum negara yang paling fundamental, yakni tercantum dalam konstitusi (lihat juga bab 7). Para pemain “yang baru bermunculan” seperti Mauritania, Equatorial Guinea, dan Azerbaijan, secara optimistik memandang harta karun yang sangat bernilai itu sebagai jalur cepat menuju pembangunan. Visi mereka tentang masa depan adalah negara-negara kaya minyak seperti Kuwait dan Uni Emirat Arab sekarang. Tapi euforia emosi tentang esok yang lebih indah itu kerap kali bertabrakan dengan realitas—sebut saja, tantangan soal finansial, komersial, dan politik untuk mengubah aset yang terkubur di perut bumi menjadi aset likuid yang bisa bermanfaat—yakni dalam bentuk uang tunai. Dan emosi yang terlalu bersemangat bisa berubah menjadi kemarahan; itu bisa disaksikan dalam protes-protes terbaru yang berlangsung di Bolivia, Ekuador, dan Venezuela. Impian yang hancur berantakan bisa menimbulkan risiko politik dan ekonomi yang signifikan bagi industri energi, bagi negara-negara konsumen, dan begitu pula bagi negara-negara produsen. Karena itu hambatannya kemudian adalah: bagaimana tantangan ekspektasi yang meningkat, nafsu, dan tuntutan bisa dipuaskan?¹

Tantangan itu mencakup bagaimana mengatasi *technical engineering* (rekayasa teknis) dan hambatan komersial terkait eksplorasi dan pengembangan. Memang, dari sudut pandang banyak negara produsen, hambatan kuncinya berpusat pada persoalan manajemen, seperti dibuktikan dengan munculnya lagi keinginan untuk mendirikan perusahaan energi milik negara. Namun pada kenyataannya, tantangannya yang *utama* justru tantangan untuk bernegosiasi.

Dalam kebanyakan kasus, negara-negara kaya sumberdaya alam akan berupaya menarik partisipasi perusahaan-perusahaan internasional yang memiliki sumberdaya dan keahlian, untuk membantu mereka mengeksploitasi dan memasarkan sumberdaya energi. Namun, sekali mereka memulai negosiasi, mereka biasanya baru sadar bahwa banyak perusahaan migas utama yang ternyata memiliki sumberdaya keuangan jauh lebih besar, pengetahuan lebih unggul tentang minyak atau penambangan ladang migas, dan jauh lebih berpengalaman dalam menegosiasikan kontrak. Memang, ternyata kebanyakan negara tempat perusahaan minyak



Gambar 4.1 Apa Isu-isu Kunci Selama Negosiasi?

Sumber: Berdasarkan data yang diberikan oleh Donal O'Neill, Lansdowne Consulting.

beroperasi memiliki sumberdaya yang jauh lebih sedikit bila dibandingkan dengan perusahaan minyak itu sendiri. Sebagai contoh, penghasilan Exxon Mobil yang sebesar \$371 miliar bahkan jauh melampaui seluruh GDP Arab Saudi yang kaya minyak yang berjumlah \$281 miliar.² Karena itu, wajar apabila negosiasi bisa menjadi perkara yang panas.

Selama negosiasi, perusahaan minyak biasanya akan terlihat sangat termotivasi. Mereka tidak suka investasi eksplorasi yang mahal dan spekulatif serta banyaknya sumur kering yang mereka temui. Karena itulah dalam tiap negosiasi, mereka akan berupaya mendapatkan kembali secara cepat *out-of-pocket costs* (biaya pengeluaran tunai) yang sudah ditanamkan. Mereka juga kerap mengeluh karena harus menghadapi situasi yang sangat sulit dan sangat korup, meskipun pemerintah negara asal mereka –tempat perusahaan minyak berdomisili-- memberikan “dukungan politik” (Radon 2005). Atau seperti direktur utama sebuah perusahaan minyak independen mengatakan kepada saya: “Kami harus berurusan dalam kekacauan ... tapi (kemudian tersenyum) kami mencetak uang dalam kekacauan itu.” Perusahaan minyak seringkali menyesuaikan gaya negosiasi mereka melalui interpretasi mereka terhadap lingkungan politik tempat mereka beroperasi. Terbiasa berurusan dengan rejim-rejim otoriter atau di banyak negara yang dilanda perang saudara, perusahaan minyak kerap menerapkan perilaku yang sangat protektif membentengi diri, tanpa kompromi, dan sangat bersemangat saat bernegosiasi.

Pendekatan ini sebenarnya ada juga ruginya. Seperti ditekankan oleh seorang mantan eksekutif perusahaan minyak internasional, Donal

O'Neill (lihat gambar 4.1), terlalu sedikit waktu dan upaya yang diberikan pada sisi “manusianya” dalam proses pengembangan minyak. Akibatnya, banyak terjadi pengabaian terhadap risiko terpenting dari negosiasi dan konsekuensi perjanjian yang akan timbul.

Dalam rangka menyusun tim ahli untuk melakukan negosiasi, tantangan terbesarnya—termasuk investasi waktu dan uang yang signifikan—adalah bagaimana menegosiasikan distribusi kekayaan yang adil dengan perusahaan-perusahaan minyak. Pertimbangan tersebut dibahas dalam bab ini, juga diangkat masalah kontrak serta opsi yang menuntut kecermatan para negosiator pemerintah.

MENETAPKAN PARAMETER

PENYUSUNAN

Dalam negosiasi minyak akan lebih banyak mata yang menyoroti, bukan hanya dua kelompok yang berkepentingan. Para pemilik tanah yang terkena imbasnya—seringkali mereka adalah penduduk asli—akan menuntut kompensasi atas penggunaan dan gangguan di atas properti mereka. Soal ini harus dipertimbangkan, bahkan jika kelompok-kelompok seperti itu bukan bagian dari proses negosiasi formal. Komunitas lokal yang sebelumnya kerap tidak masuk dalam faktor *check list* pihak manapun untuk dipertimbangkan, sekarang sering menuntut bagian mereka dalam bentuk pekerjaan dan pembayaran kompensasi. Tuntutan ini harus ditangani dan diselesaikan secara ideal melalui proses politik domestik, dan lebih baik lagi apabila dimasukkan menjadi bagian dari keseluruhan negosiasi kontrak minyak. Dengan demikian, perusahaan minyak akan lebih sering membuat komitmen spesifik untuk melatih dan melibatkan tenaga kerja domestik, termasuk menyokong pengembangan masyarakat (*community development*)—yang pada akhirnya disebut isu-isu lunak (atau sosial). Lebih luas lagi, pembahasan politik tentang bagaimana membelanjakan harta kekayaan yang belum terealisasi itu akan cepat mendominasi siaran radio/televisei negara dan diskursus publik. Ujung-ujungnya akan memunculkan momentumnya sendiri yang tidak realistis, dan meningkatkan tekanan untuk bertindak cepat agar minyak bisa segera dialirkan. Tekanan politik cenderung mengganggu negosiasi prospektif dengan perusahaan minyak internasional, yang secara cerdas berupaya menetapkan jadwal waktu artifisial yang cepat. Namun bercermin dari sejarah, negosiasi akan

seringkali menjadi alot dan selalu sangat memakan waktu. Negosiasi juga kemungkinan akan memanas, bahkan menajam, karena adanya perbedaan opini, sasaran dan objektif di antara banyak partisipan yang terlibat, serta memengaruhi para aktornya.

Di samping tingginya minat dan besarnya pertaruhan, proses negosiasi itu sendiri terlalu sering kurang mendapatkan perhatian yang memadai dari perwakilan pemerintah. Seringkali negosiasi tidak dipandang sebagai keahlian sebenarnya, tetapi dianggap sebagai sesuatu yang bisa dilakukan oleh siapa saja. Bahkan untuk masalah kompleks yang melibatkan para ahli—seperti ahli hukum karena mereka punya pengetahuan legal, atau seorang insinyur yang punya pengetahuan teknis—negosiasinya pun seringkali ditangani sendiri oleh pemerintah, yang masih memandang negosiasi sebagai aktivitas langsung yang tidak memerlukan fokus atau banyak persiapan. Lebih buruk lagi, kerap kali ada penolakan atau keengganan untuk melibatkan tenaga ahli yang dibutuhkan, apalagi mengeluarkan biaya untuk membayar mereka. Meski demikian, terlalu banyak yang dipertaruhkan—terutama bagi negara produsen—untuk membiarkan pendekatan yang sempit dan simplistis seperti itu dalam menegosiasikan kontrak minyak (lihat bab 2).

Kontrak-kontrak minyak adalah hasil langsung dari negosiasi. Inilah kenyataannya, meskipun prosesnya dilakukan dengan tender, yang seringkali keliru dipandang sebagai “netral dari negosiasi.” Masalah dalam kontrak minyak cukup banyak, bervariasi, dan kompleks. Tidak ada model seperti apa hasilnya yang bisa dan harus dicapai. Hasil umumnya adalah *give-and-take* (memberi dan menerima) yang tidak terelakkan karena setiap isunya memang harus dinegosiasikan.

Negosiasi diasumsikan, dan boleh dikatakan berkembang di atas *ketidakpastian*, entah karena kurangnya pengetahuan tentang potensi penemuan minyak, karena sikap partner negosiasi, atau karena ketidakmampuan yang jelas untuk memprediksi masa depan. Negosiator yang baik tahu bahwa dalam setiap situasi, selalu ada elemen permainan poker—tangan yang lemah, bila dimainkan dengan baik bisa menang, dan bahkan bisa menang besar. Tetapi negosiasi minyak tidak sesederhana permainan poker, meskipun diiringi dengan kesabaran dan fokus. Sebab, terlalu banyak masalah yang harus dipertimbangkan: antara lain biaya eksplorasi dan pengembangan; kondisi pasar yang selalu berubah; luas ladang migas; termasuk kemungkinan hanya menemukan *dry holes* (sumur kering/tidak mengandung minyak atau sumur yang kandungan minyaknya tidak ekonomis); dan sulitnya melakukan pemulihan. Daftar ini bisa

bertambah panjang. Penilaian dibutuhkan untuk menetapkan prioritas dan nilai penting tiap isu, dan pada akhirnya mengambil keputusan yang seimbang di antara banyak pertimbangan itu, dengan hasil bahwa tidak ada dua kontrak yang identik. Apalagi, ada elemen waktu yang merupakan alat yang sangat ampuh. Ada saatnya untuk bersabar dan ada saatnya pula untuk bergegas. Waktu adalah elemen untuk menggunakan dan mengontrol demi mencapai tujuan akhir yang diinginkan: yakni memaksimalkan *return* untuk negara dengan biaya ekonomi dan sosial yang paling rendah, termasuk meminimalkan potensi kerusakan lingkungan. Secara keseluruhan, ini artinya bertahan menghadapi tekanan politik, korporat, dan bermacam-macam bentuk tekanan lainnya.

SIAPA YANG MELAKUKANNYA?

Masalah pertama yang dihadapi pemerintah adalah menyeleksi siapa yang akan mengisi tim negosiasi. Seleksi tim yang benar memerlukan pemahaman terhadap tuntutan pekerjaan tersebut. Negosiasi adalah seni yang menampung rangkaian elemen ke dalam sebuah strategi yang saling menunjang. Negosiasi menuntut penyusunan rencana, taktik yang terancang baik, dan pemisahan faktor-faktor yang bisa dinegosiasikan (seperti kompensasi) dari faktor-faktor yang tidak bisa dinegosiasikan (seperti masalah regulasi), sambil mempertimbangkan dan memperhatikan kekhawatiran investor yang memang bisa dibenarkan— yakni perusahaan minyak itu sendiri.

Para investor di mana pun menginginkan dan mensyaratkan stabilitas legal dan institusional, dan berupaya menghindarkan diri dari instabilitas politik, institusional, dan kurangnya pengalaman masyarakat dalam penanganan kekayaan sumberdaya alam. Mereka juga bertekad menghindari konflik dan tantangan pembangunan yang cenderung mengemuka di banyak negara tempat lokasi sumberdaya alam. Tidaklah mengherankan bahwa perusahaan minyak—yang hanya fokus mencetak profit dan beroperasi di seluruh dunia di wilayah konflik dan kawasan yang sulit diakses—biasanya jauh lebih siap, lebih terampil, dan lebih siap dari segi keuangan dalam bernegosiasi dengan para pejabat dari negara-negara kaya sumberdaya alam.

Kebalikannya, negara-negara berkembang umumnya tidak memiliki keahlian atau pengetahuan di dalam negeri, baik pengetahuan teknis, finansial, ataupun legal, untuk pengembangan, pengimplementasian, dan

pengelolaan. Kekurangan ini dipersulit oleh kompetisi di sektor swasta yang juga bersaing untuk mendapatkan negosiator ulung. Para negosiator ahli yang pendidikannya lebih baik dan lebih ambisius, seringkali memilih sektor swasta yang secara profesional lebih menantang dan menguntungkan.

Solusi bagi para ahli di dalam negeri adalah memperlakukan fase negosiasi sebagai investasi dan berupaya menyewa negosiator independen yang terampil dan berdedikasi. Terutama untuk menghadapi perusahaan minyak yang jauh lebih superior dalam hal pengalaman dan dana. Singkatnya, proses negosiasi dan keterlibatan negosiator ahli adalah hal yang sering diabaikan oleh negara berkembang. Padahal, negara berkembang umumnya ingin sukses mengeksplorasi sumberdaya alamnya agar memperoleh profit dengan biaya yang relatif lebih rendah, untuk kemajuan negara mereka.

Namun sayangnya, menurut kebanyakan pemerintahan ini, nilai para ahli negosiasi dari luar negeri sering dipandang tidak jelas; keahlian mereka tidak dihargai dan nasihat mereka dicurigai, teristimewa jika semuanya datang dari para penasihat asing. Kadang, advis dari luar memang kurang memadai, buruk, dan bahkan kontraproduktif. Meskipun demikian, negosiasi kontrak minyak membutuhkan advis dari para ahli karena perjanjian minyak mencakup faktor-faktor kompleks yang begitu luas, dari standar konstruksi teknis sampai skedul depresiasi peralatan, belum lagi menyinggung persoalan komersial dan legal. Pada akhirnya, keseimbangan yang sama-sama bisa diterima dan masuk akal—antara kepentingan dan perhatian investor dan negara bersangkutan, seperti direpresentasikan oleh pemerintahnya—haruslah bisa dicapai. Secara sederhana, penasihat ahli adalah motor negosiasi yang sukses.

Di luar kompleksitas masalah ini ada keasimetrisan keahlian dalam bernegosiasi. Juga ada alasan lain yang kerap diabaikan sehingga tidak melibatkan negosiator independen eksternal: yakni masalah konflik kepentingan. Di satu sisi, sebuah pemerintahan diharapkan menggunakan kekuasaannya untuk membuat regulasi guna melindungi kepentingan publik.³ Lebih jauh, sebuah pemerintahan kian dituntut untuk menciptakan dan memperkuat iklim investasi yang positif dan memberikan kebebasan ekonomi demi menarik investor, yang dengan cara demikian mempromosikan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pekerjaan, dan menciptakan kesempatan. Di sisi lain, sebagai peserta penandatanganan—pihak yang terlibat kontrak dalam kontrak pengembangan minyak komersial—pemerintah mengambil peran, yang seringkali tanpa disadari, sebagai pebisnis yang sedang mencari profit sebesar-besarnya. Dengan

kata lain, pemerintah berupaya memaksimalkan pendapatannya dari kekayaan minyak, sambil secara bersamaan menempatkan dirinya sebagai objek regulasinya sendiri. Harus dicatat bahwa konflik pekerjaan-regulasi-pemaksimalan profit ini juga melekat kuat dalam perusahaan energi milik negara. Di samping itu, pemerintah juga berkewajiban mengatur partnernya, yakni perusahaan-perusahaan minyak, dalam melakukan aktivitas mereka sambil bekerja sama dengan mereka. Konflik kepentingan pemerintah-swasta ini mungkin bisa dikelola di negara maju—seperti Kanada atau Norwegia, dengan praktik hukum mereka yang sudah mapan—tetapi di negara-negara berkembang atau negara yang baru tumbuh, konflik seperti itu merupakan tantangan luar biasa besar dan sulit mengelolanya. Nigeria adalah contoh dari tantangan seperti itu. Meskipun dikenal memiliki kekayaan minyak besar dan mewarisi sistem legal dan institusi peninggalan Inggris yang mapan, Nigeria telah dibuat sulit oleh kutukan sumberdaya alam dan menyaksikan kemerosotan signifikan dalam standar kehidupan rakyatnya, diperparah dengan korupsi yang merajalela, dan keresahan sosial.

DENGAN BATAS WAKTU SEPERTI APA?

Dalam kasus negosiasi kontrak minyak, seringkali dilupakan bahwa negosiasi ini bergantung pada faktor-faktor yang sangat sensitif dengan waktu, terutama terhadap kondisi pasar terkini (khususnya harga minyak); situasi ekonomi dan politik mutakhir di negara pemilik minyak; dan ekspektasi yang ada tentang bagaimana faktor-faktor itu berubah di masa depan. Ekspektasi ini perlu diungkapkan dalam kontrak yang mampu menghadapi tantangan waktu, dengan mengantisipasi perubahan dan tuntutan yang dapat diduga dan tidak dapat diduga.

Sebagai contoh, pemerintah Norwegia yang menjadi model stabilitas, memikat perusahaan-perusahaan minyak dengan aturan pajak menarik, dalam bentuk pajak biasa atau standar (yakni, tidak ada pajak keuntungan yang sangat tinggi). Norwegia hanya menawarkan 10 persen royalti serta *fee* lisensi, sehingga investasi akan ditanam di kawasan yang secara geologis menantang dan masih tidak pasti untuk pengembangan minyak di Laut Utara. Tetapi, pemerintah Norwegia tidak menjaminkan (*mortgage*) masa depan negeri itu dengan memberikan konsesi tahap awal yang berlaku secara permanen seumur hidup. Sebaliknya, Norwegia mampu menaikkan dua kali lipat tarif royalti maksimum menjadi 18 persen hanya dalam waktu

3 tahun setelah penemuan ladang minyak (lihat juga bab 2). Bolivia dengan pemberlakuan tarif pajak energi yang rendah pada 1990an, tampaknya tidak belajar dari pengalaman Norwegia. Hasilnya adalah badai politik yang berlangsung di Bolivia pada 2006 dan menyebabkan nasionalisasi ladang-ladang minyak negara itu, yang sebenarnya sudah bisa diprediksi.

Sudah tentu, jika melihat ke belakang, ketentuan awal yang ditawarkan memang tampaknya seperti hadiah apabila kondisi pasar berubah. Sejarah energi terbaru, dengan harga tingginya yang mencapai rekor, sebenarnya bisa membantu menjelaskan. Tampaknya kurang memadai, apabila setiap perjanjian atau aturan pajak tidak memikirkan dan memungkinkan negara-negara produsen untuk menerima bagian (yang lebih besar) saat harga meninggi melalui pajak profit khusus (lihat gambar 3.2 dalam bab 3). Solusi dari masalah perjanjian yang lemah di bawah kondisi yang sedang berubah sebenarnya sederhana: pastikan bahwa kontrak lebih responsif terhadap kondisi yang berubah. Pada saat harga meningkat, selayaknya *gain* proporsional yang diterima pemerintah juga harus ikut bertambah. Langkah ini perlu dilakukan dalam rangka memenuhi tantangan politik tertentu di masa depan, yang seharusnya dinilai pula dengan standar di masa depan.

Menyangkut masalah waktu ini ada pula cara lain. Seiring perubahan harga dan dengan berubahnya waktu, begitu pula yang terjadi dengan kondisi domestik. Karena sebagian besar negara berkembang belum memiliki praktik mapan dan stabil dalam hal aturan dan penegakan hukum, maka perusahaan-perusahaan minyak berupaya menciptakan lingkungan kerja yang stabil melalui hal-hal yang terkait erat dengan kontrak. Dalam prosesnya, di dalam kontrak tersebut mereka juga berupaya menghapuskan perubahan dinamis yang normal terjadi di tengah masyarakat, khususnya yang berkenaan dengan regulasi, dengan mendesak apa yang disebut sebagai *klausul stabilitas*. Provisi atau ketentuan ini secara efektif mampu mengantisipasi “kekacauan” yang muncul, tidak hanya dalam jangka waktu beberapa tahun (yakni lima sampai tujuh tahun) untuk memungkinkan perusahaan minyak mendapatkan kembali investasinya, tapi sepanjang umur kontrak tersebut. Mereka melakukannya dengan cara memberikan konsesi pajak, finansial dan komersial; regulasi lingkungan; begitu juga dengan provisi kontrak yang permanen dalam waktu 20 tahun, bahkan 40 sampai 60 tahun.

Klausul stabilitas mensyaratkan sebuah pemerintahan tertentu untuk memberikan kompensasi kepada perusahaan minyak apabila terjadi perubahan undang-undang, peraturan, atau regulasi yang berdampak pada

perusahaan dan operasinya. Misalnya, apabila sebuah undang-undang lingkungan baru akan meningkatkan biaya pengembangan atau operasi minyak, maka perusahaan minyak secara otomatis akan dibebaskan dari mematuhi undang-undang tersebut. Meskipun undang-undang itu secara umum bisa diterapkan kepada seluruh perusahaan, dan diadopsi untuk membuat negara itu mematuhi kewajibannya sesuai perjanjian internasional. Contoh lain dari klausul stabilitas adalah, pemerintah harus memberikan kompensasi kepada perusahaan minyak atas biaya yang dikeluarkan akibat mematuhi undang-undang baru tersebut. Melalui klausul stabilitas, perusahaan minyak membatasi hak prerogatif kalangan legislatif dan pemerintahan yang normal berlaku, seperti hak mereka untuk memberlakukan atau mengeluarkan undang-undang yang mengatur perlindungan lingkungan, perburuhan, dan regulasi lainnya. Klausul ini bahkan kebal dari tuntutan hukum domestik tempat negara pemilik minyak. Pada kenyataannya, pengadilan domestik suatu negara seringkali dilumpuhkan di dalam sebuah kontrak minyak.

Kontrak permanen seperti ini harus diteliti secara hati-hati oleh pemerintah suatu negara yang memiliki minyak, karena ia membatasi kebebasan suatu negara dan bisa menimbulkan kerugian besar suatu saat kelak. Ia juga bisa menjadi sumber gangguan selama negosiasi, yang hasilnya bisa menyebabkan besaran dan jangkauan Government Take—apakah dalam bentuk pajak, *fee* lisensi, royalti, atau biaya rente lainnya—disederhanakan menjadi hanya “sebuah” faktor dan bukannya faktor penentu. Dengan demikian, pemerintah mendapati dirinya dalam posisi harus melakukan tawar menawar dengan perusahaan minyak untuk haknya memodernisasi sistem legalnya sendiri. Utamanya yang berkaitan dengan pemberlakuan standar keselamatan baru, demi menjaga stabilitas fiskal nasional dengan meningkatkan tarif pajaknya, dan untuk mengadopsi perjanjian internasional suatu saat nanti. Di negara-negara seperti Kanada atau Norwegia, tidak ada klausul seperti itu. Padahal mereka juga punya sumber minyak besar dan punya kebutuhan yang sama untuk mencapai *deal* dengan para aktor asing. Klausul stabilitas seringkali menjadi “kolonialisme kontrak,” atau menjadi jawaban legal dunia modern terhadap sistem yang lemah.

Karena itu, makin tidak stabil sistem legal suatu negara, makin besar peluang perusahaan minyak untuk mengajukan tuntutannya sendiri. Namun, kemampuan mereka untuk mengajukan tuntutan seperti itu secara relatif sebagian tergantung pada kekuatan tawar yang mereka miliki, kekuatan yang boleh jadi akan semakin menyusut. Dengan meningkatnya

kekhawatiran soal keamanan energi yang dipicu oleh ketakutan kekurangan energi (munculnya konsumen baru seperti China dan India, menyusul Amerika Serikat), maka negara-negara produsen secara kompetitif sebetulnya berada pada posisi menentukan dalam banyak negosiasi belakangan ini. Kontrak masa lalu (yang terbaru pada tahun 2000) sekali lagi sudah tidak memadai, khususnya yang dinegosiasikan dalam periode yang mengasumsikan masih ada surplus energi.

Pertanyaan yang fair adalah bagaimana konflik pemerintah-swasta ini bisa diakurkan dalam sebuah kontrak minyak, terutama menyangkut kebutuhan perusahaan minyak yang menginginkan stabilitas aturan hukum; kebutuhan pemerintah untuk mendapatkan kompensasi yang baik atas aset nasionalnya; dan kebutuhan pemerintah untuk mengembangkan sistem legal yang tanggap waktu dan dinamis. Sejauh ini, belum ada jawaban memuaskan. Terutama karena hasil negosiasi yakni kontrak minyak, mensyaratkan dukungan dan karena itu harus sanggup menghadapi tekanan waktu. Realitasnya, perusahaan minyak dan negara pemilik aset minyak adalah partner jangka panjang yang terikat bersama dalam ruang geografis yang sama. Itulah yang bisa memaksakan pencapaian dukungan yang berkelanjutan dan berjangka panjang.

APA YANG DIMAKSUD DENGAN LINGKUNGAN INFORMASI?

Transparansi adalah kunci untuk mendapatkan penerimaan publik terhadap sebuah kontrak. Itu adalah syarat yang diperlukan untuk memungkinkan masyarakat madani memberikan mekanisme *checks and balances* informal, pada saat mekanisme formal tidak berjalan; transparansi adalah motor bagi sistem yang terinstitutionalkan, bahkan untuk sistem yang lemah sekalipun. Transparansi yang di sini didefinisikan sebagai pengungkapan ketentuan kontrak minyak dan pembayaran yang sesuai dengan itu, adalah *sine qua non* (sesuatu yang sangat penting). Meskipun perkara yang terkait kontrak tertentu mungkin perlu tetap dijaga kerahasiaannya untuk periode waktu yang spesifik (utamanya informasi bisnis perusahaan, seperti data eksplorasi yang berasal dan dibayarkan oleh perusahaan). Apalagi, transparansi adalah satu-satunya cara untuk menghilangkan berlanjutnya kekhawatiran tentang kerakusan dan korupsi, yang kerap kali dilekatkan dengan kontrak-kontrak minyak. Lebih jauh lagi, transparansi bukan lagi sebuah konsep yang revolusioner dan berisiko. Teristimewa setelah kian meluasnya dukungan atas prinsip-prinsip yang terkandung dalam Extractive

Industry Transparency Initiative (EITI), yang secara terbuka diumumkan oleh mantan PM Inggris Tony Blair pada September 2002, pada saat acara World Summit on Sustainable Development di Johannesburg, Afrika Selatan.⁴

Transparansi mencegah para pejabat pemerintah menyepakati ketentuan yang secara politik tidak bisa diterima oleh rakyat dan akan menjadi sasaran kecaman atau malah bisa diserang. Forum-forum publik terbuka membolehkan pembelian (*buy-in*) atas nama masyarakat, yang sangat percaya bahwa minyak adalah aset milik bangsa. Transparansi adalah manajemen risiko jangka panjang bagi pemerintah dan perusahaan minyak, yang berada di bawah tekanan tinggi dari para investor agar fokus pada risiko jangka panjang. Investor ini antara lain dana pensiun, mutual funds, dan hedge funds (sebuah pergeseran ironis bagi investor keuangan yang terbiasa menganalisis dan bereaksi terhadap laporan keuangan perusahaan per kuartal). Sebuah gerakan yang digalang oleh koalisi LSM internasional bernama Publish What You Pay, bergerak tidak hanya untuk mengurangi korupsi tapi juga memberikan jalan keluar bagi para negosiator pemerintah—yang paham bahwa mereka secara terbuka harus menjustifikasi, menjelaskan, dan mempertahankan ketentuan yang berkaitan dengan kontrak.⁵

Dengan cara ini, persyaratan transparansi faktanya bisa memperkuat seorang negosiator.

Perusahaan minyak juga punya kebutuhan dan kewajiban kepada para pemegang saham mereka demi mengamankan investasi mereka yang signifikan selamanya. Termasuk terhadap kemungkinan reaksi negatif publik suatu saat nanti yang bisa berwujud dalam kekerasan, pembangkangan sipil yang mengacau, dan seruan nasionalisasi. Pada kenyataannya, keterbukaan atau pengungkapan kepada publik, meskipun memperpanjang periode negosiasi, justru menguntungkan perusahaan minyak. Khususnya karena kian meningkatnya stabilitas jangka panjang, sebab publik ikut menjadi pemegang saham yang merupakan bagian integral dari proses negosiasi. Jadi, transparansi menyediakan mekanisme partisipasi publik yang bermanfaat, yang seringkali dicapai hanya dengan mengikuti proses negosiasi yang lebih fleksibel—bukannya mengikuti apa saja yang biasa lebih disukai perusahaan minyak.

Masyarakat yang nalar mungkin agak berbeda dalam menilai apa saja yang terdapat dalam transparansi. Pengungkapan penuh seluruh isi perjanjian, termasuk semua penjelasannya, berarti tanpa kecuali termasuk data teknis dan pengetahuan bisnis yang seharusnya dirahasiakan. Jadi,

pengungkapan total sesungguhnya hanyalah ilusi. Meski demikian, dalam upaya mereka mencapai stabilitas yang lebih langgeng, perusahaan minyak kadang secara efektif mensyaratkan dan mengizinkan pengungkapan penuh perjanjian minyak --dengan menuntut parlemen di negeri pemilik minyak memberlakukan kontrak-kontrak minyak, seperti *production-sharing agreements* (PSA), menjadi undang-undang. Dengan demikian, setiap kontrak menjadi undang-undang itu sendiri. Namun, sifat *ad hoc* kecenderungan ini menghambat suatu negara mengembangkan sistem legal yang berfungsi secara utuh. Ia juga tidak lantas sanggup bertahan menghadapi ujian waktu karena akan selalu ada kecurigaan tentang undang-undang yang disesuaikan dengan kebutuhan itu. Cepat atau lambat, publik akan menuntut penyesuaian atau “renegosiasi” terhadap undang-undang seperti itu. Ringkasnya, pengungkapan seperti ini, yang tidak dilekatkan dalam sistem legal yang komprehensif, tidaklah memadai.

Apalagi, baik atau buruk ketentuan perjanjian yang dipublikasikan itu, dari sisi psikologis dan praktis akan menjadi titik awal atau model untuk negosiasi dan perjanjian di masa depan. Perjanjian yang ada adalah preseden dan karena itu akan mewarnai masa depan. Kalau sebuah pemerintahan, dengan alasan apapun, bertekad mendapatkan ketentuan yang lebih liberal di masa depan, maka pemerintahan tersebut akan selalu mendapat kritik atau pertanyaan dari publik. Di samping itu, sebagian perusahaan yang telah menandatangani perjanjian akan menuntut perlakuan yang sama dengan alasan nondiskriminasi. Perusahaan-perusahaan tersebut akan mengatakan, kalau perusahaan tertentu mendapatkan ketentuan yang lebih baik, maka secara otomatis suatu saat kelak mereka juga harus mendapatkan perlakuan yang sama.

Singkatnya, transparansi adalah kebutuhan. Tetapi karena masyarakat yang nalar bisa memilah apa saja yang harus dibuka, debat tidak akan bisa dielakkan untuk membangun sebuah konsensus.

MENGGUNAKAN BENTUK KONTRAK YANG MANA?

Sebuah keputusan penting bagi pemerintah adalah menyeleksi tipe sistem kontrak yang akan digunakannya, terutama konsesi atau perjanjian lisensi, PSA, *joint venture* (JV) atau perusahaan gabungan, atau *service agreement*. Walaupun tiap jenis kontrak punya kelebihan dan kekurangan, seperti dibahas dalam bab 3, sebenarnya provisi atau ketentuan sistem konsesi dan PSA telah berkonvergensi dan substansinya jadi lebih mirip satu sama lain.

Perjanjian lisensi

Konsesi atau perjanjian lisensi (lihat diskusi “sistem Royalty/Tax” dalam bab 3) memberikan kepada sebuah perusahaan minyak hak melakukan eksplorasi, mengembangkan, menjual, dan mengeksport minyak yang diekstraksi dalam area spesifik. Perusahaan tersebut menerima hak eksklusif untuk pengembangan dan produksi selama jangka waktu tertentu. Kadar dukungan dan keahlian profesional yang dibutuhkan tidak (harus) seekstensif atau seluas seperti di dalam JV dan PSA (tapi itupun hanya bila ada infrastruktur legal yang bisa diterima dan bisa diandalkan, yang realitasnya seringkali masih berhenti pada kata “bila”). Para penasihan keuangan atau ekonomi, belum lagi para pengacara, sudah tentu dibutuhkan untuk menyusun struktur sistem bidding. Sisi finansial dan ketentuan lisensi lainnya disusun oleh pemerintah yang disesuaikan dengan hukum yang berlaku. Dalam situasi bidding, ketentuan ini dipublikasikan dan terbuka untuk penawaran. Pihak yang berhasil karena telah dipilih oleh pemerintah yang menjadi tuan rumah, akan membayar harga yang diminta (yakni *fee* lisensi dan/atau *signing bonus*) yang disimpan oleh pemerintah—terlepas apakah ada produksi yang dihasilkan. Apabila produksi komersial sudah berlangsung, pemerintah akan mendapatkan kompensasi tambahan melalui royalti atas pendapatan gross, begitu pula dengan pajak penghasilan. Seluruh risiko eksplorasi dan pengembangan akan ditanggung oleh pihak yang memenangkan bid. Bagi pemerintah, lisensi adalah bentuk yang secara relatif bebas dari risiko. Satu-satunya kelemahannya yang serius adalah adanya beban pengeluaran, dan hilangnya waktu apabila putaran bidding tidak mampu menarik bidder kompeten yang kuat secara keuangan dan teknis, serta bisa diterima. Ada juga kelemahan lisensi dari segi komersial, khususnya kalau terlalu bergantung pada pembayaran di muka (*up-front*). Padahal, kurangnya pengetahuan yang memadai tentang area konsesi akan membuat perusahaan menghitung risiko dari harga yang ditawarkan untuk ikut bid. Dengan pertimbangan risiko tersebut, mereka akan bersikap konservatif dalam jumlah uang yang ditawarkan.

Perjanjian bagi hasil

Production-sharing agreement (PSA) awalnya dipandang sebagai respons nasionalistik terhadap metode lisensi-konsesi yang merupakan warisan kolonial.⁶ Sisi baik PSA bagi negara-negara produsen adalah, perjanjian

itu langsung secara terbuka mengakui bahwa kepemilikan minyak ada di tangan rakyat dan bukan di tangan kelompok swasta (lihat bab 3). Tapi seperti halnya perjanjian lisensi, perusahaan minyaklah yang mengelola dan mengoperasikan pengembangan ladang minyak, menanggung risiko finansial, dan operasionalnya. Di samping adanya perbedaan filosofis, ketentuan finansial PSA secara konsep sejalan dengan yang dimiliki lisensi, walaupun strukturnya mungkin terkadang mengarah ke hasil komersial yang berbeda. Pemerintah pemilik aset minyak bisa mendapatkan bonus penandatanganan, walaupun ini seringkali dilepaskan (lebih suka ditukar) untuk mendapatkan bagian profit yang lebih besar di masa mendatang, yang untuk menentukan pilihannya tergantung pada negosiasi. Perusahaan minyak pertama kali akan diberi hak untuk mendapatkan *cost recovery* atas beban operasional dan investasi kapitalnya, tetapi periode depresiasi yang disepakati untuk investasi kapitalnya akan selalu menjadi masalah negosiasi yang keras. Secara sederhana, makin panjang periode depresiasi, makin baik bagi pemerintah; tidak hanya pemerintah mendapatkan bagian yang lebih besar dari hasil minyak di awal, tetapi juga karena ada insentif bagi sebuah perusahaan minyak untuk tetap memproduksi sampai investasinya kembali. Saldo yang didapatkan setelah memangkas biaya pengeluaran (yakni *net profit*), kemudian dibagi dengan pemerintah berdasarkan persentase yang disetujui, dan perusahaan minyak berkewajiban membayarkan pajak dari bagiannya. Namun, pajak itu seringkali dihilangkan dan dimasukkan ke dalam persentase pembagian profit yang disepakati. Walaupun PSA mengikuti struktur yang sudah ada jauh sebelumnya, rincian PSA saat ini bisa sangat berbeda dan beragam sehingga secara mendasar telah menyusut menjadi konsep saling berbagi. Fleksibilitas ini tidaklah mengherankan, karena PSA dihasilkan dari negosiasi yang sangat ketat. Begitu pula, kompleksitas PSA merupakan kebalikan dari kesolidan dan kehandalan infrastruktur legal sebuah negara. Makin tidak bisa dipercaya sebuah sistem legal, makin banyak persoalan yang harus ditangani di dalam PSA, karena kontrak ini secara efektif menjadi hukum yang membentengi dirinya sendiri. Dengan demikian, fleksibilitas PSA dirancang untuk mengatasi banyak tantangan. Fleksibilitas ini juga menuntut negosiator yang terampil. Ia juga menuntut keahlian dalam bidang teknis, lingkungan, finansial, komersial, dan legal, yang semuanya dianggap sudah ada (*taken for granted*) dalam sebuah *licensing regime* —meskipun dalam praktiknya tidak kelihatan. Fleksibilitas yang sama menuntut pertimbangan dalam menyeimbangkan konflik dalam masalah ini. Bagi pemerintah, ini merupakan tantangan yang agak menciutkan. Karena seperti yang sudah disebutkan sebelumnya,

dibandingkan perusahaan minyak, pemerintah biasanya kurang memiliki data dan informasi, juga kurang punya pengetahuan teknis dan komersial serta keterampilan yang diperlukan.

Di atas semua itu, karena pemerintah mendapatkan bagian dari profit, PSA menempatkan pemerintah dalam situasi konflik langsung dan seketika itu juga dengan dirinya sendiri. Pemerintah dihadapkan pada situasi untuk menentukan apakah harus mengurangi pembuatan profit, yang berarti harus bersikap tegas dalam menerapkan perlindungan lingkungan dan regulasi lainnya. Karena struktur PSA tidak memiliki mekanisme *check and balances* institusional yang normalnya terkait dengan *licensing regime*, akibatnya PSA menyebabkan pemerintah berada dalam posisi bernegosiasi langsung dirinya sendiri—sehingga berakibat pada timbulnya konflik kepentingan. Lebih jauh lagi, PSA telah memberikan perusahaan minyak pilihan atau bahkan veto yang telah dimodifikasi terhadap penerapan regulasi, caranya dengan memasukkan regulasi sebagai provisi di dalam kontrak. Daripada undang-undang, perusahaan minyak bisa lebih mudah menggugat ketentuan kontrak, dengan hasil lebih lanjut bahwa hak prerogatif administratif pemerintah sebagian dialihkan ke perusahaan minyak. Karena itu, PSA menyediakan alasan seketika kepada pemerintah apabila regulasinya tidak bergigi.

Joint ventures (usaha bersama)

Joint ventures (JV) sebenarnya bertentangan dengan penjelasan yang sudah ada, karena di seluruh dunia tidak ada definisi umum yang diterima soal ini. JV muncul manakala ada dua atau lebih kelompok yang ingin berusaha bersama. Apakah tujuannya —sebagai contoh, melakukan eksplorasi, pengembangan, dan/atau operasi? Apa kontribusi dan tanggung jawab masing-masing pihak? Berapa lama usaha itu akan tetap bertahan? Bagaimana profit dibagi? Bagaimana dan oleh siapa keputusan dibuat? JV ibarat pedang bermata dua, karena ia berbasiskan pada *partnership* atau kemitraan. Karena itu, JV membutuhkan pembagian operasi, manajemen, dan risiko serta tanggung jawab finansial, yang berarti pemerintah juga adalah partisipan yang berminat dan terlibat dalam eksploitasi sumberdaya alam. Karena pertanyaannya tetap tentang di mana harus menarik garis, dan karena semuanya menjadi subjek negosiasi, maka JV menjadi impian (atau mimpi buruk) para negosiator sebab proses negosiasinya dikenal sangat lama. Lebih jauh lagi, di dalam JV diperlukan fokus dari awal tentang

bagaimana mengakhirinya. Kecuali ada kontribusi yang jelas, spesifik, dan saling berimbang (yakni tidak saling bersaing atau duplikatif) antara para mitra yang terlibat, JV biasanya selalu diakhiri dengan perpisahan (Radon 1989). Lebih-lebih lagi, negosiasi akan lebih sengit apabila pemerintah pemilik aset minyak tidak punya perangkat hukum yang memadai. Singkat kata, JV tidak banyak mendatangkan manfaat, meskipun mungkin saja ada peluang transfer teknologi, keahlian, dan keterampilan yang dialihkan kepada negara tempat pemilik minyak.

Service agreements

Di samping perjanjian yang sudah disebutkan sebelumnya, *service agreements* juga bisa diterapkan, yang esensinya memberikan pembayaran untuk tugas-tugas atau jasa khusus (lihat juga bab 3). Dalam kasus ini, kontraktor mungkin menerima pembayaran tetap di luar penemuan atau harga minyak. Keputusan kunci manajemen cenderung berada di tangan pemerintah. Perjanjian jenis ini kemungkinan akan memberikan *gain* dengan menguatnya mata uang, seperti diperlihatkan ketika Bolivia dan beberapa negara lainnya mengambil kendali langsung atas sumberdaya alam dan kian tergantung pada perusahaan energi milik negara. Namun, perusahaan-perusahaan besar seperti Exxon, tidak terdorong untuk terlibat dalam perjanjian semacam ini (setidaknya, sampai ada perubahan dramatis dalam skema kompensasinya, sehingga dampaknya bisa menyerupai lisensi atau PSA). Karena dalam jangka pendek dampak opsi ini terbatas, maka manfaat perjanjian ini juga secara relatif tidak banyak mendapat perhatian.

Menyangkut Masalah Apa?

Negosiasi adalah bagian integral dari proses dalam semua perjanjian minyak. Persoalan utamanya –dari perspektif publik dan nasional— adalah memisahkan masalah yang bisa dinegosiasikan dengan yang tidak bisa dinegosiasikan: apa yang harus dan tidak harus menjadi subjek masalah dalam sebuah kontrak. Dalam kategori yang disebut belakangan tadi, harus ada masalah regulasi tradisional, seperti lingkungan, kesehatan dan keamanan, yang melekat dan diatur oleh hukum, aturan, dan regulasi domestik. Apabila hukum seperti itu dianggap tidak memadai atau ambigu,

referensi bisa dibuat di dalam kontrak untuk panduan—atau bahkan untuk menentukan-- sebuah perangkat hukum pamungkas, seperti yang dimiliki oleh negara-negara anggota Uni Eropa. Hukum domestik ini haruslah bisa diterapkan secara universal, tanpa diskriminasi atau pilih kasih, dan menolak segala bentuk penyesuaian untuk kepentingan sendiri—karena hasil lobi atau karena tekanan dari perusahaan minyak. Hukum tidak boleh menjadi subjek negosiasi dengan perusahaan minyak.

Menyangkut item-item yang bisa dinegosiasikan, ada persoalan komersial atau kompensasi di dalamnya, yaitu apa yang diterima negara sebagai rente. Pertanyaan tentang Government Take, betapapun telah diperkirakan, harus selalu berada di jantung negosiasi. Sebagaimana dibahas dalam bagian berikutnya, kompensasi bisa disusun dalam banyak cara yang beragam: dalam bentuk pajak penghasilan; royalti atau *fee* lisensi; dan penetapan pembayaran bonus atau pembagian keuntungan (*profit-sharing*), yang bisa diatur lagi sebagai pajak. Sudah tentu, sebagaimana seringkali terjadi, parameter atau prinsip-prinsip kompensasi bisa diatur di dalam undang-undang. Namun demikian, apabila terlalu rinci, fleksibilitas yang diinginkan dan diperlukan dalam proses negosiasi—terutama ketika data geologisnya masih spekulatif—akan sangat terhambat.

Tanpa memisahkan masalah ke dalam yang bisa dinegosiasikan dan tidak bisa dinegosiasikan, akan selalu muncul politik dagang sapi. Artinya, perusahaan minyak akan berupaya menurunkan jumlah kompensasi yang harus dibayarkan kepada negara sebagai ganti telah mematuhi dan menjaga, contohnya, standar lingkungan yang maju dan “mahal” di dalam sebuah kontrak. Pemisahan seperti itu paling bagus didapatkan dalam konteks sistem *rule-of-law* yang kuat. Apalagi, kontrak harus cukup fleksibel untuk memperkirakan pengembangan sistem seperti itu. Tetapi walau bagaimanapun, kontrak tidak boleh memaksakan masuknya klausul stabilitas, yang bisa mengakibatkan terhambatnya pengembangan sebuah sistem legal.

BAGAIMANA MENYUSUN STRUKTUR PEMBAYARAN

Dalam menciptakan sebuah sistem kompensasi minyak di negara berkembang, ada konsep fundamental tertentu yang kadang diabaikan. Salah satu fakta terpenting adalah bahwa pemasukan dari pajak penghasilan ternyata kurang memadai bagi pemerintah tempat minyak dihasilkan. Setiap perusahaan, termasuk perusahaan minyak, menjadi

subjek pajak penghasilan korporat dengan tarif yang berlaku (normalnya progresif). Namun, pajak ini tidak memperhitungkan fakta bahwa negara adalah pemilik minyaknya, bukan swasta.⁷ Pajak keuntungan secara efektif hanyalah pajak atas profit yang diperoleh dari servis dan peralatan, yang digunakan untuk mengubah minyak menjadi likuid atau aset tunai. Karena itu, negara masih perlu diberi kompensasi untuk tiap “transfer” minyak dari negara ke pihak swasta, yang berlangsung dalam periode tertentu sepanjang ladang minyak masih diolah. Lebih dari itu, sepanjang berlakunya sistem pajak keuntungan, maka *windfall profit tax* (pajak atas laba yang sangat besar), dimana terjadi peningkatan tarif pajak ketika profit perusahaan melampaui ambang batas tertentu, adalah cara yang masuk akal. Karena harga aset (minyak) berubah seiring berjalannya waktu; maka tanpa pajak seperti itu negara tidak akan menerima bagian yang pantas dari tiap kenaikan harga asetnya, sementara beban biaya perusahaan minyak kurang lebih masih konstan. Ringkasnya, tanpa pajak seperti itu, negara akan terpaksa “menjual” asetnya pada harga rendah, seperti tercantum di kontrak sejak awal. Negara juga tidak akan mendapatkan keuntungan apapun dari peningkatan harga minyak yang substansial, yang sebaliknya hanya dinikmati oleh perusahaan minyak. Meskipun demikian, *windfall profit tax* tidaklah muncul tiba-tiba. Pajak seperti itu harus dilekatkan dalam sebuah kerangka sistem legal atau sudah dipikirkan dalam kontrak, demi tercapainya tujuan stabilitas.

Mongolia sudah memahami soal ini dan belum lama ini memberlakukan undang-undang baru dengan menerapkan *super profit tax*, pada saat harga pasar sumberdaya alam yang dibicarakan (emas) melampaui jumlah yang sudah ditetapkan sebelumnya.⁸ Bahkan dalam kasus seperti itu, pemerintah harus memastikan melalui perjanjian bahwa perusahaan harus tetap mempertahankan tingkat produksi. Ini sangat penting, karena di bawah kondisi tertentu, boleh jadi perusahaan merasa berkepentingan untuk menurunkan produksi dan menyiapkan asetnya untuk produksi di masa mendatang. Dengan harapan, nantinya harga pasar anjlok dan *super profit tax* tidak diberlakukan lagi (dibahas lebih lanjut di bawah).

Normalnya, royalti dipungut berdasarkan nilai produksi minyak, walaupun bisa juga didasarkan pada kuantitas hasil yang diproduksi. Sisi positif royalti adalah mudah dilaksanakan dan bisa dipungut pada saat awal produksi. Royalti tidak terpengaruh oleh profit, walaupun demikian perusahaan tidak menyukainya. Bagi perusahaan, royalti kerap dipandang sebagai beban langsung yang memperlambat pengembalian belanja modal, dan karena itu meningkatkan ketidakpastian dan risiko sebuah

proyek. Royalti bahkan dipandang bisa membuat pengembangan ladang minyak yang seharusnya menguntungkan jadi tidak menguntungkan. Meski demikian, dari perspektif publik, royalti bisa dipandang sebagai pembayaran (sebagian) kepada pemerintah untuk aset yang ditransfer ke perusahaan minyak, atau bahkan sebagai pajak penjualan. Begitupun, mengingat perbedaan tajam dalam perspektif pemerintah-swasta, masih ada ruang luas untuk bernegosiasi, termasuk membahas jumlah royaltinya, *timing* pembayaran; tingkat penyusunan progresifnya; dan struktur serta laporan pajaknya, apakah dimasukkan sebagai pengeluaran atau sebagai piutang.

Soal bonus, khususnya bonus penandatanganan, adalah satu cara bagi pemerintah untuk mengamankan dirinya dengan kompensasi minimum. Bahkan jika eksplorasi ternyata tidak menghasilkan minyak yang memadai. Tanpa bonus penandatanganan, pemerintah tidak punya cara yang meyakinkan untuk mengamankan pendapatannya, apalagi menutupi pengeluaran administratifnya atau biaya untuk para penasihatnya. Bonus bisa juga dikenakan terhadap penemuan atau selama masa produksi ketika level produksi yang berbeda tercapai. Bonus biasanya ditentukan dengan jumlah yang tetap dan tidak memperhitungkan keuntungan sebuah proyek. Dari sudut pandang perusahaan minyak, bonus adalah beban lain yang meningkatkan ketidakpastian dan risiko sebuah proyek, karena itu dampaknya bisa memengaruhi profitabilitas proyek. Sekali lagi, bonus dengan strukturnya yang fleksibel adalah hal lain yang bisa dinegosiasikan.

Secara konseptual, pengaturan pembagian keuntungan sesungguhnya sama dengan pajak keuntungan progresif digabungkan dengan *windfall profit tax*. Pada kenyataannya, ia kerap kali disusun sebagai pajak oleh pemerintah, dalam rangka memungkinkan perusahaan minyak menyimpan benefit mereka di bawah aturan pengenaan pajak ganda. Pengaturan seperti itu cukup kompleks, karena kesepakatan harus dicapai mengenai apa saja yang dilihat sebagai pengeluaran, skedul depresiasi yang masuk akal, dan *transfer pricing* atau harga transfer antarperusahaan (di antara masalah lainnya). Sebagai tambahan, titik temu harus dicapai menyangkut perhitungan bagaimana level bagi keuntungan yang berbeda bisa disepakati, seperti diperlihatkan dalam persentase. Normalnya, seiring dengan meningkatnya profit maka bagian pemerintah juga ikut bertambah. Singkatnya, mekanisme pembagian keuntungan menawarkan banyak hal untuk dinegosiasikan dan cukup fleksibel untuk menghadapi tekanan waktu, tetapi apabila dirancang dengan benar sejak awal jelas bisa mendatangkan manfaat besar.

Ada satu pertanyaan yang belum terjawab: Seperti apa tarif kompensasinya? Apa yang dibayarkan perusahaan di bawah perjanjian lain tidaklah selalu siap sedia, walaupun orang bisa melihat situasi *public bidding* untuk panduannya. Riset bisa dilakukan mengenai pembagian untuk partner yang dimasukkan dalam PSA yang diberlakukan menjadi undang-undang karena kemudian menjadi informasi publik. Tapi, seperti didiskusikan dalam bab 3, bidang blok yang berbeda, lokasi yang berbeda, dan faktor-faktor yang berbeda lainnya memperumit perbandingan analisis seperti itu, bahkan meskipun datanya tersedia. Namun, bisa saja digunakan pendekatan yang mungkin—yakni melihat perusahaan minyak sebagai sesuatu yang teregulasi—dengan memulai dari dalil normal bahwa profit adalah penjualan minyak dikurangi pengeluaran serta seluruh profit dimiliki oleh negara, di luar *rate of return* (tingkat pengembalian) yang disepakati untuk perusahaan minyak. Pendekatan ini serupa dengan pendekatan yang menopang sebuah kontrak jasa. Metode yang simplistis ini ada baiknya karena perusahaan minyaklah yang menanggung beban menjustifikasi permintaan mereka untuk kompensasi, yakni dengan mengungkapkan *internal rate of return* atau tingkat pengembalian internal (rahasia yang selama ini dijaga ketat) mereka, daripada membuat pemerintah yang menanggung beban menjustifikasi klaimnya untuk mendapatkan bagian yang lebih banyak.

APA SAJA WUJUD HASIL YANG ADIL?

Kontrak minyak --berdasarkan kebiasaan bisnis, kebutuhan, dan tradisi—adalah dokumen yang tersendiri. Bahkan secara tradisional, kontrak minyak dengan pemerintah bukanlah termasuk instrumen publik, kecuali dalam kasus-kasus khusus dimana kontrak telah diberlakukan sebagai hukum (ini punya komplikasinya sendiri, setidaknya ikut menghambat pengembangan sistem *rule of law* suatu negara). Ketiadaan kontrak yang transparan dan tersedia telah menyebabkan analisis untuk menentukan apakah sebuah negara menerima *return*, yang menurut kontrak “adil” atau kompetitif, tidak bisa ditentukan secara komparatif atau secara objektif. Konsekuensi dari kurangnya informasi ini adalah bahwa tiap negosiator harus bergantung nyaris sepenuhnya pada penilaian, pengalaman, dan analisisnya sendiri, yang akan selalu didasarkan pada informasi yang tidak lengkap. Namun, para ekonom bisa memberikan patokan (*benchmark*) studi dan analisis yang menyokong posisi negosiator suatu negara, teristimewa

karena sudah tersedianya data tentang produksi minyak nasional dan data ekspor yang sesuai.

Meskipun demikian, Norwegia dengan perusahaan minyak milik negaranya, Statoil, bisa diabaikan sebagai kasus yang ideal. Situasi Norwegia bisa memberikan data tentang *return* maksimum kepada suatu negara dari hasil pengembangan minyak. Data Norwegia dan dari negara atau area yang bisa diperbandingkan, bisa digunakan sebagai patokan untuk memperkirakan apa kiranya yang bisa diperoleh suatu negara, seperti apa standar pengeluaran untuk operasi yang normal, dan penyesuaian seperti apa yang harus dilakukan, seiring berjalannya waktu ketika area berisi minyak sudah matang. Dari situasi yang bisa disebut ideal ini, perlu dilakukan penyesuaian untuk menghadapi risiko nyata dan aktual di negara produsen, apakah dalam bentuk politik, kaitannya dengan eksplorasi, teknikal, atau lainnya, yang semuanya harus dihitung. Tujuannya adalah untuk mengembangkan data yang mampu memberikan kepada para negosiator negara (dan publik) target *rate of return* yang ambisius tentang pengembangan minyak, bergeser dari yang seharusnya dijelaskan dan dijustifikasi kepada publik. Data ini memungkinkan untuk memindahkan tanggung jawab kepada perusahaan minyak dalam memberikan bukti meyakinkan, dan mereka pula yang menjustifikasi posisi komersial mereka serta menyepakati sesuai kontrak *rate of return* maksimum yang “masuk akal”. Sedangkan kelebihan *rate of return* dikembalikan kepada negara. Data seperti itu bisa mendukung upaya publish-what-you-pay, karena bisa membantu menetapkan batas tertinggi perkiraan perolehan suatu pemerintahan atau negara dari hasil produksi minyaknya.

PERMASALAHAN TERLETAK PADA HAL YANG DETAIL: SAMPel PROVISI KONTRAK

Tak peduli bentuk kontrak seperti apa yang dipilih, jumlah provisi yang harus dinegosiasikan dan jumlah keterangan yang harus disepakati sebenarnya cukup luas (lihat juga bab 3). Apalagi, fakta bahwa kunci persoalannya terletak di dalam detail memang hanya paling kelihatan di dalam negosiasi minyak dan gas. Jantung kontrak adalah provisi yang menetapkan kompensasi yang harus diterima oleh pemerintah, sedangkan faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan haruslah sudah dianalisis. Klausul kontrak lainnya juga berdampak langsung terhadap kompensasi –termasuk harga minyak, rincian aturan pajak, rencana pengembangan,

biaya dan pengeluaran, serta stabilisasi—dan karena itu cukup genting. Pada bagian kontrak yang lebih jauh, seperti bagian tentang pengaruh terhadap kesehatan dan lingkungan, memang berdampak tidak langsung tetapi cukup signifikan terhadap kompensasi dan tidak bisa diabaikan. Sementara komitmen proyek sosial yang seringkali dimasukkan ke dalam perjanjian terpisah, sebenarnya punya dampak tersembunyi. Di sisi lain, status partner yang terikat kontrak sangat penting untuk memastikan bahwa kontrak betul-betul dijalin dengan pihak yang serius. Khususnya partner yang benar-benar memiliki aset dan kompetensi, dan bukan hanya melihat kontrak sebagai sekadar kewajiban moral bagi sebuah perusahaan minyak. Provisi terminasi atas ketidakpatuhan pada kontrak juga diperlukan sebagai alat penekan, terutama sebagai sanksi untuk pelanggaran berulang kali. Daftar ini bisa semakin panjang.

HARGA MINYAK

Terlepas dari bentuk kontrak sebuah perjanjian, kompensasi terhadap pemerintah pemilik aset minyak—baik dalam bentuk pajak, royalti, ataupun kesepakatan pembagian keuntungan—umumnya langsung ditetapkan berdasarkan harga penjualan minyak oleh perusahaan minyak. Tetapi tantangannya di sini adalah bagaimana menerapkan harga yang objektif, independen, dan bisa diuji. Misalnya, pemerintah tidak boleh menerima harga yang dibayarkan oleh perusahaan yang terkait atau terafiliasi, sebab harganya ditentukan secara internal oleh para manajer perusahaan tersebut dan bukan mencerminkan harga di pasaran (bab 2), kecuali kalau memang ada ketidaksengajaan. Metode yang paling objektif untuk menghitung harga penjualan minyak adalah dengan referensi, contohnya harga spot market yang berlaku di wilayah tersebut, meskipun tentu ada volatilitas dan diperlukan monitoring terus menerus. Metode penghitungan seperti ini harus spesifik disebutkan dalam kontrak.

PAJAK, BIAYA, DAN PENGELUARAN

Terlepas dari persentase kompensasi yang diterima pemerintah, kompensasinya diluar royalti mengecil karena dikurangi pengeluaran yang sudah dibelanjakan oleh perusahaan minyak.

Negara berkembang umumnya kekurangan akuntan dan personil

terampil lainnya yang dibutuhkan dalam pengelolaan sistem pajak. Sistem pajak juga menuntut standar akuntansi dalam penerapannya. Padahal, memonitor pembayaran pajak perusahaan minyak memerlukan pemahaman yang tepat terhadap apa saja yang ada dalam pengeluaran proyek. Ini adalah fakta yang seringkali diabaikan: negara tidak seharusnya terlalu bergantung pada laporan dari perusahaan tapi juga harus berinvestasi dalam menerapkan servis akuntansi yang bagus—sebab *return* dari investasi seperti itu akan memberikan imbalan yang signifikan. Sebagai contoh, satu area yang paling sulit adalah pembayaran yang dilakukan antara perusahaan terafiliasi yang pemiliknya sama. Dalam kasus ini, sulit menentukan kelayakan atau keakurasian transfer seperti itu.

Menentukan apa saja yang menjadi pengeluaran adalah tantangan yang tak terelakkan. Dimulai dengan memilih prinsip akuntansi yang bisa diterapkan, yang seringkali mengacu pada sistem akuntansi yang berlaku secara internasional (seperti di Amerika Serikat dan Inggris). Tetapi prinsip-prinsip seperti itu tidak akan membantu dalam memutuskan apakah jenis biaya tertentu—berkisar dari tiket penerbangan kelas satu sampai hotel bintang lima bagi para pegawai perusahaan sampai apa yang disebut pembayaran bonus bagi pekerja asing yang ditempatkan di negara berkembang, hingga denda atas pelanggaran hukum—benar-benar diperlakukan sebagai pengeluaran bisnis yang berdampak pada merosotnya profit. Sementara di sisi lain, perlu ditolak pernyataan perusahaan minyak yang menyebutkan bahwa pengeluaran seperti itu adalah praktik industri yang standar. Satu hal yang perlu diberi perhatian khusus adalah pembayaran atas jasa perusahaan minyak yang terafiliasi, sebab mustahil menentukan keadilan dan keakuratan di dalamnya. Sebagai tambahan, apa saja yang pantas ada dalam periode depresiasi bagi investasi modal bisa menimbulkan pertentangan. Karena itu, pemerintah sangat membutuhkan manajemen *micro-financial*. Dengan demikian, daftar hal-hal yang tidak dihitung sebagai pengeluaran harus disepakati dan ditetapkan di dalam kontrak.

Sebenarnya, kesederhanaan dalam pembentukan dan pengelolaan sistem kompensasi bisa mendatangkan keuntungan sendiri bagi negara berkembang. Pola ini memudahkan verifikasi, mengurangi pertikaian, menciptakan transparansi dan mengurangi biaya transaksi publik. Tetapi mencapai kesederhanaan seperti itu tidaklah mudah, terutama karena bisa dipahami, perusahaan berkepentingan mengembalikan biaya modal yang sudah dikeluarkan secepat mungkin. Di samping perusahaan juga berupaya menutup biaya ekstraksi dan operasi yang sedang berjalan, serta sudah

tentu ingin meraih profit. Karena itu, perusahaan lebih menghendaki *tax regime* (struktur perpajakan) yang rinci. Perusahaan minyak mungkin tidak akan mau membenamkan investasinya, apabila tidak ada perspektif yang masuk akal bagi perusahaan itu untuk bisa mendapatkan kembali biaya modalnya sejak awal atau dalam periode waktu tertentu. Apalagi di tengah ketidakpastian besarnya ladang minyak prospektif yang tersedia. Bahkan pada saat tingginya harga minyak di pasar saat ini, investasi masih menjadi persoalan karena makin mahalnya biaya eksplorasi dan pengembangan investasi yang dilakukan di ladang-ladang minyak, yang secara tradisional tidak menguntungkan.

Konsekuensinya, keahlian dalam keuangan dan akuntansi yang handal akan dibutuhkan untuk menentukan, antara lain total investasi modal serta periode pemulihan kembali (*recovery*) atau depresiasi yang tepat. Persoalan periode depresiasi ini menjadi subjek pandangan yang berbeda dan karena itu menjadi bahan negosiasi yang sengit. Dari perspektif negara, makin lama periode depresiasi sebetulnya makin bagus, karena negara akan menerima kompensasi lebih banyak dan lebih awal. Namun, perusahaan sudah tentu berpandangan sebaliknya.

RENCANA PENGEMBANGAN

Tantangan bagi setiap pemerintahan adalah untuk menyeimbangkan kebutuhan demi memaksimalkan rente. Kebutuhan utamanya adalah merangsang perusahaan agar berinvestasi dalam eksplorasi dan pengembangan sebuah ladang minyak, yang pada gilirannya akan memberikan sumbangan pendapatan di masa mendatang bagi pemerintah dan juga bagi perusahaan minyak. Namun, jika *Government Take* terlalu tinggi, maka perusahaan minyak mungkin akan memutuskan untuk tidak melanjutkan proses pengembangan atau memperlambat pengembangan di blok tertentu. Ini adalah fakta, karena perusahaan minyak memiliki proyek atau ladang minyak “kompetitif” di seluruh dunia, bahkan meskipun ladang minyaknya terpisah dari *profit center* mereka. Namun, sebuah perjanjian yang terstruktur baik bisa menanggulangi hilangnya atau terhapusnya hak pengembangan, khususnya bila sebuah ladang minyak ternyata tidak dieksploitasi sesuai rencana pengembangan. Situasi seperti ini menuntut pemerintah agar menyetujui rencana seperti itu, dan karena itu pula pemerintah harus memiliki keahlian untuk menegosiasikan rencana pengembangan, memonitornya, dan mensupervisi implementasinya.

KESEHATAN DAN LINGKUNGAN

Pengembangan minyak adalah bisnis “kotor”. Bisnis ini memengaruhi kesehatan para pekerja perusahaan, masyarakat dan komunitas manusia yang tinggal di sekitar ladang minyak. Meskipun industri minyak masih memperdebatkan hubungan sebab akibat langsung antara aktivitas khusus perusahaan minyak—seperti pembakaran—dengan persoalan kesehatan. Bisnis ini juga memengaruhi lingkungan, baik melalui pembakaran, gas yang terbuang, ledakan, atau tumpahan minyak. Perusahaan minyak juga tidak sepenuhnya mau menanggung biaya tersembunyi—khususnya biaya kesehatan dan lingkungan, termasuk pemulihan area pengembangan ke kondisi semula—yang secara efektif sebetulnya perusahaan minyak dalam hal ini justru berada di pihak yang menerima subsidi publik. Sejauh mana perlu ada subsidi seperti itu merupakan persoalan publik yang perlu didiskusikan, diperdebatkan, dan dibahas di dewan legislatif—termasuk di forum-forum terbuka. Tetapi yang pasti, pembahasan dan perdebatan soal itu tidak boleh digeser hanya menjadi persoalan kontrak yang bisa dinegosiasikan. Dengan ketiadaan legislasi domestik yang memadai, maka pemerintah perlu mempertimbangkan untuk memasukkan berdasarkan referensi, undang-undang negara yang sudah menerapkan dan berpengalaman dalam legislasi soal itu, seperti Norwegia atau Inggris. Bahkan negara-negara inipun sebetulnya belum sepenuhnya memberikan mandat, untuk mengatasi persoalan korporatisasi biaya eksternal publik yang disebabkan oleh sebuah perusahaan minyak. Akibatnya, banyak masalah yang diselesaikan dengan undang-undang atau hukum yang keliru. Walaupun secara umum hukum Inggris biasa dipraktikkan untuk mengatur perjanjian minyak, namun ada keraguan di sejumlah negara untuk memasukkan secara langsung hukum negara lain untuk persoalan seperti kesehatan dan lingkungan. Alasannya, praktik seperti itu tidak ada bedanya dengan pelanggaran kedaulatan. Namun esensi di balik itu, ini berarti bahwa perusahaan minyak—di tengah ketiadaan legislasi yang baik—tidak ikut menanggung biaya yang seharusnya dikeluarkannya.

STABILISASI

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, perusahaan minyak membutuhkan stabilitas perangkat hukum, sehingga memberikan kepastian untuk perencanaan dan komitmen bagi pengucuran investasi yang signifikan.

Sementara, di negara-negara berkembang yang sistem legislatif dan institusionalnya belum mapan benar, kemungkinan perubahan tarif pajak secara periodik dan tahunan masih meningkatkan ketidakpastian dan risiko—dan masih menjadi masalah besar. Hal ini ditambah lagi dengan risiko gerakan nasionalisasi terhadap aset-aset investor (yang merupakan aliran pendapatannya di masa depan) melalui tarif pajak mencekik. Kekhawatiran soal itu memperkuat kebutuhan perusahaan minyak, yang lalu menuntut provisi stabilitas terbatas selama periode waktu tertentu yang secara komersial dibolehkan, seperti lima sampai tujuh tahun. Termasuk menuntut pencantuman klausul yang menolak nasionalisasi dalam segala bentuknya.

PROYEK-PROYEK SOSIAL

Selama masa negosiasi, seringkali perusahaan minyak akan diminta untuk—atau akan menawarkan untuk—melaksanakan proyek-proyek sosial sebagai bukti bahwa mereka adalah warga korporat yang baik. Proyek-proyek sosial ini antara lain termasuk membangun gedung-gedung sekolah, taman bermain, atau rumah sakit, atau mensponsori para sarjana dan mahasiswa. Melaksanakan proyek-proyek seperti itu memang dianggap mulia dan memperlihatkan semangat prorakyat. Apalagi, membangun sekolah ternyata bisa mendatangkan publisitas media yang positif, citra yang baik, dan mempererat hubungan antara masyarakat dengan perusahaan. Aktivitas seperti itu juga bisa membuat para pejabat pemerintahan yang menegosiasikan kontrak minyak dikenal sebagai pelaksana proyek sosial, sehingga mereka akan dipuji sebagai pemimpin yang mampu memberikan manfaat kepada publik. Namun, seringkali kontribusi amal yang kelihatan dan langsung ini menjadi pengalih perhatian yang membelokkan pemerintah dari semangat menegosiasikan sejumlah persoalan pelik, khususnya masalah kompensasi. Lebih buruk lagi, pemerintah justru mendapatkan sebuah “pertukaran” mahal, karena mendapatkan kompensasi yang lebih rendah dari perusahaan minyak. Padahal, target pemerintah haruslah memaksimalkan penerimaan kompensasi yang “sebenarnya” dan bukan sekadar amal. Hal itu hanya bisa diperoleh apabila proyek-proyek sosial tersebut tidak dimasukkan ke dalam dalam negosiasi kontrak, baik dalam kontrak minyak maupun dalam perjanjian yang dilaksanakan pada saat bersamaan.

PIHAK-PIHAK DALAM KONTRAK MINYAK

Perusahaan minyak normalnya beroperasi melalui kendaraan khusus dan anak perusahaan khusus di suatu negara, yang memiliki modal terbatas dan tidak punya keahlian teknis. Sedangkan uang dan *skill* terpusat di perusahaan induk dan entitas afiliasi lainnya tempat anak-anak perusahaan tersebut berinduk. Lebih jauh lagi, strukturnya memang didisain untuk meminimalkan pajak—dengan anak perusahaan seringkali didirikan di sebuah tempat bebas pajak. Termasuk melindungi perusahaan induk dari potensi gangguan akibat aktivitas anak perusahaannya, misalnya karena polusi lingkungan. Jadi, apabila kontrak minyak tidak dijamin oleh perusahaan induk, maka pemerintah pemilik aset minyak sebenarnya tidak akan mendapatkan proteksi dan tidak ada kepastian menyangkut kinerja perusahaan. Pemerintah hanya menjadi subjek “goodwill (niat baik)” perusahaan minyak induk. Satu-satunya partner kontrak yang tepat dan benar adalah dengan perusahaan induknya. Karena itu, jaminan perusahaan induk menyangkut kinerja dan pembayaran seluruh kewajiban anak perusahaannya—baik yang langsung maupun tidak langsung—menjadi sangat penting. Pada kenyataannya, tuntutan perlakuan seperti itu tidaklah lebih rumit dari sekadar urusan dengan bank dan lembaga pinjaman lainnya, yang biasa menerima dari perusahaan minyak. Pemerintah seharusnya tidak boleh menerima perlakuan yang berbeda dari itu.

TERMINASI

Provisi atau ketentuan terminasi/pembatalan, yang tidak menyebutkan kemungkinan hilangnya seluruh hak eksplorasi dan pengembangan adalah ibarat kontrak tanpa gigi. Walaupun orang yang punya nalar sebenarnya bisa mengetahui apa saja alasan yang membuat hak seperti itu bisa hilang selamanya—termasuk, misalnya, penggunaan material konstruksi di bawah standar yang melanggar spesifikasi yang telah disepakati, kegagalan (atau kegagalan berulang kali) untuk membayar jumlah yang ditentukan pada saat jatuh tempo kepada pemerintah, atau meninggalkan proyek pengembangan selama periode tertentu. Ketiadaan provisi terminasi yang efektif dan menyeluruh akan menyebabkan pemerintah tidak punya alat yang ampuh, khususnya untuk menjaga dan memastikan kontrak minyak supaya dipatuhi.

KESIMPULAN

Dengan kompetisi global yang kian meningkat dalam melakukan akuisisi dan kontrol sumberdaya energi, dan dengan meningkatnya kekhawatiran keamanan energi, khususnya di Eropa dan Amerika Serikat, saat ini menjadi lebih mendesak bagi negara-negara produsen minyak untuk memiliki pengetahuan profesional dalam menegosiasikan kontrak dengan perusahaan multinasional. Kompetisi global ini melibatkan perusahaan minyak milik negara, yang siap menawarkan bantuan pemerintahnya sebagai rayuan untuk mendapatkan perjanjian pasokan minyak—dan akhirnya mendapatkan pasokan minyak itu sendiri. Dengan pemahaman negosiasi kontrak, diharapkan kontrak yang sudah dibuat akan diterima dan dipatuhi oleh pemerintahan berikutnya di negara-negara produsen minyak tersebut. Suasana baru yang kompetitif ini juga mensyaratkan keterbukaan lebih besar dari perusahaan multinasional dalam proses negosiasi. Jika tidak, negara-negara produsen minyak tidak akan punya cara untuk mengetahui apakah mereka benar-benar diperlakukan secara adil. Perusahaan minyak multinasional terbukti bisa mendapatkan keunggulan kompetitif, apabila memberikan perlakuan adil dan mendapatkan balasan yang sama adilnya juga—dengan membangun kepercayaan sebagai fondasi kemitraan yang lebih berjangka panjang. Semua ini berlangsung dalam permainan yang kian kompetitif untuk mengamankan hak eksplorasi dan pengembangan baru, dan ujung-ujungnya mendapatkan cadangan minyak. Maka, selayaknya “permainan akbar” ini tidak berlanjut menjadi versi modern kolonialisme, tetapi sebaliknya justru menjadi “permainan akbar yang adil (*great fair game*)”.

CATATAN

- 1 Perusahaan minyak perlu memerhatikan bagaimana kompensasi yang dibayarkan kepada pemerintah sesuai perjanjian energi, betul-betul dibelanjakan. Atau mereka mungkin (tanpa sengaja) bisa dituduh ikut terlibat dalam segala aktivitas pemerintah, dan karena itu bisa dinilai tidak hanya gagal memenuhi ekspektasi yang meningkat di masa mendatang, tetapi juga mungkin terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia (lihat Radon 2005).
- 2 “At Exxon Mobil, a record profit but no fanfare,” *New York Times*, January 31, 2006.
- 3 Prinsip-prinsip seperti itu dicantumkan dalam dokumen yang disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa, seperti International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (tersedia di <http://www.publishwhatyoupay.org/english/>)

dan Declaration on the Right to Development (tersedia di <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/74.htm>).

- 4 Lebih jauh tentang inisiatif ini, kunjungi homepage EITI di <http://www.eitransparency.org/>.
- 5 <http://www.publishwhatyoupay.org/english/>.
- 6 Lihat bab 2 untuk diskusi tentang hubungan antara production-sharing contracts (PSC) dan production-sharing agreements (PSA).
- 7 Amerika Serikat, tempat aset boleh dimiliki swasta, adalah pengecualian penting dalam aturan ini.
- 8 Untuk latar belakang, lihat “Mongolian tax on copper and gold likely to ‘kill exploration efforts’” *Financial Times* (London), May 17, 2006.

REFERENSI

- Radon, J. 1989. Negotiating and Financing Joint Venture Abroad.” Dalam *Joint Venturing Abroad*, N. Lacasse and L. Perret, eds. Montreal: Wilson & Lafleur Itee.
- Radon, J. 2005. “Hear No Evil, Speak No Evil, See No Evil’ Spells Complicity.” *The Compact Quarterly* 2. Perserikatan Bangsa-bangsa. Tersedia di <http://www.enewsbuilder.net/globalcompact/index000075845.cfm>.

B A B 5

Memilih Cara Terbaik untuk Melelang Hak atas Minyak

Peter Cramton

IKHTISAR

Disain pelelangan yang baik mempromosikan pemberian hak yang efisien dan pendapatan yang kompetitif kepada penjualnya. Dua faktor kunci yang menentukan disain terbaiknya adalah struktur yang disukai bidder (*bidder preference*) dan tingkat kompetisi. Sebetulnya, dengan kompetisi yang lemah dan adanya “nilai aditif,” pelelangan yang menggunakan disain penawaran tertutup dengan harga terbaik (*first-price sealed-bid*) mungkin sudah memadai. Namun dengan struktur penilaian yang lebih kompleks, maka pelelangan dinamis dengan penawaran paket—seperti pelelangan *clock-proxy*—kemungkinan besar dibutuhkan untuk meningkatkan efisiensi dan memaksimalkan pendapatan. Ketimbang pemberian bonus, bidding terhadap bagi hasil umumnya dapat menaikkan Government Take dan mengurangi risiko perusahaan minyak.

PENDAHULUAN

Ada banyak cara bagi negara untuk memberikan hak atas minyak. Hak kadang diberikan melalui proses informal seperti *first-come-first-serve* (siapa datang pertama akan dilayani lebih dulu), atau proses yang lain seperti “beauty contests (pelelangan terbatas/metode seleksi berdasarkan kriteria

administrasi dan teknis),” dimana perusahaan harus menyerahkan rencana eksplorasi dan pengembangan. Namun dalam bab ini, saya mencermati disain lelang untuk hak atas minyak, yang difokuskan khusus pada persoalan yang dihadapi negara-negara berkembang. Untuk tujuan bab ini, saya memperlihatkan bahwa sasaran utama disain lelang adalah pemaksimalan pendapatan. Meski tentu saja ada sasaran yang lain, seperti *timing* pendapatan, lapangan kerja, dan investasi di suatu negara (lihat bab 3). Dalam konteks ini, lelang memberikan keuntungan tersendiri. Praktik lelang merupakan cara pemberian hak yang transparan, yang bila didisain dengan baik mampu memaksimalkan pendapatan untuk negara-negara berkembang—khususnya dari kelimpahan minyak dan gas mereka. Meski demikian, ada keuntungan dan kerugian pada disain lelang yang berbeda bagi negara-negara produsen minyak dan gas yang menganggap disain lelang sangat penting.

Pada kenyataannya, masalah disain dan proses lelang sangat penting bagi negara-negara berkembang. Sementara senantiasa diperlukan disain yang dirancang khusus untuk setting tertentu, kita bisa mencermati sejumlah pengertian dari teori dan praktik terbaru tentang lelang, baik dalam lelang minyak ataupun di sektor lainnya. Langkah pertama adalah menjelaskan tentang produk: ketentuan lisensi, ukuran blok, royalti dan kewajiban pajak, dan seterusnya. Selanjutnya, sejumlah persoalan disain dasar harus diputuskan: apakah akan menjual hak atas minyak secara bergiliran atau secara simultan, apakah akan menggunakan pelelangan yang dinamis atau statis, kebijakan informasi apa yang akan digunakan, serta apa dan bagaimana tingkat harga yang sebenarnya bisa dibayar (*reserve prices*) harus ditetapkan. Dalam menimbang pertanyaan ini, risiko kolusi dan korupsi juga harus dicermati.

Banyak hal yang bergantung pada struktur preferensi bidder (atau “nilai”). Ada dua aspek preferensi bidder yang dinilai penting. Pertama, bagi bidder penilaian suatu item tertentu bisa tergantung item lain yang sudah dimilikinya. Item untuk penjualan—seperti hak untuk eksplorasi dan pengembangan migas pada blok geografis tertentu—kadang menjadi “substitusi” dan kadang menjadi “pelengkap.” Bagi bidder, dalam batas tertentu kepemilikan atas satu hak (contohnya satu blok) menjadikan hak lainnya jadi kurang bernilai. Meskipun terkadang memiliki satu hak justru membuat hak lainnya menjadi lebih bernilai. Untuk bidder tertentu, bila nilai satu blok kepemilikannya ternyata independen dari blok yang lain, maka kita bisa mengatakan bahwa nilainya bersifat aditif (tambahan). Kedua, berbeda dengan banyak setting lain, *nilai* yang diberikan bidder terhadap hak atas migas boleh jadi saling terkait dengan bidder yang

berbeda, karena tiap bidder punya informasi rahasianya sendiri. Mereka mendapatkan informasi yang dirahasiakan itu dari survei atau tes seismik, yang sangat relevan dalam menentukan nilai keseluruhan sebuah blok. Bidder punya “penilaian umum (*common values*)” apabila semua bidder punya penilaian yang sama atas nilai sesudahnya (*ex post*) sebuah blok. Nilai kemudian ini tidak diketahui pada waktu lelang diselenggarakan; bidder hanya punya estimasi nilai bersama dari hasil survei, tes seismik, dan analisis ahli yang sudah mereka dapatkan sebelumnya.

Teori lelang menyatakan bahwa ketika bidder memiliki struktur preferensi seperti ini—yakni memandang blok sebagai substitusi atau pelengkap serta masing-masing bidder punya nilai bersama dan informasi rahasia, maka pilihan disain lelang yang terbaik adalah dengan menggunakan sebagian versi dari lelang *ascending* simultan (*simultaneous ascending auction*). Karena lelang jenis ini akan mengangkat harga dan paket blok secara lebih efisien. Singkatnya, lelang *ascending* simultan dicirikan dengan penjualan secara serentak blok-blok yang saling terkait, dengan cara menggunakan proses harga dari rendah ke tinggi. Dengan lelang cara ini, bidder boleh memperbaiki penawaran mereka terhadap blok yang diinginkan. Lelang berakhir ketika tidak ada lagi bidder yang mau mengajukan penawaran lebih tinggi untuk sebuah blok.

Ada beberapa model lelang *ascending* simultan yang jenisnya berbeda. Pada satu titik ekstrim adalah lelang yang dikenal sebagai *clock-proxy* (Ausubel et al. 2006), inilah versi paling kompleks dari lelang *ascending* simultan yang seringkali digunakan dalam lelang spektrum radio. Mekanisme lelang *clock-proxy* dibahas lebih rinci nanti. Lelang *clock-proxy* adalah metode pelelangan banyak item yang saling terkait melalui beberapa putaran tawar menawar, sehingga memungkinkan penawaran atas item yang diminati secara paket. Lelang dimulai dengan *clock phase*. Orang yang memimpin penjualan dalam pelelangan menyebutkan harga untuk tiap blok, dan bidder merespons dengan rangkaian blok yang mereka inginkan pada harga tertentu. Harga akan meningkat pada blok-blok yang mendapatkan lebih dari satu penawaran. Proses lelang berlanjut sampai tidak ada lagi blok yang direspons oleh lebih dari satu penawaran. Setelah ini, ada putaran final untuk *proxy* (perwakilan), dimana bidder menyatakan penilaian atas paket blok yang diinginkan. Penyerahan blok yang efisien didasarkan pada penawaran oleh perwakilan bidder dan semua penawaran dalam *clock phase*; lalu harga ditetapkan, dan penyerahan blok secara efisien telah disimpulkan.

Lelang *clock-proxy* memungkinkan terciptanya harga efektif dalam *clock phase* dan putaran *proxy* bisa menghasilkan penugasan kerja yang efisien

dan pendapatan yang kompetitif. Walaupun pendekatan ini kelihatannya rumit, sebenarnya bagi bidder lebih sederhana daripada alternatif yang biasa. Alasannya adalah, meski aturannya tampak rumit, strategi terbaik bagi bidder justru sederhana. Setidaknya, harga yang sudah didapatkan telah mengurangi pekerjaan menaksir-naksir harga dan membuat perhatian bidder lebih fokus pada bagian yang relevan dari rentang harganya. Lebih jauh lagi, putaran proxy memberikan bidder cara untuk memperlihatkan preferensi paket dan mengatur penugasan untuk blok. Pendekatan ini cocok untuk prospek properti yang bagus dan untuk menghadapi struktur penilaian properti yang rumit, seperti sudah dijelaskan sebelumnya.

Pada titik ekstrim yang lain adalah *first-price sealed-bid auction*, yang biasa dipraktikkan di Amerika untuk *lease* lepas pantai. Bidder secara bersamaan menyerahkan penawaran untuk tiap blok yang diinginkan. Tiap blok diberikan kepada bidder tertinggi dengan harga penawaran yang diajukan pemenang. Format sederhana ini cocok untuk blok marjinal dengan struktur yang mendekati *nilai aditif* (nilai paket sama dengan jumlah nilai blok-blok individual) dan *interdependensi nilai kecil* pada semua bidder.

Namun apabila preferensi bidder tidak terlalu rumit, masih ada disain lain di antara dua kutub ekstrim ini yang cocok digunakan, sehingga bidding paket menjadi penting dan tidak sesederhana seperti nilai aditif. Pada akhir bab ini, saya menjelaskan lebih jauh tentang logika perbedaan jenis-jenis lelang ini secara lebih rinci. Termasuk membahas kapan peluang keberhasilan satu tipe disain lelang lebih besar daripada yang lain. Saya memulainya berdasarkan pengetahuan yang didapat dari teori dan praktik lelang. Saya kemudian mempertimbangkan preferensi bidder dan sejumlah persoalan disain dasar menyangkut lelang hak atas minyak. Tiga bagian berikut ini membahas masalah yang spesifik terjadi di negara berkembang, pengalaman menyangkut lelang hak atas minyak, dan lelang di sektor-sektor lainnya. Kemudian, saya menjelaskan tentang lelang *clock-proxy*, dan di bagian akhir mendiskusikan tentang sejumlah format lelang alternatif, serta memberikan rekomendasi berdasarkan situasi khusus tersebut.

INTI DARI TEORI DAN PRAKTIK LELANG

MENGAPA LELANG?

Secara praktis, lelang mengalokasikan dan memberikan nilai pada sumberdaya yang langka di tengah situasi ketidakpastian. Setiap lelang

menanyakan dan menjawab pertanyaan mendasar: siapa yang mendapatkan barangnya dan pada harga berapa? Lelang adalah metode pemberian hak penugasan pekerjaan secara formal dan transparan. Ada aturan jelas yang ditetapkan untuk proses lelang. Karena itu, adanya transparansi sebenarnya menguntungkan kedua belah pihak, yaitu bidder dan negara pemilik aset minyak. Lelang juga bisa mengurangi potensi korupsi, dan mendorong kompetisi melalui proses yang wajar dan terbuka.

Keuntungan utama dari lelang adalah besarnya peluang baru perusahaan yang memiliki kemampuan terbaik untuk mendapatkan blok yang dilelang. Walaupun tidak selalu terjadi (beberapa hal yang membatasi efisiensi lelang dibahas belakangan), karakter kompetitif lelang membuat perusahaan dengan estimasi penilaian blok tertinggi biasanya akan mengajukan penawaran lebih tinggi dari kompetitor lain, dan karena itu cenderung memenangkan blok yang dilelang.

Proses informal, seperti negosiasi berbasis *first-come-first-serve*, cenderung tidak transparan dan rawan terhadap praktik favoritisme dan korupsi yang merusak kompetisi. Lemahnya kompetisi yang melekat dalam proses informal juga mengurangi efisiensi penugasan kerja dan pendapatan negara. Proses informal juga cenderung lebih rawan terhadap pengambilalihan oleh negara, sehingga makin menyurutkan kompetisi.

Alternatif utama terhadap lelang adalah proses administratif, yang kerap disebut sebagai “beauty contest (pelelangan terbatas/metode seleksi berdasarkan kriteria administrasi dan teknis),” dimana beberapa perusahaan minyak mengajukan rencana eksplorasi dan pengembangan dengan mengikuti proses yang formal. Pendekatan ini mungkin lebih fleksibel dibandingkan lelang, tapi cara ini juga membuat penugasan pekerjaan kurang transparan dan lebih rawan terhadap favoritisme dan korupsi.

APAKAH DISAIN LELANG PENTING?

Salah satu hasil terpenting dari teori lelang adalah “dalil kesepadanan pendapatan (*revenue equivalence theorem*).” Dalil kesepadanan pendapatan menciptakan klaim yang luar biasa: bahwa di bawah asumsi tertentu, empat metode standar untuk pelelangan item tunggal (*first-price sealed-bid/lelang tertutup dengan harga terbaik*, *second-price sealed-bid/lelang tertutup dengan harga terbaik kedua*, *English ascending*, dan *Dutch descending*)¹ semuanya menghasilkan ekspektasi pendapatan yang sama bagi penjualnya. Dalam tiap kasus, ekspektasi pendapatan sama dengan ekspektasi nilai yang dikenakan

terhadap suatu item oleh bidder yang memberikan nilai kedua terbaik. Lebih jauh lagi, ketika penjual menetapkan tingkat harga yang sebenarnya bisa dibayar (*reserve price*) yang tepat, maka empat metode ini semuanya menghasilkan pendapatan minimal sebesar mekanisme perdagangan lainnya. Dari hasil yang mengesankan ini, orang bisa menyimpulkan bahwa disain lelang jadi tidak begitu penting –karena menurut mereka, semua standar lelang ternyata bisa bekerja dengan baik.

Namun kesimpulan itu sesungguhnya keliru. Asumsi yang diperlukan untuk dalil kesepadanan pendapatan ini cukup istimewa. Teori ini secara khusus menganggap bahwa penjual umumnya melelang item tunggal, bahwa bidder memiliki nilai rahasianya sendiri dan aman dari risiko, jumlah bidder juga tidak terpengaruh model lelang yang digunakan serta tidak ada kolusi dan korupsi. Kecuali karena valuasi mereka yang berbeda atas suatu barang, maka bidder sesungguhnya tidak ada bedanya satu sama lain. Dalam praktiknya, tidak satupun asumsi ini yang bertahan: banyak item terkait memang untuk dijual; nilai bidder tergantung setidaknya sebagian pada estimasi nilai bidder lainnya dan estimasi ini saling berhubungan; keputusan partisipasi bidder sangat penting; bidder peduli dengan risiko; ada perbedaan penilaian sebelumnya (*ex ante*) di antara bidder (contohnya, sebagian besar dan sebagian lagi kecil); serta mengurangi kolusi dan korupsi juga penting. Tiap gambaran ini berdampak pada performa disain lelang alternatif. Pilihan disain lelang terbaik tergantung pada yang mana dari gambaran berbeda tersebut yang paling menonjol.

DEFINISI PRODUK

Langkah pertama adalah definisi produk—apa yang sedang dijual. Ada dua elemen kunci: (1) ketentuan kontrak lisensi (panjangnya, royalti, kewajiban pajak) dan (2) jangkauan geografis blok. Elemen pertama sudah dibahas lebih rinci dalam bab 3. Penentuan elemen kedua tergantung pada sejauh mana konteks lokalnya dan saya tidak membahasnya panjang lebar di sini. Namun, secara umum blok ditentukan dalam bentuk persegi panjang, karena ditetapkan berpasangan dalam koordinat garis bujur dan garis lintang. Ukuran blok yang tepat tergantung pada kualitas prospeknya. Kawasan yang lebih menjanjikan menyokong blok yang lebih kecil. Di Amerika, blok dinominasikan oleh perusahaan minyak. Ini adalah pendekatan yang bijak, karena menjamin setidaknya adanya minat pada blok yang dilelang.

PROSES LELANG

Sama pentingnya dengan disain lelang itu sendiri adalah proses melalui mana lelang berlangsung. Untuk mendorong transparansi, proses lelang harus disebutkan sebelum tender dilakukan. Prosesnya harus dibuka kepada semua perusahaan minyak dan tidak boleh ada diskriminasi. Proses akan dimulai dengan iklan publik tentang tender tersebut dan deskripsi lengkap tentang prosedur pemberian lisensi harus diberikan, termasuk prosedur kualifikasi bidder dan aturan lelang. Pernyataan proses lelang yang jelas dan komplit itu penting bagi partisipasi bidder. Secara bersamaan, negara harus memberikan komitmennya terhadap proses tersebut. Akhirnya, proses tersebut harus membolehkan dan mendorong input dari perusahaan minyak secara transparan dengan aturan sejelast-jelasnya, yang mensyaratkan pengumuman di depan publik tentang isi pertemuan antara pemerintah dan perusahaan minyak. Minimal termasuk blok yang dinominasikan, tetapi membolehkan komentar atas segala aspek pembuatan peraturan pada umumnya akan bermanfaat. Partisipasi bidder dan penawaran akan kuat apabila preferensi dan permintaan bidder yang memang ada benarnya, betul-betul diperhatikan.

PREFERENSI BIDDER DAN DISAIN LELANG

STRUKTUR PREFERENSI BIDDER

Sebelum mempertimbangkan tentang disain lelang, akan membantu apabila lebih dulu memikirkan tentang preferensi bidder. Kami mempertimbangkan dua aspek preferensi bidder yang memengaruhi disain optimal pelelangan: yakni interdependensi valuasi pada seluruh bidder dan interdependensi valuasi pada seluruh blok.

Interdependensi valuasi pada seluruh bidder

Dalam studi lelang ada tiga model standar untuk menjelaskan valuasi bidder: *private values*, *common values*, dan *interdependent values*.

Apabila ada *private values* maka ini berarti bahwa tiap penilaian bidder tidak tergantung pada informasi rahasia yang dimiliki bidder lainnya. Tiap bidder memiliki valuasinya sendiri tentang ekspektasi harga paket item berbeda yang sedang dijual.

Apabila ada *common values*, maka semua bidder menilai sama paket item yang ada. Tapi nilai ini tidak diketahui. Nilai ini bisa berfungsi sebagai informasi rahasia bagi bidder individual, begitu pula dengan informasi yang dikuasai oleh semua bidder yang lain. Makin banyak yang diketahui bidder tentang valuasi bidder lainnya, makin baik kemampuan bidder tersebut mengestimasi harga itemnya.

Apabila ada *interdependent values*, maka tiap penilaian bidder atas sebuah paket tergantung pada informasi rahasia yang dimilikinya begitu pula dengan informasi rahasia yang dimiliki oleh bidder lainnya. Ini adalah formulasi yang lebih umum dan kedua *private* dan *common values* itu bisa ditulis sebagai kasus khusus *interdependent values*. Bersama *interdependent values*, tiap bidder punya estimasi penilaiannya sendiri yang berfungsi sebagai informasi milik bidder itu sendiri dan mungkin juga berguna untuk informasi bidder lainnya. Dalam situasi ini, penilaian bidder tergantung pada penilaian yang didapatkan oleh bidder yang lain.

Penentuan hak atas minyak adalah contoh dari lelang *common values*. Semua perusahaan menilai minyak pada takaran angka yang sama (harga minyak dunia), tapi ada ketidakpastian luar biasa besar menyangkut kuantitas minyak dan biaya mengekstraksinya. Sebelum bidding, tiap perusahaan mengestimasi ketidakpastian ini dari survei-survei geologi, tes seismik, dan analisis dari para insinyur perminyakan. Tapi tiap perusahaan juga menginginkan informasi rahasia yang dimiliki oleh bidder lain untuk mengurangi ketidakpastian tersebut. *Common values* tidak tergantung hanya pada estimasi penilaian bidder, tapi juga pada estimasi lainnya. Dalam praktiknya, ada juga sejumlah elemen penilaian rahasia – seperti eksplorasi perusahaan dan kapasitas pengembangan, cadangannya, keahliannya dalam tipe prospek tertentu, kemampuannya untuk mengelola eksplorasi dan risiko politik— tapi elemen-elemen ini secara umumnya tidak begitu penting. Dengan demikian, penentuan hak atas minyak memiliki *interdependent values* dengan elemen *common value* yang kuat.

Dalam situasi dimana ada *common values*, strategi yang dipilih oleh bidder dikondisikan oleh fenomena yang dikenal sebagai *winner's curse* (kutukan pemenang). Pengertiannya adalah, memenangkan sebuah item dalam lelang sebenarnya juga berita buruk bagi si pemenang bila dilihat dari nilai item tersebut yang sesungguhnya. Karena kemungkinannya, kemenangan berarti tidak ada bidder lain yang menawar tinggi atas item tersebut. Artinya, kemungkinan pemenangnya memberikan estimasi penilaian yang terlalu tinggi (*overestimate*). Karena penawaran oleh bidder hanya relevan pada saat bidder tersebut menang, maka bidder harus mengondisikan

penawaran pada informasi negatif kemenangan yang melekat pada nilai tersebut. Bidder yang gagal mengondisikan penawaran mereka pada berita buruk kemenangan yang melekat pada nilainya itu akan mengalami apa yang disebut *winner's curse*, dalam arti mereka kerap kali harus membayar lebih tinggi untuk item yang dimenangkan daripada harga yang seharusnya. Dalam lelang hak atas minyak, menyesuaikan penawaran di tengah hadangan *winner's curse* adalah elemen kunci dari sebuah strategi. Kebalikannya, dalam lelang *private values*, tidak dikenal adanya *winner's curse*: sebab tiap bidder tahu seperti apa penilaian yang mereka tujukan pada objeknya dan penilaian ini tidak tergantung pada penilaian bidder yang lain.

Interdependensi valuasi pada seluruh blok

Sebegitu jauh, kita telah fokus pada bagaimana penilaian paket tergantung pada informasi yang dimiliki. Dimensi penting kedua adalah struktur penilaian *paket*. Bagaimana bidder menilai satu paket blok?

Model valuasi yang paling sederhana adalah nilai aditif: yakni nilai sebuah paket adalah jumlah nilai blok-blok individual. Dalam lelang hak atas minyak, nilai aditif adalah perkiraan pertama yang bagus. Penentu utama penilaian adalah kuantitas minyak, dan kuantitas minyak dalam paket blok sederhananya merupakan jumlah kuantitas tiap blok. Namun, kadang penilaian ini bisa juga bersifat *subaditif* atau *superaditif*.

Dengan nilai *subaditif*, nilai paket berarti kurang dari jumlah nilai individual. Satu sumber nilai subaditif adalah keterbatasan kapasitas menyangkut eksplorasi dan penyulingan. Blok tambahan berkurang nilainya apabila perusahaan tersebut tidak punya sumberdaya yang secara efisien dapat mengeksploitasi nilai tersebut. Sumber lainnya adalah risiko, menguasai banyak blok dalam wilayah yang sama dimana nilainya menjadi sangat terkait, akan lebih berisiko ketimbang menguasai hanya segelintir blok masing-masing di tiap wilayah yang tersebar. Nilai untuk barang substitusi adalah subaditif.

Dengan nilai *superaditif*, nilai paket lebih besar daripada jumlah nilai individual. Nilai superaditif muncul apabila ada sinergi blok sebagai pelengkap. Satu sumber pelengkap adalah eksplorasi dan efisiensi produksi yang muncul dari penguasaan banyak blok di sekitarnya. Skala ekonomi tradisional bisa muncul dari hasil berbagi staf dan peralatan. Bentuk pelengkap yang lebih halus muncul dari eksplorasi yang lebih efisien. Sebagai contoh, apabila dua blok bertetangga dimiliki oleh perusahaan berbeda, maka masing-masing mungkin terdorong untuk menumpangi upaya

eksplorasi pihak yang lain—sambil menunggu jika pengeboran perusahaan lain berhasil. Sebagai hasilnya, eksplorasi kedua blok bisa tertunda karena tidak efisien. Hendricks dan Porter (1996) memberikan sekaligus model teoritis dan dukungan empiris untuk perilaku ini dalam lelang *lease* minyak lepas pantai Amerika Serikat. Jika sebaliknya yang terjadi, yakni kedua blok dimiliki oleh perusahaan yang sama, maka tidak akan ada informasi dari luar dan blok-blok tersebut bisa dieksplorasi secara efisien. Sinergi yang saling terhubung muncul dari masalah penumpukan kolam yang sama, tempat blok bertetangga mengambil minyak dari sumber yang sama. Ketika blok-blok tersebut dikuasai oleh perusahaan yang sama, eksploitasi sumur tersebut tentu saja efisien; namun, kalau pemiliknya berbeda, maka perusahaan bersangkutan perlu menegosiasikan sebuah perjanjian khusus untuk mengoordinasikan pengembangan minyak dari tempat itu. Idealnya, blok sudah ditetapkan batasnya untuk menghindari masalah seperti ini, tapi negara bersangkutan mungkin tidak punya informasi yang cukup untuk menghindarkan masalah itu sepenuhnya.

Dalam situasi penentuan hak atas minyak, nilai aditif mungkin menjadi perkiraan awal yang bagus. Meski demikian, pelengkap (superaditif) dan substitusi (subaditif) kemungkinan juga penting, setidaknya apabila diterapkan pada sejumlah aplikasi. Apabila ini yang menjadi masalahnya, maka disain lelang perlu memasukkan paket yang efisien. Kalau tidak, jika sebagian penilaian besar masih bersifat aditif, maka soal paket bisa diabaikan, sehingga yang muncul adalah disain lelang yang lebih sederhana.

PERSOALAN DISAIN DASAR

Mengingat karakterisasi perbedaan cara bidder dalam menilai rangkaian blok, saya sekarang mengangkat sejumlah persoalan kunci tentang disain lelang dalam penentuan hak atas minyak.

BIDDING TERBUKA ATAU TERTUTUP?

Bidding terbuka umumnya lebih baik daripada penawaran tertutup tunggal, khususnya dalam konteks dimana ada interdependensi valuasi di antara para bidder. Keuntungan dari bidding terbuka adalah bahwa proses bidding mengungkapkan informasi tentang valuasi individual. Informasi ini mendorong pemberian lisensi yang efisien, karena bidder

dapat mengondisikan penawaran mereka berdasarkan informasi lebih banyak. Lebih-lebih, bidding terbuka mungkin bisa menaikkan pendapatan lelang karena informasi yang dimiliki bidder kemungkinan secara positif berkorelasi (Milgrom and Weber 1982). Secara intuitif, bidder mampu mengajukan penawaran secara agresif dalam lelang terbuka, karena mereka punya informasi lebih baik tentang nilai itemnya. Bidding terbuka mengungkapkan informasi tentang estimasi penilaian bidder lainnya. Informasi ini mengurangi ketidakpastian bidder tentang nilai itemnya, dan karena itu mampu memperkecil peluang *winner's curse*—yakni kemungkinan membayar lebih tinggi dari nilai item yang sesungguhnya. Karenanya, bidder sanggup mengajukan penawaran secara agresif, dan ini berarti pendapatan yang lebih tinggi bagi penjualnya. Alasan ini tampaknya menjadi argumen kuat untuk memilih bidding terbuka ketimbang bidding tertutup.

Bidding tertutup juga punya keunggulannya sendiri. Yang terpenting, disain penawaran tertutup (*sealed-bid*) tidak rentan terhadap praktik kolusi, seperti perjanjian di antara perusahaan minyak untuk tidak saling bersaing melawan satu sama lain (Milgrom 1987). Sementara, bidding terbuka membolehkan bidder untuk mengirimkan sinyal melalui penawaran mereka dan membuat perjanjian tahu sama tahu. Dengan bidding terbuka, perjanjian tahu sama tahu ini bisa dipaksakan, karena bidder bisa langsung menghukum bidder lain yang menyimpang dari perjanjian kolusif mereka. Pemberian sinyal dan penghukuman tidak mungkin terjadi dalam bidding tertutup tunggal. Jadi dalam situasi dimana kolusi menjadi kekhawatiran utama, bidding tertutup mungkin lebih masuk akal sebagai pilihan.

Keuntungan kedua dari bidding tertutup adalah apabila ada perbedaan *ex ante* (sebelumnya) di antara para bidder, ada kemungkinan akan memberikan imbal hasil pendapatan yang lebih tinggi (Klemper 2002; Maskin and Riley 2000). Ini khususnya terjadi apabila bidder berani mengambil risiko (*risk averse*) dan memiliki *independent private values* (penilaian independen sendiri). Alasannya adalah, dalam lelang penawaran tertutup, seorang bidder yang kuat bisa dijamin menang hanya kalau berani memasang penawaran tinggi. Bahkan, apabila seorang bidder kuat berharap menang dan punya penciuman tajam berapa besar jumlah penawaran yang bakal dipertaruhkan calon pemenang, maka ia akan mengajukan penawaran beberapa marjin di atasnya untuk menghindari risiko kehilangan blok. Di sisi lain, dalam lelang terbuka, bidder kuat tidak perlu mengajukan penawaran lebih tinggi dari nilai tertinggi kedua.

Dalam pelelangan hak atas minyak, lelang terbuka kemungkinan adalah yang terbaik, asalkan disainnya benar-benar mampu menghadapi

potensi kolusi. Alasannya, nilainya memiliki elemen *common value* yang kuat, maka jadinya keuntungan penawaran tertutup tidaklah begitu besar tetapi sebaliknya keuntungan lelang terbuka cukup substansial.²

HARUSKAH LELANG MULTIPLE BLOCKS DILAKUKAN SIMULTAN ATAU BERURUTAN?

Umumnya, bidding terbuka secara simultan lebih baik bagi penjual daripada lelang *sequential* (bergiliran). Kelemahan dari lelang *sequential* adalah mereka membatasi informasi yang tersedia kepada bidder dan akibatnya membatasi bagaimana bidder merespons informasi. Dengan lelang *sequential*, bidder harus menebak seperti apa harga pada lelang berikutnya ketika menentukan penawaran dalam lelang yang sedang berjalan. Perkiraan yang keliru akan berakibat pada penyerahan tugas yang tidak efisien, karena nilai itemnya saling terkait. Lelang *sequential* juga menghapuskan banyak strategi. Seorang bidder tidak dapat kembali ke item awal apabila harga sudah terlalu tinggi pada lelang berikutnya. Bidder kemungkinan akan menyesal telah membeli pada harga awal, atau tidak membeli pada saat awal ketika harga masih rendah. Mengira-ngira tentang hasil lelang selanjutnya membuat strategi dalam lelang *sequential* menjadi kompleks, dan hasilnya juga jadi kurang efisien.

Dalam lelang *ascending* simultan, sejumlah besar item yang saling terkait ditawarkan dalam lelang secara bersamaan. Karenanya, bidder mendapatkan informasi tentang harga seluruh item selagi lelang berproses. Bidder bisa mengganti item berdasarkan informasi ini. Karena itu, bidder tidak perlu mengantisipasi kemana harga akan mengarah. Lebih jauh lagi, lelang menciptakan harga pasar. Item yang sama dijual untuk harga yang sama. Bidder tidak akan merasa menyesal telah membeli terlalu awal atau terlalu terlambat, dan dengan tidak adanya rasa takut menyesal maka bidder siap mengajukan penawaran lagi.

Para pendukung lelang *sequential* berpendapat bahwa informasi yang relevan bagi bidder adalah harga final dan penyerahan tugas. Mereka berpendapat bahwa lelang simultan tidak mengungkapkan hasil final sampai lelang itu sendiri selesai. Kebalikannya, lelang *sequential* memberikan informasi akhir tentang harga dan penugasan untuk seluruh lelang sebelumnya. Informasi final ini mungkin lebih berguna bagi bidder daripada informasi pendahuluan yang disampaikan dalam lelang simultan. Namun, analisis empiris lelang simultan yang menawarkan harga dari

rendah ke tinggi justru mengindikasikan, bahwa informasi awal sangat berkorelasi dengan hasil finalnya (Cramton 1997).

Para pendukung lelang *sequential* juga menunjukkan bahwa fleksibilitas yang terlalu besar pada lelang simultan membuatnya lebih rawan terhadap strategi kolusif. Karena tidak ada yang ditunjuk sampai akhir lelang simultan, maka bidder bisa menghukum bidding agresif dengan menaikkan penawaran pada item-item yang diinginkan oleh bidder agresif. Dalam lelang *sequential*, kolusi jelas lebih sulit dilakukan. Bidder yang diperkirakan menang pada item berikutnya dengan harga rendah, justru rentan oleh kompetisi dari bidder lain yang berhasil memenangkan item awal pada harga rendah. Pemenang awal tidak lagi punya dorongan untuk bertahan dalam lelang selanjutnya. Namun, potensi masalah ini bisa dikurangi melalui kebijakan informasi yang efektif, yang menentukan informasi apa saja yang perlu dibuat terbuka kepada publik selama pelelangan berjalan.

Dalam lelang hak atas minyak, keuntungan lelang simultan—yakni informasi yang keluar lebih banyak dan bidder lebih fleksibel dalam merespons informasi—akan memperbaiki efisiensi. Tetapi karena argumen kita lebih mendorong penerapan bidding terbuka ketimbang bidding tertutup, maka soal ini sebagian tergantung pada seberapa tinggi kekhawatiran terhadap kolusi bidder bisa ditangani.

HARUSKAH BIDDER MENGAJUKAN PENAWARAN UNTUK BLOK INDIVIDUAL SECARA TERPISAH ATAU UNTUK PAKET BLOK?

Secara umum, adalah ide yang bagus bagi penjual untuk mengizinkan bidder mengajukan penawaran berbeda untuk paket yang berbeda. Bidding paket lebih disukai ketika penilaian bidder terhadap satu blok tergantung pada blok lain yang dimenangkannya. Bidding paket juga punya kelebihan ketika bidder mengalami keterbatasan anggaran atau keterbatasan lainnya yang tergantung pada paket blok yang dimenangkannya. Maka bidder mungkin lebih suka mengajukan penawaran berdasarkan kombinasi blok, ketimbang menempatkan sejumlah penawaran individual. Dengan bid secara paket, bidder bisa mendapatkan seluruh kombinasi blok atau malah tidak mendapatkan apa-apa sama sekali. Tidak ada kemungkinan bahwa bidder akan menang sebagian saja dari yang diinginkannya atau menang lebih dari yang ingin dibayarkannya.

Dengan penawaran individual, bidding untuk kombinasi sinergistik akan berisiko. Bidder bisa gagal mendapatkan blok kunci yang diinginkan

dalam kombinasi itu, tetapi mungkin membayar berdasarkan gain sinergistik tadi. Alternatifnya, bidder akan dipaksa mengajukan penawaran di atas valuasinya untuk mengamankan sinergi dan mengurangi kerugian karena terperangkap dalam sejumlah blok bernilai rendah. Situasi ini disebut sebagai *exposure problem*. Bidding individual mengungkapkan bidder yang berupaya mencari kombinasi sinergistik sampai risiko agregat.

Untuk membuktikan bagaimana tanpa penawaran paket bisa menimbulkan inefisiensi, lihatlah contoh dua bidder berikut ini, yang melakukan bidding untuk dua tempat parkir yang berdekatan. Seorang bidder memiliki sebuah mobil dan sebuah trailer (rumah gandeng), dia membutuhkan dua tempat parkir tersebut. Dia menilai dua tempat itu sekaligus seharga \$100, sedangkan satu tempat parkir saja tidak dihargai. Kedua tempat parkir itu memang saling melengkapi. Bidder kedua memiliki sebuah mobil, tapi tidak punya trailer. Salah satu tempat parkir itu berharga \$75. Perhatikan, hasil yang efisien didapatkan oleh bidder pertama karena bisa mendapatkan dua tempat sekaligus dengan harga \$100, bukannya harga \$75 apabila bidder kedua ingin membeli satu tempat parkir saja. Tetapi tiap upaya oleh bidder pertama untuk mendapatkan tempat itu dilakukan secara membabi buta. Bidder pertama harus membayar minimal \$150 untuk dua tempat parkir tersebut, karena bidder kedua akan menaikkan bid sampai \$75 untuk salah satu dari dua tempat itu. Alternatifnya, apabila bidder pertama mundur lebih awal, dia akan “memenangkan” satu lisensi, dan kehilangan jumlah yang setara dengan penawaran tertingginya. Ekuilibrium hanya bisa didapatkan oleh bidder kedua untuk memenangkan satu tempat parkir dengan mengajukan penawaran minimum. Hasilnya tidak efisien, dan gagal memberikan pendapatan apapun. Kebalikannya, apabila penawaran paket dibolehkan, maka hasilnya akan efisien. Bidder pertama akan memenangkan kedua tempat parkir itu dengan penawaran \$75 untuk sepasang tempat itu.

Contoh ini memang agak ekstrim tapi memberikan ilustrasi yang baik tentang *exposure problem*. Inefisiensi mencakup kekomplementeran spesifik bidder yang besar dan kurangnya kompetisi. Dalam praktik, kekomplementeran dalam lelang hak atas minyak kemungkinan tidak begitu ekstrim dan kompetisi kemungkinan akan lebih besar.

Sayangnya, membolehkan penawaran paket juga menciptakan persoalan lain. Penawaran paket tampaknya lebih menyukai bidder yang mencari agregat besar sebagai hasil dari varian masalah *free-rider*, yang disebut sebagai *threshold problem* (masalah ambang batas). Melanjutkan contoh terakhir, anggaplah ada bidder ketiga yang menilai salah satu tempat parkir seharga

\$40. Maka hasilnya yang efisien bagi bidder individual untuk memenangkan kedua tempat itu adalah dengan *social gain* $\$75 + \$40 = \$115$. Tetapi hasil ini mungkin tidak akan terjadi ketika nilainya sudah diketahui. Anggaplah bidder kedua dan ketiga telah menempatkan penawaran individual seharga \$35 atas dua lisensi itu, tapi penawaran ini tetap dikalahkan oleh penawaran paket senilai \$90 dari bidder pertama. Tiap bidder berharap yang lainnya akan mengajukan penawaran lebih tinggi sampai mengalahkan penawaran paket. Bidder kedua memiliki insentif dengan menurunkan keinginannya mendorong bidding lebih tinggi lagi. Dia mungkin menahan diri untuk bidding, sambil mengandalkan bidder ketiga untuk mematahkan ambang batas pada harga \$90. Karena bidder ketiga tidak dapat menembusnya, lelang itu berakhir dengan bidder pertama memenangkan kedua tempat parkir itu seharga \$90.

Persoalan kedua dengan membolehkan penawaran paket adalah kompleksitasnya. Apabila semua kombinasi dibolehkan, bahkan mengidentifikasi penugasan kerja yang memaksimalkan pendapatan bisa menjadi masalah pemrograman bilangan utuh (*integer programming*) yang rumit ketika ada banyak bidder dan item di dalamnya. Meskipun demikian, pemahaman dan pengalaman kita dengan lelang paket sudah cukup maju belakangan ini (Cramton et al. 2006). Penawaran paket harusnya dipandang sebagai opsi yang menarik saat ini. Apakah penawaran paket menjadi opsi terbaik akan tergantung pada detail situasinya.

BAGAIMANA SEHARUSNYA MENGGUNAKAN RESERVE PRICES?

Reserve prices dalam lelang hak atas minyak memiliki dua tujuan: (1) menjamin pendapatan substansial di dalam lelang dimana kompetisi lemah tapi *reserve* berhasil dipenuhi dan (2) membatasi insentif untuk –dan dampak— bidding kolusif. *Reserve prices* mampu mengikis bidding kolusif dengan mengurangi *gain* maksimum hasil bidding kolusif. Sebagai hasilnya, hal ini meningkatkan kompetisi antara bidder dengan meningkatkan pentingnya *gain* yang dapat mereka cetak secara unilateral, yang relatif dari *gain* yang bisa mereka peroleh dengan kolusi. Menetapkan *reserve prices* untuk lelang hak atas minyak cukup sulit mengingat besarnya ketidakpastian nilai tersebut. Namun, ada alternatif untuk menempatkan *reserve price* yang bisa dipertimbangkan dan, sebagai contoh, telah digunakan di AS. Di negara itu, penjual dimungkinkan untuk menempatkan penawaran minimum

rendah yang berlaku untuk semua blok, dan kemudian menerima atau menolak penawaran yang menang *ex post* atau sesudahnya (perhatikan gagasannya adalah untuk memutuskan *ex post* apakah menerima atau menolak penawaran yang menang, bukan untuk mengambil dan memilih antara bidder *ex post*). Di bawah sistem seperti itu, *reserve price* tetap eksis tapi dirahasiakan dan pada kenyataannya bisa bergantung pada perilaku bidding yang kelihatan.

PENAWARAN BONUS, ROYALTI, DAN PRODUCTION SHARING

Lelang hak atas minyak biasanya mencakup penawaran bonus dan royalti atau production sharing/bagi hasil (lihat bab 2 dan 3 untuk diskusi lebih jauh tentang kegunaan pendekatan yang berbeda ini). Penawaran bonus atau *signature bonus* (bonus penandatanganan) adalah pembayaran di depan, yang ditetapkan dalam lelang untuk mendapatkan hak melakukan eksplorasi dan mengembangkan blok selama masa berlakunya lisensi. Apabila cadangan minyak yang bisa dieksploitasi ditemukan, maka lisensi diperbarui dengan nominal *fee* sepanjang pengembangan dilanjutkan. Royalti adalah bagian dari pendapatan migas yang menjadi milik pemerintah. Tarif royalti bervariasi dari satu negara ke negara lainnya dan bahkan di dalam satu negara sendiri. Sebagai contoh, dalam lelang *lease* minyak lepas pantai (*offshore*) di Amerika Serikat, tarif royaltinya adalah $1/6$, dimana satu per enam pendapatan untuk tiap minyak yang diekstraksi dibayarkan sebagai royalti, sementara tarif *onshore* (di daratan) biasanya adalah $1/8$. Motivasi royalti adalah membuat pembayaran perusahaan minyak lebih mencerminkan nilai yang direalisasikan *ex post*. Langkah ini mengurangi risiko bagi perusahaan minyak. Sebagaimana pajak, kelemahan royalti adalah ia mengubah keputusan investasi. Tarif royalti yang lebih besar mengurangi insentif bagi perusahaan minyak untuk berinvestasi dalam aktivitas eksplorasi dan pengembangan. Kebalikannya, bonus penandatanganan adalah *sunk cost* setelah lelang dan tidak mengganggu investasi yang akan ditanamkan. Dalam situasi dimana tidak ada ketidakpastian tentang nilai, maka hanya penawaran bonus yang dibutuhkan (*zero royalty rate*); dalam situasi dimana eksplorasi dan pengembangan tanpa biaya, maka tarif royalti 100 persen adalah optimal. Dalam praktiknya, dalam lelang hak atas minyak ada ketidakjelasan yang besar tentang nilai begitu pula dengan biaya eksplorasi dan pengembangannya. Jadi, tarif menengah umumnya sudah dianggap terbaik.

Production-sharing contracts (PSC) atau kontrak bagi hasil berupaya

lebih jauh untuk mengurangi risiko perusahaan minyak, dan lebih baik dalam mengelola insentif investasi. Caranya dengan menetapkan ketentuan pembagian beban dan pembagian keuntungan melalui eksplorasi dan pengembangan. Kontrak ini membolehkan perusahaan minyak mendapatkan kembali *capital cost* eksplorasi dan pengembangan, sebelum pemerintah mendapatkan bagiannya dari pendapatan. Kemudian, bagian profit pemerintah meningkat seiring dengan kesuksesan proyek, yang memungkinkan ketentuannya mencakup marjinal dan keuntungan ekonomi yang berlipat-lipat (*windfall economics*). Kontraknya sendiri seringkali dibuat kebal terhadap perubahan pajak dengan menjadikan pemerintah sebagai *counterparty*, biasanya perusahaan negara, yang dapat dikenakan pajak. Program kerja juga menyebutkan level minimum usaha eksplorasi. Ini menghambat lebih banyak lagi blok marjinal, dimana tingginya bagian profit pemerintah sebaliknya telah menurunkan minat eksplorasi.

Dengan PSC, bidding biasanya melampaui bagian profit tertinggi pemerintah, daripada bonus penandatanganan. Jadi, bidder berkompetisi dalam kerelaan mereka untuk membagi profit semenarik mungkin. Pendekatan yang belum lama ini digunakan di Libya dan Venezuela, telah mengurangi risiko perusahaan minyak tanpa mengganggu insentif pengembangan, sebab bagian penawaran hanya berlaku pada blok-blok yang sangat tinggi tingkat keberhasilannya. Insentif pengembangan lebih jauh lagi dijaga dengan mengikutkan bagian pemerintah dalam *capital cost* pengembangan dan biaya operasional. Apabila bagian pemerintah dari modal untuk pengembangan dan biaya operasional sama dengan bagi hasilnya, maka pasca operasi proyek tersebut menjadi *joint venture* dengan insentif *first-best* untuk pengembangan.

PROBLEM SPESIFIK NEGARA BERKEMBANG

Negara-negara berkembang menghadapi tantangan tambahan dalam membangun program lelang yang efektif. Ini termasuk risiko politik, risiko bagi perusahaan dari pengambilalihan, favoritisme, dan korupsi. Semua tantangan ini cenderung mengurangi minat untuk berpartisipasi dalam lelang dan dengan demikian mengurangi kompetisi. Pada kenyataannya, indikator kesuksesan yang paling kentara dari program lelang adalah munculnya kompetisi yang ketat. Prospek geologi kawasan adalah faktor utama dalam menarik minat perusahaan minyak, tapi faktor-faktor lain seperti prosesnya, persoalan legal dan politik, juga menjadi masalah kuncinya.

Hanya sedikit yang bisa dilakukan oleh sebuah negara dalam jangka pendek untuk mengurangi persepsi risiko politik. Risiko legal bisa dikurangi melalui pilihan kontrak hukum. Dan dalam jangka waktu menengah, institusi bisa ditumbuhkan sehingga bisa menyediakan peraturan bersama bagi kepentingan eksplorasi dan pengembangan minyak.

Ketakutan perusahaan terhadap ancaman pengambilalihan atau renegotiasi yang berakibat merugikan bisa agak dikurangi melalui struktur *cash flow* dari ketentuan kontrak. Sebagai contoh, sistem penawaran bonus murni (*zero royalty*) menjadi problematik di tengah risiko pengambilalihan. Ini akan memaksa perusahaan minyak untuk membenamkan sebagian besar dananya di depan, sehingga menjadikannya rawan terhadap upaya pengambilalihan. Bahkan negara-negara maju, seperti Inggris dan Amerika, cenderung menyesuaikan tarif pajaknya setelah perusahaan mulai memproduksi untuk mendapatkan bagian lebih besar dari “windfall” profit. Akibatnya, perusahaan memangkas penawaran bonus. Makin sedikit ketergantungan pada royalti atau bagi hasil akan dianggap lebih baik, karena pembayaran ini tidak harus dilunasi sampai setelah pendapatan atau profit diterima oleh perusahaan minyak. Opsi lainnya adalah bidding bagian dimana perusahaan minyak menawarkan saham ekuitas dalam usaha itu (bagian yang ditawarkan paling tinggi akan memenangkan blok). Dalam kasus ini, negara dan perusahaan minyak menjadi partner. Masing-masing menanamkan investasi dan mendulang hasil sesuai bagiannya. Pendekatan ini memindahkan risiko dari perusahaan minyak ke negara. Lebih penting lagi, pendekatan ini menyatukan kepentingan perusahaan dan negara, dan mengurangi risiko pengambilalihan terhadap perusahaan itu.

Pendekatan seperti itu memang menguntungkan semuanya tapi kadang kelihatannya kurang menarik bagi negara-negara berkembang. Negara berkembang, terutama negara kecil, mungkin punya keterbatasan *cash flow*. Sebagai contoh, sebuah negara mungkin tidak mampu membayar pengeluaran di depan dan jadinya lebih suka dibayar lebih awal. Namun demikian, terlalu banyak fokus pada pendapatan awal bisa mengurangi total pendapatan dalam jumlah besar, terutama di lingkungan tempat risiko renegotiasi cukup tinggi. Untuk alasan ini, dalam jangka menengah dan panjang, banyak negara sering lebih suka PSC dengan pembayaran di depan yang kecil dan bagian pemerintah yang besar pada saat sukses mendapatkan penemuan (minyak).

Akhirnya, favoritisme dan korupsi bisa ditangani dalam proses lelang. Proses yang transparan dan tidak diskriminatis adalah kunci mengikis favoritisme dan korupsi. Para manajer lelang pihak ketiga yang independen

juga bisa membantu. Demikian juga, *trustee* (badan pengawas) yang mengamati dan mengomentari segala aspek proses lelang bisa lebih jauh lagi mengurangi kemungkinan korupsi. Pendekatan ini biasa digunakan di negara maju. Sebagai contoh, lelang kelistrikan di pasar tenaga listrik yang terstrukturisasi di Amerika Utara dan Eropa biasanya dilakukan oleh pihak ketiga yang independen, sering diikuti dengan review dan sertifikasi independen dalam seluruh prosesnya oleh auditor atau *trustee*.

PENGALAMAN DENGAN LELANG HAK ATAS MINYAK

Hak atas minyak telah dilelang di banyak negara di seluruh dunia. Banyak yang bisa dipelajari dari pengalaman ini. Di sini, saya fokus pada pengalaman negara kaya, Amerika Serikat, dan membandingkannya dengan pengalaman terbaru di tempat lain, khususnya Venezuela dan Libya.

PENGALAMAN AMERIKA SERIKAT

Program yang paling banyak dipelajari adalah lelang *lease* minyak lepas pantai Amerika. Pembahasan berikut ini diambil sebagian besar dari survei Porter yang mengesankan tentang riset ini (Porter 1995). Lelang *lease* minyak dimulai pada 1954. Produk yang dilelang adalah *lease* yang memberikan hak untuk eksplorasi dan pengembangan blok khusus dalam periode lima tahun (lelang Amerika menggunakan istilah “lease” dan “tract (blok),” daripada “lisensi” dan “blok”). Apabila minyak ditemukan dan menghasilkan, *lease* diperbarui dengan nominal *fee* sepanjang produksi berlanjut. Proses dimulai dengan perusahaan minyak yang menominasikan blok untuk dilelang. Pemerintah kemudian membuat daftar blok yang akan dilelang. Lelang dilakukan simultan dengan model penawaran tertutup dengan harga terbaik. Tiap bidder secara simultan menyerahkan satu penawaran untuk setiap blok yang diminati. Penawaran itu harus memenuhi atau melampaui penawaran minimum, yang dinyatakan dalam jumlah satu dolar per acre. Minimum per acre tergantung hanya pada jenis bloknya. Sebuah blok bisa diberikan kepada bidder tertinggi atau semua penawaran atas blok ditolak; jadi, *reserve price* tetap rahasia dan ditentukan setelah penawaran diperiksa oleh pemerintah. Bidder pemenang akan membayar penawarannya, yang disebut sebagai *bonus*. Di samping itu, perusahaan membayar royalti 1/16 dari pendapatan dari tiap minyak yang diekstraksi.

Bidder dibolehkan mengajukan penawaran bersama; namun, setelah 1975, tak satupun dari delapan perusahaan minyak besar dunia yang bisa bergabung dalam penawaran bersama dengan delapan perusahaan puncak lainnya.

Blok minyak dibagi ke dalam tiga jenis. Blok wildcat (sumur eksplorasi yang belum terbukti mengandung cadangan migas, tapi akumulasi kandungan hidrokarbonnya dinilai memenuhi syarat) adalah penawaran baru yang tidak berdekatan dengan blok yang sudah menghasilkan; blok pengurasan (*drainage tracts*) berdekatan dengan blok yang menghasilkan; dan blok pengembangan ditawarkan kembali. Ada perbedaan ekonomis penting antara blok wildcat dengan blok pengurasan, dan perbedaan ini tercermin dalam jenis lelang yang digunakan. Dengan blok pengurasan, bidder yang menguasai *lease* di blok berdekatan bisa memiliki estimasi nilai yang lebih baik daripada mereka yang tidak memiliki blok berdekatan. Dengan demikian, penjualan blok pengurasan mungkin memiliki asimetris yang besar di kalangan bidder, sedangkan dalam penjualan wildcat bidder lebih simetris. Perbedaan ini punya implikasi penting bagi cara bidding dan disain lelang. Khususnya, orang akan berharap lelang simultan secara *ascending* (penawaran terendah ke tinggi) akan lebih baik diterapkan untuk blok wildcat dan lelang simultan secara tertutup (*sealed-bid*) akan lebih baik diterapkan untuk blok pengurasan. Namun Amerika Serikat, mungkin karena alasan kelambanan, menggunakan metode lelang tertutup yang sama untuk seluruh blok yang ditawarkan.

Dari 1954 sampai 1990, ada 98 kali lelang. Secara rata-rata, 125 *lease* dijual per lelang. Delapan persen dari bid tinggi ditolak. Lelang berhasil mengumpulkan \$55,8 miliar dari bonus bids dan \$40 miliar dari royalti (1972 dollars). Hendricks et al. (1987) memperkirakan dari harga *ex post* dan data kuantitas bahwa *share of value* pemerintah (*revenue net of costs*) adalah 77 persen dengan perusahaan minyak menerima sisanya yang 23 persen.

Porter (1995) menyimpulkan bahwa program lelang Amerika dalam banyak hal terdisain dengan baik. Tentu saja pemerintah mendapatkan bagian terbesar dari nilai yang diperoleh. Pada blok pengurasan, bidder yang punya informasi (mereka yang punya *lease* di blok berdekatan), meraup keuntungan-keuntungan terkait informasi (*informational rents*). Pemerintah bisa mempertimbangkan menggunakan tarif royalti yang tinggi pada blok ini sepanjang *informational rents*-nya tidak dikapitalisasi pada awal penjualan blok wildcat.

Satu hal yang berpotensi menimbulkan masalah dari program lepas pantai Amerika ini adalah penggunaan secara simultan format

penawaran tertutup dengan harga terbaik. Mudah bagi pemerintah untuk mengimplementasikannya, tapi menimbulkan tantangan bagi bidder, yang mungkin bisa mengurangi efisiensi dan pendapatan. Terutama sekali, format itu mencegah bidder dari menyatakan preferensi untuk paket blok dan tidak ada pemberian proses penemuan/penentuan harga. Di samping itu, keterbatasan anggaran bidder atau keterbatasan berbasis paket lainnya juga tidak dapat dipuaskan atau dapat dipuaskan hanya dengan mengubah total penawaran .

Lelang *onsshore* di Amerika Serikat dilakukan pada tingkat negara. Lelang ini seringkali dilakukan sebagai lelang terbuka *sequential*: tiap blok dijual secara bergiliran dengan menggunakan model lelang Inggris. Pendekatan ini memungkinkan adanya proses penemuan/penentuan harga dan mengatasi keterbatasan anggaran secara lebih baik, tapi pendekatan ini masih memaksa bidder menebak harga lelang untuk *lease* yang akan dijual nantinya.

PENGALAMAN DI LUAR AMERIKA SERIKAT

Patut disayangkan hanya sedikit informasi publik yang tersedia tentang lelang hak atas minyak di negara-negara berkembang, dan tidak banyak riset tentang topik tersebut (meski ada pengecualian penting oleh Sunley et al. [2002], yang memberikan studi tentang sumber pendapatan pemerintahan dari minyak dan gas di negara-negara berkembang). Namun secara tipikal, negara-negara itu menerapkan rangkaian metode pendapatan, seperti: penawaran bonus, royalti, bagi hasil, pajak penghasilan, dan ekuitas negara. Tidak mengherankan, ketentuannya bisa berbeda sangat lebar di antara banyak negara itu, yang mencerminkan adanya perbedaan dalam risiko politik dan ketidakpastian geologis. Kesimpulan yang bisa diterima dari pengalaman negara-negara itu adalah bahwa lelang adalah metode yang diinginkan dalam mengalokasikan hak kepada perusahaan, tetapi pendapatan dari banyak sumber itu harus digunakan sebaik-baiknya untuk mengelola risiko dan insentif.

Lelang terbaru yang dilakukan di sebuah lingkungan dengan harga minyak tinggi bisa sangat kompetitif, terutama di kawasan yang diketahui memiliki cadangan minyak. Sebagai contoh, ketika Libya melelang 15 blok pada 29 Januari 2005, ada beberapa blok yang menerima sebanyak 15 penawaran.

Johnston (2005) mencermati ketentuan kontrak dan bidding dalam lelang di Libya pada 2005. Studi kasus ini menawarkan pengetahuan

mendalam tentang ketentuan kontrak modern dan kompetisi bidder dalam prospek luar biasa sebuah lelang utama selama periode ekspektasi harga tinggi. Ke-15 blok itu ditawarkan dalam lelang tertutup secara simultan, dimana perusahaan minyak mengajukan penawaran bagi hasil dan bonus penandatanganan untuk tiap blok yang diinginkan. Tiap lisensi diberikan kepada perusahaan dengan tawaran bagi hasil tertinggi (bagian pendapatan gross masuk ke kantong pemerintah). Pada saat terjadi perikatan (*tie*), bonus penandatanganan digunakan sebagai pemutus perikatan.

Ketentuan kontrak secara utuh menyebutkan pembagian pendapatan dan beban antara pemerintah dan perusahaan minyak. Perusahaan melakukan penawaran hanya pada bagi hasil dan bonus penandatanganan. Karenanya, sebagai contoh, pada blok 54, penawaran yang menang menawarkan bagi hasil 87,6 persen. Ini berarti bahwa pemerintah mendapatkan 87,6 persen dari pendapatan gross, tanpa perlu membayar biaya eksplorasi, yakni 50 persen dari modal pengembangan, dan 87,6 persen dari biaya operasional. Perusahaan minyak menggunakan sisanya yang 12,4 persen dari pendapatan gross untuk mendapatkan kembali biayanya (100 persen biaya eksplorasi, 50 persen modal pengembangan, dan 12,4 persen biaya operasional). Sekali biaya ini berhasil didapatkan kembali dari 12,4 persen itu, kelebihan (“minyak keuntungan”) dibagi antara pemerintah dan perusahaan minyak sesuai dengan *sliding scale* berdasarkan pendapatan/*cost index*. Bagian pemerintah dari kelebihan ini meningkat dari 10 persen menjadi 50 persen seiring dengan peningkatan pendapatan/*cost index* perusahaan dari 1,5 menjadi 3. Di bawah ketentuan ini, pengeluaran modal awal di muka (*up-front*) dibatasi untuk biaya eksplorasi dan bonus penandatanganan yang tidak terlalu tinggi. Karena biaya modal untuk pengembangan dibagi 50/50, maka tingginya bagi hasil berarti bahwa beberapa ladang minyak yang menguntungkan boleh tidak dikembangkan. Namun, sekali modal pengembangan dibenamkan, pembagian biaya operasional 87,6/12,4 menghasilkan insentif *first-best* untuk ekstraksi.

Kompetisi di Libya cukup sengit, dengan rata-rata tujuh bidder per blok. Bagi hasil yang menang berkisar dari 61,1 sampai 89,2 persen dengan titik tengah 80,5 persen. Government Take (bagian profit proyek) tergantung pada asumsi yang dibuat atas biaya dan pendapatan. Johnston (2005) memberi estimasi Government Take berkisar dari 77,0 sampai 97,7 persen dengan titik tengah 89,9 persen, jauh di atas 80 persen yang merupakan tipikal prospek yang baik atau 77 persen yang direalisasikan dalam lelang di Amerika Serikat sebelum 1990.

Lelang di Venezuela untuk 10 blok memiliki ketentuan kontrak yang

sama dan juga sangat sukses. Meskipun demikian, ada beberapa perbedaan penting. Ke-10 blok itu ditawarkan secara bergiliran. Juga, untuk mempertahankan insentif pengembangan yang lebih baik, penawaran untuk bagi hasil dipatok pada level 50 persen. Pertama, bidder mengajukan penawaran bagi hasil, dan kemudian pada saat perikatan (contoh, dua atau lebih penawaran 50 persen) bidder mengajukan penawaran bonus penandatanganan untuk mematahkan perikatan itu. Ini menghasilkan bonus penandatanganan yang besar untuk blok yang diminati, dan memindahkan risiko kepada perusahaan minyak pemenang. Namun demikian, ketentuan di Venezuela lebih disukai daripada yang diterapkan di Libya berkenaan dengan *cost recovery*, jadi tidak begitu jelas ketentuan mana yang lebih berisiko. Tentu saja, estimasi Government Take sebesar 92 persen tetap merupakan angka yang mencolok. (Johnston 2005).³

Kedua contoh itu memberikan ilustrasi keberhasilan lelang tertutup dengan harga terendah. Di tengah dalil kesepadanan pendapatan, hal ini tidaklah mengherankan. Semua lelang yang kompetitif, terlepas apapun disainnya, harus memberikan pendapatan yang besar kepada pemerintah untuk prospek-prospek unggulan. Namun, contoh ini tidak menunjukkan pendekatan yang dipilih adalah yang terbaik. Meski demikian, tentu saja pendapatan akan semakin tinggi apabila cara lelang *ascending* simultan yang digunakan.

PENGALAMAN LELANG TERBARU DI INDUSTRI LAIN

Lebih dari 10 tahun lalu, ada kemajuan besar dalam pengembangan metode pelelangan banyak item terkait. Disain lelang inovatif telah diusulkan dan diterapkan untuk masalah alokasi di beberapa industri. Pelelangan spektrum radio adalah satu contoh penting, tapi metode ini telah diadopsi di beberapa industri, seperti energi dan transportasi.

SIMULTANEOUS ASCENDING AUCTION

Lelang *ascending* simultan (lelang simultan dengan penawaran dari rendah ke tinggi) adalah salah satu metode paling berhasil untuk melelang banyak item yang saling terkait. Metode ini pertama kali diperkenalkan dalam lelang spektrum di AS pada Juli 1994, dan kemudian digunakan di belasan lelang spektrum di seluruh dunia, yang menghasilkan kenaikan pendapatan

hingga \$200 miliar (Cramton 2002).

Lelang *ascending* simultan adalah praktik umum lelang di Inggris ketika menjual banyak item. Ciri khususnya adalah semua item dilelang pada saat bersamaan, dengan harga yang dicantumkan pada item tersebut, dan bidder bisa mengajukan penawaran pada item apa saja. Bidding berlanjut sampai tidak ada bidder yang mau menaikkan penawaran pada item mana saja. Lalu lelang berakhir dengan tiap bidder memenangkan item yang didapatkan dengan penawaran tertinggi, dan membayar penawaran atas item yang dimenangkannya.

Alasan di balik kesuksesan prosedur sederhana ini adalah keunggulan “proses penemuan/penentuan harga” yang diberikannya.⁴ Seiring berjalannya lelang, bidder melihat informasi dan kondisi harga penawaran bergiliran yang tentatif pada informasi baru ini. Dalam perjalanan lelang, bidder mampu mengembangkan perkiraan kira-kira akan seperti apa harga akhirnya, dan bisa menyesuaikan pembelian mereka sebagai respons terhadap informasi harga ini. Sampai tingkat tertentu ketika informasi harga cukup memadai dan bidder cukup fleksibel bertahan untuk mendapatkan paket terbaik mereka, *exposure problem* bisa dikurangi. Artinya, bidder mampu menyatukan paket item yang diinginkan, walaupun ada keterbatasan pada bidding item individual daripada yang paket. Apalagi, informasi harga membantu bidder untuk fokus pada upaya valuasi mereka dalam kisaran rentang harga (*price space*) yang relevan.

Lelang telah menjadi metode yang disukai dalam penyerahan spektrum dan sebagian besar merupakan lelang *ascending* simultan. (Lihat Cramton 1997 dan Milgrom 2004 untuk sejarah lelang.) Sekarang ada bukti kuat bahwa disain lelang ini cukup berhasil (Cramton 1997; McAfee and McMillan 1996), dengan pendapatan sering melampaui estimasi pemerintah dan industri. Lelang *ascending* simultan mungkin sebagian punya andil dalam memberikan pendapatan yang besar. Dengan mengungkapkan informasi dalam proses lelang, maka ketidakpastian bidder berhasil dikurangi, dan bidder bisa dengan tenang mengajukan penawaran lebih agresif. Juga, pendapatan bisa meningkat sampai tahap dimana disain lelang memungkinkan bidder menyatukan paket item secara lebih efisien.

Di samping kesuksesannya, lelang *ascending* simultan juga menghadapi sejumlah masalah yang darinya orang dapat menarik pelajaran penting (Cramton and Schwartz 2002). Satu masalah dasar adalah kerentanan lelang *ascending* simultan terhadap strategi pengurangan pendapatan dalam situasi kompetisi lemah. Bidder punya insentif untuk mencoba bekerja sama mengurangi tuntutan mereka agar harga tetap rendah, dan

menggunakan strategi sinyal penawaran (*bid signaling*) untuk berkoordinasi dalam pembagian item.

Masalah kedua pada awal praktik lelang di AS muncul dari ketentuan pembayaran cicilan yang terlalu murah hati untuk usaha kecil. Hal ini memicu bidding spekulatif. Harga pemenang jauh di atas harga pasar *subsequent*, dan kebanyakan perusahaan mengalami gagal bayar (*default*) cicilan dan bangkrut. Hasil akhirnya adalah bahwa porsi penting dari kapasitas *mobile wireless* terbelengkalai hampir selama 10 tahun. Beberapa lelang 3G di Eropa (khususnya lelang di Inggris dan Jerman) juga berakhir dengan harga jauh melampaui harga pasar *subsequent*. Namun demikian, lelang di Eropa tidak membolehkan pembayaran cicilan, sehingga hasilnya secara sederhana hanya merupakan transfer kekayaan dari para pemegang saham perusahaan telekomunikasi kepada para pembayar pajak.

SIMULTANEOUS CLOCK AUCTION

Variasi lelang *ascending* simultan adalah *simultaneous clock auction*. Perbedaan tajamnya adalah bahwa bidder hanya merespons dengan *kuantitas* yang diinginkan pada harga yang ditentukan oleh penyelenggara lelang. *Clock auctions* utamanya efektif dalam melelang banyak barang yang dapat dibagi seperti kelistrikan, tapi pendekatannya juga berfungsi baik untuk item yang tidak bisa dibagi seperti lisensi minyak. Ada *price* “clock” untuk tiap item yang mengindikasikan harga tentatifnya. Bidder menyebutkan blok yang diminati pada harga sekarang. Bagi blok yang menerima kelebihan permintaan harganya dinaikkan dan bidder sekali lagi menyebutkan blok yang mereka inginkan dengan harga baru. Proses ini berlanjut sampai pasokan sama dengan permintaan. Harga tentatif dan pemberian kerjanya kemudian menjadi final.

Clock auctions telah digunakan dengan sukses besar di banyak negara untuk melelang kelistrikan, gas, pengurangan polusi, dan spektrum radio. Partisipan menilai kesederhanaan dan proses penemuan/penentuan harga lelang itu. Lebih jauh lagi, apabila bidding berlanjut, teori lelang menyebutkan bahwa dalam situasi yang kompetitif maka *clock auction* sudah cukup efisien dengan harga yang sama dengan ekuilibrium yang kompetitif (Ausubel and Cramton 2004). Hal ini memberikan alasan kuat bagi pengadopsian format lelang ini.

Apabila bidding tidak berlanjut (dalam arti ada putaran terpisah) maka persoalan menaikkan penawaran, perikatan, dan *rationing* menjadi

penting. Tapi ada solusi mudah terhadap masalah ini yang mana bidder dibolehkan menyebutkan permintaan mereka untuk semua poin sepanjang garis segmen antara awal *round prices* dan akhir *round prices*. Membolehkan beragam preferensi dalam sebuah putaran membuat kenaikan penawaran, perikatan, dan *rationing* jadi kurang penting. Karena preferensi untuk harga *intermediate* bisa dinyatakan, maka hilangnya efisiensi yang terkait dengan penambahan terpisah juga berkurang. Dengan begitu, penyelenggara lelang bisa memilih penambahan penawaran yang lebih besar, yang menyebabkan proses lelang jadi lebih cepat dan tidak begitu mahal.

Masalah situasi yang tidak kompetitif lebih sulit ditangani, tetapi ada beberapa hal yang bisa dilakukan. Walaupun ada situasi lelang mendekati kompetisi ideal yang sempurna, tapi sebagian besar tidak seperti itu. Dalam lelang yang berlangsung di AS, terutama pada tahun-tahun belakangan ketika lebih banyak blok marjinal yang ditawarkan, sudah biasa untuk blok tertentu hanya menerima satu penawaran atau tidak ada penawaran. Dalam situasi seperti itu, kolusi tahu sama tahu menjadi persoalan dalam lelang yang dinamis. Salah satu solusinya adalah dengan membatasi jumlah informasi yang diterima bidder setelah tiap putaran lelang. Dalam melakukan ini, penyelenggara lelang dapat memperkuat harga properti yang diinginkan dan memberikan hak penugasan, sementara membatasi ruang bagi bidding kolusif. Dalam *clock auction*, hal ini dilakukan hanya dengan melaporkan total kuantitas yang diminta untuk setiap blok, bukannya mengungkapkan seluruh penawaran dan identitas bidder, seperti umumnya dilakukan dalam lelang *ascending* simultan.

DETAIL MENJADI PENTING

Memang, tidak semua lelang berhasil. Sumber kegagalan paling umum adalah kurangnya partisipasi. Kadang ini terjadi karena apa yang dijual terlalu kecil nilainya. Lain waktu kurangnya kompetisi adalah hasil dari proses lelang yang buruk. Sebagai contoh, karena produknya tidak jelas, marketingnya tidak memadai, atau risiko politik terlalu besar. Pengakuan atas kebutuhan bidder cukup penting dalam upaya menarik partisipasi. Pelajaran pentingnya adalah, bahwa perencanaan dan disain secara cermat menjadi penting untuk memaksimalkan hasil. Hal ini bisa sering dicapai melalui proses konsultasi sebelumnya dengan bidder prospektif. Upaya ini bisa diwujudkan dalam pendapatan lebih tinggi yang jumlahnya bisa mencapai miliaran dolar.

LELANG PAKET PRAKTIS

Kita telah menyaksikan bahwa ada alasan teoritis untuk mengharapkan bahwa sebagian versi dari lelang *ascending* simultan akan cocok untuk pelelangan hak atas minyak. Kita telah menyaksikan lebih jauh, bahwa tipe disain lelang ini sangat sukses di industri lain. Pada bagian ini, saya menjelaskan metode praktis untuk melelang banyak item yang saling berkaitan. Versi yang saya jelaskan —yakni lelang *clock-proxy*— (Ausubel et al. 2006)— juga membolehkan penawaran paket yang cocok untuk setting minyak dan gas. Saya kemudian gantian membahas variasi untuk situasi dimana persoalan paket kurang penting. Semua metode dijelaskan dengan membayangkan lelang hak atas minyak dalam pikiran. Item yang dijual adalah lisensi untuk melakukan eksplorasi dan mengembangkan blok geografis yang ditentukan. Bidder menyebutkan kuantitas apakah o (“Tidak”) atau I (“Ya”) untuk tiap blok yang ditawarkan. Metode ini menggabungkan dua format lelang —*clock auction* dan *proxy auction*— untuk memproduksi hybrid (percampuran) yang menguntungkan keduanya.

Lelang *ascending proxy* adalah prosedur khusus bidding paket dengan properti yang diinginkan (Ausubel and Milgrom 2002). Bidder melaporkan nilainya kepada masing-masing agen proxy mereka. Proxy ini pada kenyataannya adalah algoritma yang menerima informasi dari bidder hanya sekali, lalu diprogram untuk penawaran atas kepentingan bidder. Mereka berulang-ulang menyerahkan penawaran paket atas nama bidder, menyeleksi peluang profit terbaik bagi seorang bidder berdasarkan nilai yang diinput oleh bidder. Sebagai contoh, apabila proxy diberitahu oleh bidder bahwa sebuah blok senilai \$100 juta, proxy itu akan mengajukan penawaran sampai \$100 juta untuk mendapatkan blok tersebut --tetapi tidak akan pernah mengajukan penawaran lebih dari yang dibutuhkan demi mengamankan blok tersebut. Penyelenggara lelang kemudian memilih penawaran pemenang yang memaksimalkan hasil. Proses ini berlanjut sampai agen proxy tidak punya lagi penawaran baru untuk diserahkan.

Lelang *clock-proxy* dimulai dengan *clock phase* dan berakhir dengan putaran proxy final. Semua penawaran dijaga tetap aktif sepanjang lelang. Tidak ada pengunduran penawaran dan penawaran untuk bidder istimewa benar-benar eksklusif. Akhirnya, ada aktivitas yang bergerak di sepanjang *clock phase* dan di antara *clock phase* dan putaran proxy.

CLOCK PHASE

Clock phase memberikan sejumlah keuntungan penting. Pertama, bidder suka karena caranya sederhana. Pada tiap putaran, bidder hanya menyebutkan kumpulan lisensi yang diminati pada harga sekarang. Pengenaan harga aditif (*additive pricing*) berarti mudah mengevaluasi biaya paket apapun –yakni hanya jumlah harga untuk lisensi yang dipilih. Membatasi informasi bidder terhadap laporan kelebihan permintaan untuk tiap item menghilangkan sebagian besar kestrategisannya. Sinyal penawaran yang kompleks dan strategi kolusif juga dihapuskan, karena bidder tidak bisa melihat penawaran individual, tapi hanya informasi agregat. Kedua, *clock phase* menghasilkan proses penemuan/penentuan harga yang sangat mudah digunakan, karena item harga-harganya. Dengan tiap putaran bidding, bidder mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang kemungkinan harga untuk paket yang relevan. Ini merupakan informasi penting dalam memandu pembuatan keputusan bidder. Bidder mampu fokus pada upaya valuasi pada sebagian besar porsi yang relevan dari *rentang harga*. Sebagai hasilnya, upaya valuasi akan lebih produktif. Biaya partisipasi bidder turun dan efisiensi juga membaik.

Kelemahan *clock auction* adalah penggunaan harga aditif pada akhir lelang. Ini berarti sampai taraf tertentu ada kekuatan pasar, bidder akan memiliki insentif untuk meminta pengurangan atas *impact prices* yang menguntungkan. Permintaan pengurangan ini menyiratkan bahwa hasil lelang tidak akan sepenuhnya efisien (Ausubel and Cramton 2002). Namun *proxy phase* akan menghilangkan ketidakefisienan ini.

Ada beberapa pilihan disain yang akan memperbaiki performa *clock phase*, manakala persoalan paket ini menjadi penting. Pilihan bagus bisa menghindarkan *exposure problem*, memperbaiki proses penemuan/penentuan harga, dan mengatasi putaran terpisah.

Menghindarkan exposure problem

Untuk menghindarkan *exposure problem*, *clock phase* mengizinkan seorang bidder untuk membatalkan sebuah lisensi sepanjang harga pada sebagian lisensi lain yang diminati bidder meningkat. Fleksibilitas ini dibutuhkan menyangkut komplemen. Bidder mungkin ingin membatalkan sebuah lisensi ketika harga lisensi komplementer meningkat. Dengan aturan ini, *clock auction* menjadi lelang paket. Untuk tiap vector harga, bidder menyebutkan paket lisensi yang diinginkan tanpa melibatkan diri untuk

meminta paket yang lebih kecil. Kelemahan dari aturan ini adalah *clock phase* bisa berakhir dengan lisensi tak terjual yang jumlahnya cukup besar. Namun, penjualan lebih rendah ini akan dipecahkan dalam *proxy phase*.

Memperbaiki proses penemuan/penentuan harga

Dalam pelelangan lebih dari beberapa item, sedikitnya jumlah paket yang bisa dibeli bidder menjadikannya mustahil bagi bidder untuk menetapkan seluruh nilainya lebih dulu di depan. Bidder beradaptasi dengan masalah ini dengan memfokuskan seluruh perhatian mereka pada paket yang kemungkinan menjadi berharga, terkait dengan harga perkiraan mereka. Penghitungan biasa untuk meramalkan harga paket adalah dengan mengestimasi harga item individual dan menjumlahkannya pada semua elemen dalam paket. *Clock auctions* dengan harga individual membantu bidder dalam proses penemuan/penentuan harga ini.

Proses penemuan/penentuan harga bisa terganggu manakala pada tingkatan tertentu bidder keliru dalam mengajukan permintaan mereka pada awal lelang. Satu kemungkinannya, bidder akan memilih untuk mengajukan penawaran harga lebih rendah dalam *clock phase*, dengan menyembunyikan “snake in the grass (motivasi yang sesungguhnya)” untuk mengaburkan kepentingan mereka yang sebenarnya dari lawan-lawan mereka. Untuk membatasi bentuk bidding yang tidak jujur ini, US Federal Communications Commission (FCC) menerapkan aturan aktivitas Milgrom-Wilson, dan aturan ini sejak itu menjadi standar dalam *clock auctions* dan lelang *ascending* simultan. Dalam bentuknya yang paling khas, seorang bidder yang menginginkan jumlah besar pada akhir lelang harus mengajukan penawaran untuk kuantitas yang minimal sama besarnya pada awal lelang, pada saat harga masih di level lebih rendah.

Aturan aktivitas yang paling umum dalam *clock auction* adalah kemonotonan dalam kuantitasnya. Seiring kenaikan harga, kuantitas tidak bisa ikut meningkat. Ini artinya bidder harus mengajukan penawaran yang sejalan dengan kurva permintaan yang condong melemah turun ke bawah. Cara ini bekerja baik pada saat melelang produk tunggal, tapi menjadi sangat terbatas pada saat melelang produk yang berbeda terlalu banyak. Apabila produknya adalah substitusi, wajar belaka bagi bidder jika ingin mengubah kuantitasnya dari satu produk ke produk lain seiring perubahan harga, yang dengan efektif mengubah perbedaan harga antara produk-produk substitusi.

Persyaratan aktivitas yang lebih lemah adalah kemonotonan dari kuantitas *agregat* bidder. Situasi ini memungkinkan fleksibilitas dalam berpindah di antara lisensi. Ini adalah basis bagi peraturan aktivitas FCC. Kelemahan dari peraturan ini adalah menganggap bahwa kuantitas siap dibandingkan, padahal lisensi minyak tidak bisa dibandingkan. Sebagai contoh, area blok adalah ukuran kuantitas yang buruk.

Ausubel et al. (2006) menawarkan peraturan aktivitas alternatif berdasarkan preferensi yang dibuka yang tidak memerlukan ukuran kuantitas agregat. Peraturan ini sesuai untuk bidding bonus, tapi bukan untuk bidding atas bagi hasil. Peraturannya berasal dari teori konsumen standar dan bekerja sebagai berikut. Pertimbangkan tiap dua waktu, yang ditunjukkan dengan s dan t ($s < t$). Biarkan p^s dan p^t menjadi *price vectors* pada waktu ini. Biarkan x^s dan x^t menjadi permintaan bagi bidder pada dua titik waktu ini, dan anggaplah x^s berbeda dari x^t . Akhirnya, biarkan $v(x)$ menjadi nilai bidder atas paket yang ditawarkan x . Sayangnya, $v(x)$ tidak dikenal; meski demikian, kita dapat memperoleh kondisi sangat sederhana tentang hubungan antara harga dan kuantitas apabila x^s dan x^t mencerminkan permintaan dari bidder yang serius, walaupun v tidak diketahui. Dengan *price vector* p^s dan vector permintaan untuk blok x^s (x^s dalam kasus ini adalah 0 dan 1), jumlah yang dibayarkan seorang buyer diberikan oleh $p^s \cdot x^s$. Demikian pula, total *cost vector* x^t pada harga p^s diberikan oleh $p^s \cdot x^t$. Sekarang, bidder yang serius lebih memilih x^s dari x^t ketika harganya adalah p^s dan lebih suka x^t dari x^s ketika harganya adalah p^t . Ini artinya bahwa:

$$v(x^s) \cdot p^s \cdot x^s \geq v(x^t) \cdot p^s \cdot x^s$$

dan

$$v(x^t) \cdot p^t \cdot x^t \geq v(x^s) \cdot p^t \cdot x^t$$

Menambahkan dua ketidaksamaan ini bersama akan memberikan yield aturan aktivitas preferensi yang terbuka:

$$(p^t - p^s) \cdot (x^t - x^s) \leq 0.$$

Ketidaksamaan ini memberikan kondisi harga dan kuantitas yang harus disimpan untuk bidder serius tanpa menggunakan informasi apapun tentang v . Kondisi ini bisa digunakan sebagai peraturan dalam disain lelang: Pada setiap waktu t , permintaan bidder x^t harus memenuhi kondisi ini sepanjang waktu $t > s$. Bidding langsung—yakni bidding terhadap paket paling menguntungkan setiap saat—akan selalu memenuhi kondisi ini.

Mengatasi putaran terpisah

Sebagaimana dijelaskan dalam teks sebelumnya, putaran bidding terpisah diatasi dengan bidding intra-round, yang memungkinkan bidder untuk menyebutkan pengurangan kuantitas pada harga berapa saja antara harga *start-of-round* dan harga *end-of-round*. Ini memungkinkan penggunaan penambahan penawaran yang lebih besar tanpa kehilangan efisiensi. Dengan cara ini, penyelenggara lelang bisa lebih mudah mengendalikan laju lelang yang sangat penting, mengingat besarnya ketidakpastian nilai blok.

Proxy Phase

Seperti *clock auction*, *proxy auction* didasarkan pada penawaran paket. Namun, insentifnya cukup berbeda. Perbedaan utamanya adalah ketiadaan harga aditif atas item-item individual. Hanya paket yang diberi harga – dan harganya pun mungkin spesifik untuk bidder. Hal ini melemahkan proses penemuan/penentuan harga, tapi *proxy phase* bukanlah tentang proses penemuan/penentuan harga. Ini tentang pemberian insentif untuk penugasan yang efisien. Semua proses penemuan/penentuan harga terjadi dalam *clock phase*. Perbedaan utama kedua adalah, bidder tidak mengajukan penawaran langsung dalam *proxy phase*. Sebaliknya, mereka menyerahkan nilainya kepada agen proxy, yang kemudian mengajukan penawaran atas nama mereka dengan menggunakan peraturan bidding spesifik. Agen proxy melakukan penawaran langsung untuk memaksimalkan profit. *Proxy phase* adalah peluang terakhir dan final untuk melakukan penawaran.

Proxy auction bekerja sebagai berikut (lihat Ausubel and Milgrom 2000). Tiap bidder melaporkan nilainya kepada seorang agen proxy untuk semua paket yang membuat bidder tertarik. Keterbatasan anggaran juga bisa dilaporkan. Agen proxy kemudian mengajukan penawaran dalam lelang paket *ascending* atas nama bidder sebenarnya, yang berulang-ulang menyerahkan penawaran yang diijinkan. Apabila penawaran itu diterima, profit bidder (nilai minus harga) akan dimaksimalkan berdasarkan nilai yang dilaporkan. Secara teori, lelang dilakukan dengan penambahan penawaran kecil. Setelah tiap putaran, penawaran pemenang ditetapkan sehingga memaksimalkan pendapatan penjual dari penawaran yang kompatibel. Seluruh penawaran dari bidder diterima selama lelang dan diperlakukan secara eksklusif. Lelang berakhir setelah tidak ada lagi penawaran baru. Untuk informasi kepraktisan bagaimana mengimplementasikan *proxy phase*, lihat deskripsi dalam Day and Raghavan (2004).

Keuntungan dari format ini adalah bahwa ia memproduksi hasil yang baik, sehingga tidak ada lagi alokasi lain yang lebih disukai oleh penjual dan bidder (dimana “preferensi” diberikan dalam kaitannya dengan preferensi bidder yang dilaporkan). Dalam teori ekonomi, kita mengatakan bahwa hasil seperti itu adalah “core (inti)”. Secara prinsip bisa terjadi banyak hasil dalam *core*-nya, tetapi setiap hasil yang ada dalam *core* ada properti yang penjualnya tidak bisa menemukan kelompok pembeli alternatif. Khususnya pembeli yang tertarik secara kolektif dan mau membayar lebih untuk barang yang dijual (lihat Ausubel and Milgrom 2002; Parkes and Ungar 2000). Karenanya, dalam metode ini, penjual mendapatkan pendapatan yang kompetitif. Fakta bahwa hasilnya ada di dalam *core* juga mengimplikasikan metode ini efisien. Ini berarti bahwa *proxy auction* bukanlah subjek ketidakefisienan dari pengurangan permintaan. Sebab, tidak ada bidder yang pernah bisa mengurangi harga yang dibayarkannya untuk paket yang dimenangkan, dengan menahan sebagian penawarannya yang kalah untuk paket lain.

LELANG CLOCK-PROXY

Lelang *clock-proxy* adalah inovasi terbaru dalam disain lelang. Walaupun cara ini telah digunakan dengan sukses dalam lelang spektrum di sebuah negara berkembang (Trinidad and Tobago, Juni 2005), ia belum diterapkan dalam pelelangan hak atas minyak. Lelang *clock-proxy* dimulai dengan *clock auction* untuk proses penemuan/penentuan harga dan diakhiri dengan *proxy auction* untuk menaikkan efisiensi.

Clock auction dilakukan dengan peraturan aktivitas pengungkapan preferensi (*revealed-preference*) sampai tidak ada kelebihan permintaan atas item apapun. Harga item *market-clearing* menentukan penawaran minimum awal untuk semua paket bagi semua bidder. Bidder kemudian menyerahkan nilai ke agen proxy, yang melakukan penawaran untuk memaksimalkan profit, yang merupakan subjek peraturan aktivitas *revealed-preference* yang tidak kaku. (lihat Ausubel [2006] untuk detailnya). Peraturan aktivitas *revealed-preference* yang rileks ini juga beroperasi di antara putaran lelang, sehingga bidder yang gagal melakukan penawaran secara agresif dalam tahapan *clock stage* terpaksa bersikap agresif dalam tahapan *proxy stage*. Penawaran dari *clock phase* akan tetap diikuti seperti penawaran paket dalam *proxy phase*. Semua penawaran dari para bidder, baik *clock* ataupun proxy, diperlukan sama eksklusifnya. Jadi, penyelenggara lelang

mendapatkan penawaran pemenang sementara setelah tiap putaran *proxy phase* dengan memasukkan semua penawaran. Khususnya penawaran yang diserahkan pada *clock phase* begitu juga yang diserahkan pada *proxy phase*, dalam penentuan pemenang dan dengan memilih penawaran pemenang sementara terbaik dari tiap bidder. Seperti biasa, *proxy phase* berakhir setelah satu putaran yang tidak ditandai dengan adanya penawaran baru.

MENGAPA MEMASUKKAN CLOCK PHASE?

Clock phase memberikan proses penemuan/penentuan harga sehingga bidder dapat menggunakan untuk memandu kalkulasi mereka dalam lelang paket yang kompleks. Pada tiap putaran, bidder dihadapkan dengan soal sederhana dan familiar tentang penyebutan permintaan pada harga tertentu. Apalagi, karena tidak ada *exposure problem*, bidder dapat melakukan penawaran untuk gain sinergistik tanpa perlu takut. Harga kemudian disesuaikan sebagai respons atas kelebihan permintaan. Selagi bidding berlanjut, bidder mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang apa yang mungkin bisa mereka menangkan dan di mana peluang terbaik itu berada.

Masalah *clock phase* terletak pada gagasan bahwa cara ini terlalu mahal bagi bidder untuk menetapkan preferensi mereka. *Clock phase*, dengan memberikan informasi harga tentatif, membantu fokus bidder dalam mengatasi masalah pengambilan keputusan. Daripada mempertimbangkan semua kemungkinan dari awal, bidder sebaliknya dapat fokus pada hal yang penting berkenaan dengan harga tentatif dan informasi penugasan kerja. Walaupun gagasannya cukup valid, bahwa bidder dapat membuat keputusan pengolahan informasi dalam lelang, bahkan dalam lelang barang tunggal (Compte and Jehiel 2002), namun arti pentingnya justru besar tatkala banyak barang untuk dijual. Sebab, masalah keputusan bidder memang sangat rumit. Daripada memutuskan apakah membeli pada harga tertentu, bidder harus memutuskan barang yang mana harus dibeli dan berapa banyak. Sejumlah kemungkinan bisa berkembang secara eksponensial sesuai dengan jumlah barang. Proses penemuan/penentuan harga bisa memainkan peran sangat bernilai dalam memandu bidder melalui proses valuasi ini.

Proses penemuan/penentuan harga dalam *clock phase* membuat bidding dalam *proxy phase* sangat sederhana. Tanpa *clock phase*, bidder akan dipaksa untuk menentukan nilai untuk semua paket atau menerka-nerka saja tentang paket mana yang kemungkinan paling menarik. Pengalaman

saya bersama belasan bidder menyimpulkan bahwa hasil kedua adalah yang paling mungkin; Menentukan nilai banyak paket secara eskponensial menjadi cepat tidak praktis, bahkan meskipun jumlah item yang dijual tidak banyak. Dengan menggunakan *clock phase* untuk membuat tebakan yang lebih jelas tentang harga, bidder bisa memfokuskan pembuatan keputusan mereka terhadap paket yang paling relevan. Bidder melihat bahwa mereka tidak perlu mempertimbangkan banyaknya opsi yang tersedia, karena opsi tersebut ditiadakan oleh harga yang terbentuk dalam *clock phase*. Bidder juga bisa merasakan paket apa yang paling menjanjikan, dan bagaimana permintaan mereka sesuai dengan agregat bidder yang lain.

Dalam lelang kompetitif tempat item adalah substitusi dan kompetisinya cukup kuat, kita bisa berharap *clock phase* melakukan sebagian besar pekerjaan penetapan harga dan penugasan kerja—sementara *proxy phase* akan memainkan peran terbatas. Manakala kompetisi lemah, pengurangan permintaan bisa menyebabkan *clock phase* berakhir prematur. Tetapi masalah ini dikoreksi pada tahapan *proxy stage*, yang meniadakan insentif untuk pengurangan permintaan. Apabila *clock auction* memberikan bidder gagasan bagus tentang kemungkinan harga paket, maka menyebutkan valuasi taksiran sederhana terhadap proxy akan menjadi lebih mudah.

MENGAPA MELIBATKAN PROXY PHASE?

Keuntungan utama *proxy phase* adalah bahwa ia mendorong hasilnya ke arah *core*, yakni, kepada alokasi efisien dengan hasil kompetitif untuk bidder dan pendapatan kompetitif untuk penjual. Dalam *proxy phase*, tidak ada insentif untuk pengurangan permintaan. Bidder besar bisa melakukan penawaran untuk kuantitas besar tanpa takut kalau melakukan itu akan sangat berdampak pada harga yang dibayarkan bidder. *Proxy phase* juga mengurangi kolusi. Tiap pembagian item secara kolusif dalam *clock phase* bisa dibatalkan dalam *proxy phase*. Peraturan aktivitas yang tidak kaku berarti bidder bisa memperluas permintaan dalam *proxy phase*. Alokasi juga masih bisa didapatkan dalam *proxy phase*.

Kekhawatiran wajar dalam *proxy phase* adalah bahwa ia bisa memperkecil bidding dalam *clock phase*. Peraturan kegiatan yang bekerja antara dua fase ini diperlukan untuk mengurangi kemungkinan tersebut. Bidder melakukan penawaran secara agresif dalam *clock phase*, dengan kesadaran bahwa kegagalan dalam melakukannya akan membatasi opsi mereka dalam *proxy phase*.

ISU-ISU DALAM IMPLEMENTASI

Kita membahas tiga pokok persoalan implementasi yang penting ini secara singkat.

Kerahasiaan nilai

Satu masalah praktis dengan *proxy phase* adalah *confidentiality of values* (kerahasiaan nilai). Bidder mungkin ragu mengajukan penawaran dengan nilai sebenarnya dalam *proxy phase*, takut kalau penyelenggara lelang akan memanipulasi harga dengan “seller shill”⁵ untuk mendongkrak harga sepenuhnya ke nilai yang dilaporkan (*reported value*) bidder. Perlu ada langkah-langkah yang diambil untuk memastikan ini tidak akan terjadi. Proses lelang yang sangat transparan membantu memastikan peraturan lelang dipatuhi. Pada kenyataannya, tidak ada alasan bagi penyelenggara lelang perlu diberikan akses untuk memperoleh informasi nilai yang tinggi. Hanya komputer yang boleh tahu. Peranti lunak lelang bisa diuji dan dijamin agar konsisten dengan peraturan lelang. Pada akhir lelang, pelaksana lelang dapat melaporkan semua penawaran yang masuk. Bidder kemudian dapat menegaskan bahwa hasilnya sudah sesuai dengan peraturan.

Kenaikan harga dalam clock phase

Pada saat melelang banyak item, harus ada kehati-hatian dalam menetapkan proses penyesuaian harga. Secara intuitif, *clock phase* tampil terbaik ketika tiap item tuntas pada waktu yang sama. Dengan demikian, sarannya haruslah muncul dengan proses penyesuaian harga yang mencerminkan nilai relatif, begitu pula dengan kelebihan permintaan. Apalagi, proses penyesuaian harga secara efektif menyelesaikan “masalah ambang batas” dengan secara spesifik menentukan siapa memberi kontribusi apa.⁶ Sampai tingkat tertentu ketika harga sudah menyesuaikan dengan nilai relatif, maka pemecahan masalah ambang batas akan menjadi lebih sukses.

Untuk itu, pendekatan sederhana yang bisa ditempuh adalah dengan membangun informasi nilai relatif ke dalam harga awal (*starting price*). Kemudian menggunakan peningkatan *persentase* dan bukannya peningkatan yang tetap (*fixed*), yang didasarkan pada kelebihan permintaan. Sebagai contoh, persentase penambahan secara linear bisa bervariasi seiring dengan kelebihan permintaan, yang menjadi subjek batas bawah dan batas atas. Kondisi ini lebih memungkinkan permintaan untuk item yang berbeda bisa diselesaikan pada waktu yang sama.

Ekspresi nilai-nilai proxy

Bahkan dengan adanya keuntungan proses penemuan/penentuan harga dalam *clock phase*, agak sulit bagi bidder untuk mengekspresikan fungsi valuasi dalam *proxy phase*. Ketika banyak item dijual, bidder akan butuh alat untuk memfasilitasi penerjemahan preferensi ke dalam *proxy value*. Alat terbaik akan tergantung pada keadaan. Penjual bisa saja menurunkan biaya partisipasi bidder, dengan cara menyediakan alat yang berguna untuk mengekspresikan valuasinya.

Paling minimum, alat itu akan memungkinkan fungsi valuasi aditif. Bidder menyerahkan kesediaannya secara maksimum untuk membayar tiap lisensi. Nilai paket kemudian didapatkan dengan menaikkan nilai setiap item di dalam paket. Model aditif ini mengabaikan seluruh interdependensi nilai pada semua item; ia mengasumsikan nilai untuk satu item terlepas dari item lain yang dimenangkan. Walaupun secara global (untuk semua paket) ini mungkin asumsi yang buruk, secara lokal (untuk paket yang lebih sempit) ini mungkin perkiraan yang layak, terutama dalam setting hak atas minyak. Karenanya, mengingat *clock phase* telah membawa kita kian dekat dengan ekuilibrium atau keseimbangan, maka *proxy phase* hanya melakukan sedikit *fine-tuning* (penyesuaian) dengan hasil *clock*. Maka alat sesederhana itu bisa bekerja dengan sangat baik. Dan sudah tentu alat itu bisa bekerja sangat baik apabila bidder punya nilai aditif yang sesungguhnya.

Rencana bisnis bidder menjadi panduan berguna untuk menentukan cara terbaik menyusun struktur alat valuasi dalam setting tertentu. Rencana bisnis adalah penyampaian nilai kepada investor. Walaupun rincian rencana bisnis tidak tersedia untuk penyelenggara lelang, orang bisa mengkonstruksi sebuah alat valuasi bermanfaat dengan memahami struktur dasar rencana bisnis tersebut.

FORMAT LELANG ALTERNATIF DAN REKOMENDASI

Harus diakui, tidaklah mungkin untuk menetapkan satu disain “terbaik” –karena pendekatan terbaik tergantung pada setting-nya. Lelang *clock-proxy* seperti dijelaskan di atas adalah pilihan terbaik dalam setting dimana isu-isu paket cukup penting. Dalam setting yang lain, banyak variasi yang juga perlu dipertimbangkan. Variasi itu tergantung pada bagaimana empat pokok penting ditangani (tabel 5.1).

Clock-proxy standar ditentukan oleh opsi pertama (a) untuk setiap pokok dalam tabel 5.1: *clock bidding* untuk paket dengan peraturan

aktivitas pengungkapan preferensi, diikuti oleh putaran proxy final dengan penawaran paket dan penentuan harga *core* optimal-bidder. Ini adalah pilihan yang wajar manakala persoalan paket, interdependensi nilai dan proses penemuan/penentuan harga menjadi aspek penting sebuah setting. Pendekatan ini paling sulit dilaksanakan, tapi pendekatan ini mengakomodasi perangkat paling lengkap dari valuasi bidder.

Pada sisi ekstrim yang lain adalah pendekatan *offshore* Amerika Serikat, yang mempraktikkan penawaran tertutup simultan untuk lisensi individual dengan harga bayar-sesuai-penawaran (*pay-as-bid pricing*). (1c, 3b, 4b). Pendekatan ini bisa diterima apabila tidak ada persoalan paket (contoh, nilai aditif), kecilnya interdependensi nilai, kompetisi yang lemah, dan potensi asimetris yang besar di antara para bidder. Walaupun metode ini mudah dilaksanakan, ia menjadi masalah bagi bidder kecuali nilainya benar-benar aditif.

Variasi lain, yang mendekati lelang spektrum Amerika, adalah *clock bidding* atas lisensi individual. Sebuah peraturan menyangkut kegiatan pengungkapan preferensi, dan tidak ada putaran proxy (1b, 2a, 3c). Hal ini berjalan baik manakala ada persoalan paket moderat dan interdependensi nilai di dalamnya. Pendekatan ini memiliki proses penemuan/penentuan harga yang bagus dan membolehkan bidder menyatukan paket-paket lisensi yang diinginkan. Formatnya membaik pada lelang spektrum AS dalam dua hal. Kolusi tahu sama tahu dikurangi dengan penggunaan *clock* dan hanya melaporkan kelebihan permintaan, bukannya seluruh penawaran. Paket efisien difasilitasi dengan peraturan aktivitas pengungkapan preferensi. Metode ini mudah dilaksanakan dan mengakomodasi perangkat valuasi yang lebih semarak.

Variasi final, yang terkait pada format Anglo-Dutch⁷ (Klemperer 2002), memiliki *clock bidding* atas lisensi individual, sebuah peraturan aktivitas pengungkapan preferensi, dan putaran proxy dengan lisensi penawaran individual dan harga pembayaran sesuai penawaran (1b, 2a, 3b, 4b). Namun, dalam variasi ini, *price clock* berhenti ketika permintaan jatuh pada dua lisensi, jadi masih ada kelebihan permintaan. Kelebihan permintaan ini kemudian dipecahkan dalam putaran *proxy pay-as-bid* secara simultan. Pendekatan ini sesuai dengan situasi dimana paket tidak begitu penting (mendekati nilai aditif), tapi interdependensi nilai membuat proses penemuan/penentuan harga menjadi bernilai, dan kompetisi menjadi lemah dengan potensi asimetris bidder yang lebar. Pendekatan ini mendapatkan keuntungan proses penemuan/penentuan harga dari metode yang dinamis, tapi pendekatan ini juga lebih baik dalam mengatasi lemahnya kompetisi

Tabel 5.1 Mendisain Lelang Clock-Proxy

Ciri	1.Clock bidding	2.Aturan Aktivitas	3.Proxy bidding	4.Pricing dalam proxy phase
Opsi	a.Penawaran paket b.Penawaran lisensi individual c.Tidak ada	a.Pengungkap preferensi (releaved preference) b.Monotonitas lisensi-per-lisensi	a.Penawaran paket b.Individual license bids c.None	a.Core optimal bidder b.Penawaran lisensi individual c.Tidak ada

Catatan: Tabel ini mendaftar opsi utama yang tersedia bagi disainer lelang untuk empat komponen kunci dari lelang clock-proxy.

dan keasimetrisan bidder --daripada pendekatan tanpa putaran *last-and-final*. Pendekatan ini diringkas dalam tabel 5.2.

Untuk setting dimana ada rangkaian lisensi dengan struktur nilai yang sangat berbeda, wajar saja apabila digunakan format yang berbeda untuk rangkaian lisensi yang juga berbeda. Sebagai contoh, sebuah negara mungkin punya 12 wildcat blocks yang berprospek bagus, 36 blok pengurusan dari yang prospeknya bagus sampai sangat bagus, dan 200 blok yang prospeknya marjinal. Prospek yang sangat bagus atau unggul bisa dilakukan dengan standar *clock-proxy*, blok pengurusan dengan standar Anglo-Dutch, dan blok dengan prospek marjinal menggunakan penawaran tertutup dengan harga terbaik. Dengan pendekatan ini lelang *clock-proxy* tidak akan kesulitan menangani sejumlah besar blok marjinal dan blok pengurusan. Apalagi, blok pengurusan mungkin memiliki keasimetrisan yang besar di antara para bidder, akibat informasi drilling sendiri dari blok-blok tetangga. Disain Anglo-Dutch juga mampu mengatasi keasimetrisan ini. Akhirnya, nilai aditif kemungkinan cukup bagus untuk prospek yang marjinal dan dalam event lainnya, bahkan kerugian ekonomi dari format penawaran tertutup dengan harga terbaik yang kurang efisien ini ternyata tidaklah besar pada saat melelang lisensi marjinal. Alternatifnya, karena mengimplementasikan tiga format yang berbeda mungkin terlalu banyak, negara bisa memecah blok ke dalam dua kelompok: kelompok yang berprospek tinggi dan kelompok yang berprospek rendah. Format penawaran tertutup dengan harga terbaik bisa digunakan untuk blok berprospek rendah dan salah satu format yang dinamis bisa digunakan untuk blok-blok berprospek tinggi.

Tabel 5.2 Pendekatan-pendekatan lelang alternatif

Interdependensi Valuasi pada Semua Blok				
Nilai-nilai aditif		Nilai-nilai hampir aditif	Substitusi dan mild complement	
Struktur kompleks substansi dan komplemen				
<p>Private values</p> <p>Interdependensi</p> <p>Nilai-nilai</p> <p>Sebagian besar private values</p> <p>Interdependensi</p> <p>Nilai-nilai</p> <p>Sebagian besar private values</p> <p>Interdependensi</p> <p>Nilai-nilai</p> <p>Sebagian besar private values</p>	<p>Penawaran tertutup dengan harga terbaik (First-price sealed bid) Penawaran tertutup simultan Harga yang dibayarkan sesuai penawaran (Pay-as-bid pricing) Catatan: Sangat mudah diimplementasikan, Tidak ada penentuan harga. Menangani kompetisi yang lemah. Menangani keasimetrisan bidder.</p>	<p>Anglo-Dutch Clock (lihat bawah)</p>	<p>Clock with Switching (lihat bawah)</p>	
	<p>Anglo-Dutch Clock (lihat kanan)</p>	<p>Anglo-Dutch Clock Bid individual (berhenti karena permintaan=2) Pengungkapan preferensi aturan aktifitas Proxy dengan bid individual. Harga yang dibayar sesuai dengan penawaran Catatan: Lebih sulit diimplementasikan. Ada sejumlah penemuan/pencentuan harga. Menangani kompetisi yang lemah. Menangani keasimetrisan bidder.</p>	<p>Clock with Switching (lihat bawah)</p>	<p>Clock-Proxy (lihat bawah)</p>
	<p>Clock No Switching (lihat kanan)</p>	<p>Clock No Switching Bid individual bids clock Aturan aktifitas lisensi-per-lisensi Catatan: Mudah diimplementasikan. Penentuan harga yang bagus dengan nilai-nilai hampir aditif. Menangani bagi hasil.</p>	<p>Clock with Switching Bid individual bids clock Pengungkapan preferensi aturan aktifitas. Tidak ada putaran proxy Catatan: Lebih sulit diimplementasikan. Penemuan/pencentuan harga yang sangat bagus.</p>	<p>Clock-Proxy Bid individual clock Pengungkapan preferensi aturan aktifitas. Bid paket proxy Core pricing optimal bidder Catatan: Lebih sulit diimplementasikan. Penemuan/pencentuan harga yang sangat baik.E.fisiensi sangat baik. Revenue yang kompetitif.</p>

LIBYA DAN VENEZUELA DIPERTIMBANGKAN KEMBALI

Walaupun lelang pada 2005 di Libya dan lelang di Venezuela pada 2006 dianggap berhasil, keduanya mungkin masih bisa diperbaiki. Lelang Libya, yang menggunakan penawaran tertutup simultan, mencegah proses penemuan/penentuan harga dan *packaging* yang efisien. Lelang Venezuela menggunakan format penawaran tertutup *sequential*, hanya membolehkan proses penemuan/penentuan harga dan *packaging* minimal. Pada dua lelang tersebut, kompetisi diantisipasi agar kuat. Nilai yang ada termasuk *private element* dan *common element*, walaupun *common elements* dinilai lebih penting. Nilai kemungkinan hampir mendekati aditif, walaupun bidder mungkin menghadapi keterbatasan anggaran dan risiko mengingat besarnya komitmen.

Dalam setting seperti itu, *clock auction* simultan lebih disukai, dan terutama karena sederhana mengingat jumlah bloknya yang kecil. Penawaran akan dilakukan menyangkut bagi hasil. Dalam kasus Venezuela, 50 persen yang dipatok untuk bagi hasil bisa diturunkan dan ketentuan bisa disesuaikan sehingga pemerintah punya bagian dalam *capital expense* untuk pengembangan. Cara itu akan memperbaiki insentif pengembangan tanpa membatasi bagi hasil. Peraturan aktivitas *license-by-license* (tidak boleh ditukar) lebih disukai mengingat biddingnya adalah tentang bagi hasil. Dalam peraturan ini, sekali bidder berhenti melakukan bidding atas suatu blok, maka bidder tidak dapat kembali ke blok tadi pada bagi hasil yang lebih tinggi. Peraturan sederhana tadi memungkinkan proses penemuan/penentuan harga dan pada tingkat tertentu juga *packaging*.

KESIMPULAN

Lelang adalah metode yang disukai untuk penugasan dan *pricing* hak atas minyak yang langka. Lelang yang disain baik mendorong partisipasi melalui proses kompetitif yang transparan. Disain lelang ini memperlihatkan pemberian hak yang efisien dan pendapatan kompetitif untuk penjual.

Saya menemukan format lelang beragam yang cocok untuk pelelangan hak atas minyak. Format lelang terbaik tergantung pada setting tertentu, khususnya struktur preferensi bidder dan tingkat kompetisinya. Ketika bidder memiliki nilai aditif dan kompetisi lemah, lelang format penawaran tertutup dengan harga terbaik yang simultan mungkin adalah yang terbaik, khususnya jika blok-bloknya berprospek marjinal (secara relatif bernilai

rendah). Ketika bidder hampir mendekati nilai aditif dan kompetisi lebih kuat, maka salah satu dari *clock auctions* harus dipertimbangkan. Pendekatan ini akan memperbaiki proses penemuan/penentuan harga dan mengurangi ketidakpastian bidder, juga memperbaiki efisiensi dan pendapatan. Akhirnya, untuk blok bernilai tinggi yang mana persoalan *packaging* menjadi penting (bidder peduli dengan paket khusus dari blok yang dimenangkannya), maka lelang *clock-proxy* sudah cukup tepat. Lelang *clock-proxy* memiliki proses penemuan/penentuan harga yang unggul dan mengatasi preferensi bidder yang kompleks, yang melibatkan substitusi dan pelengkap. Lelang *clock-proxy* berjalan baik pada tataran efisiensi dan pendapatan.

Sebagai penutup, saya menekankan tema yang diangkat di dalam volume ini (lihat khususnya bab 2 dan 3): Terlepas dari format lelang, elemen penting dari disain lelang adalah menetapkan *apa* yang sedang diajukan untuk penawaran. Elemen *apa* sama pentingnya dengan elemen *bagaimana*. Kemungkinannya termasuk penawaran bonus, tarif royalti, atau bagi hasil. Sebagai contoh, bidding bagi hasil, bukannya bonus, secara tipikal meningkatkan Government Take dengan mengurangi risiko perusahaan minyak dan ketakutan akan pengambilalihan. Lebih umum lagi, ketentuan kontrak ini menentukan pokok kunci seperti alokasi risiko antara negara dan perusahaan minyak, arus kas *over time*, dan insentif untuk eksplorasi serta pengembangan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Saya berterima kasih atas dukungan National Science Foundation Grants SES-01-12906, IIS-02-05489, dan SES-05031254.

CATATAN

- 1 Lelang format *sealed-bids* adalah lelang statis dimana bidder secara simultan menyerahkan penawaran dalam amplop tertutup kepada pelaksana lelang. Pelaksana lelang kemudian mengatur penawaran dari yang tertinggi sampai terbaik. Bidder tertinggi akan memenangkan itemnya. Dalam lelang dengan harga terbaik, bidder tertinggi yang membayar penawarannya. Dalam lelang dengan harga terendah kedua, bidder tertinggi membayar penawaran tertinggi kedua untuk itemnya. Format English ascending dan Dutch descending adalah lelang dinamis yang berlangsung dalam seri putaran atau dengan harga “clock” yang terus bergerak. Dalam English

auction, bidder punya peluang untuk memperbaiki penawarannya, sampai tidak ada lagi bidder yang mau memasukkan penawaran lebih tinggi; bidder tertinggi kemudian membayar penawarannya. Dalam Dutch auction, pelaksana lelang memulai dengan harga tinggi hingga tidak ada bidder yang mau menerima; pelaksana lelang kemudian mengurangi harga sampai ada satu bidder yang menunjukkan penerimaannya; bidder ini memenangkan item dan membayar harga terakhir yang diteriakkan oleh pelaksana lelang.

- 2 Namun, ada kemungkinan pengecualian atas rekomendasi ini adalah untuk *drainage blocks* (blok pengurasan) dimana satu bidder punya informasi yang lebih baik tentang nilainya.
- 3 Government Take adalah perhitungan estimasi bagian pemerintah dalam profit proyek, berdasarkan seluruh ketentuan kontrak. Bagi hasil secara sederhana adalah pembagian pendapatan minyak antara pemerintah dan perusahaan minyak. Dengan demikian, masuk akal apabila Government Take ditetapkan 92 persen walaupun bagi hasilnya 50 persen.
- 4 Proses penemuan/penentuan harga adalah ciri lelang dinamis dimana informasi harga tentatif dilaporkan kepada bidder, yang memberikan bidder kesempatan untuk menyesuaikan penawaran selanjutnya berdasarkan informasi harga itu.
- 5 *Seller shill* adalah bidder palsu yang diciptakan oleh penjual. Oknum tersebut mengajukan penawaran untuk meningkatkan pendapatan lelang. Oknum seperti ini menjadi masalah dalam lelang *ascending* dan *second-price auctions*.
- 6 Persoalan ambang batas adalah masalah dibolehkannya penawaran paket lebih menyukai bidder mencari paket lebih besar. Karena bidder kecil tidak punya insentif atau kemampuan sendiri untuk mengalahkan penawaran pemenang tentatif dari bidder yang lebih besar.
- 7 Format Anglo-Dutch adalah *ascending clock-auction* yang berhenti apabila masih ada kelebihan permintaan, pada titik mana putaran final penawaran tertutup dengan harga terbaik dilaksanakan di antara para bidder yang masih aktif pada akhir *clock phase*.

REFERENSI

- Ausubel, L.M. and P. Cramton. 2004. "Auctioning Many Divisible Goods." *Journal of the European Economic Association* 2:480-93.
- Ausubel, L.M., P. Cramton, and P. Milgrom. 2006. "The Clock-Proxy Auction: A Practical Combinatorial Auction Design." Dalam *Combinatorial Auctions*, P. Cramton, Y. Shoham, and R. Steinberg, eds. Cambridge: MIT Press, pp. 115-38.
- Ausubel, L.M. and P. Milgrom. 2002. "Ascending Auctions with Package Bidding." *Frontiers of Theoretical Economics* I: 1-45 <http://www.bepress.com/bejte/frontiers/vol1/issi/artI>.
- Compte, O. and P. Jehiel. 2002. "Auctions and Information Acquisition: Sealed-Bid or Dynamic Formats?" Working Paper, CERAS-ENPC.
- Cramton, P. 1997. "The FCC Spectrum Auctions. An Early Assesment." *Journal of Economics and Management Strategy* 6: 431-95.

- Cramton, P. 2002. "Spectrum Auctions." Dalam *Handbook of Telecommunications Economics*, M. Cave, S. Majumdar, and I. Vogelsang, eds. Amsterdam: Elsevier Science, pp. 605-39.
- Cramton, P. and J. Schwartz. 2002. "Collusive Bidding in the FCC Spectrum Auctions." *Contributions to Economic Analysis & Policy* I: I. <http://www.bepress.com/bejeap/contributions/voll/issi/artII>.
- Cramton, P., Y. Shoham, and R. Steinberg. 2006. *Combinatorial Auctions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Day, R.W. and S. Raghavan. 2004. "Generation and Selection of Core Outcomes in Sealed-Bid Combinatorial Auctions." Working Paper, University of Maryland.
- Hendricks, K. and R.H. Porter. 1996. "The Timing and Incidence of Exploratory Drilling on Offshore Wildcat Tracts." *American Economic Review* 86: 388-407.
- Hendricks, K., R.H. Porter, and B. Boudreau. 1987. "Information, Returns, and Bidding Behavior in OCS Auctions: 1954-1969." *Journal of Industrial Economics* 35: 517-42.
- Johnston, D. 2005. "Tough Terms—No Surprises: Libya EPSA IV License Round, 29 January 2005." White Paper, Daniel Johnston & Co.
- Johnston, D. and D. Johnston. 2001. "Kashagan and Tengiz –Castor and Plux." White Paper, Daniel Johnston & Co.
- Klemperer, P. 2002. What Really Matters in Auction Design." *Journal of Economic Perspectives* 16: 169-89.
- Maskin, E. and J. Riley. 2000. "Assymmetric Auctions." *Review of Economic Studies* 67: 439-54.
- McAfee, R.P. and J. McMillan. 1996. "Analyzing the Airwaves Auction." *Journal of Economic Perspectives* 10: 159-76.
- Milgrom, P. 1987. "Auction Theory." Dalam *Advances in Economic Theory –Fifth World Congress*, T. Bewley, ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. I-31.
- Milgrom, P. 2004. *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Milgrom, P. and R.J. Weber. 1982. "A Theory of Auctions and Competitive Bidding." *Econometrica* 50: 1089-122.
- Parkes, D.C. and L.H. Ungar. 2000. "Iterative Combinatorial Auctions: Theory and Practice." *Proceedings of the 17th National Conference on Artificial Intelligence (AAAI-00)*, pp. 74-81.
- Porter, R.H. 1995. "The Role of Information in U.S. Offshore Oil and Gas Lease Auctions." *Econometrica* 63: I-28.
- Sunley, E.M., T. Baunsgaard, and D. Simard. 2002. "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience." IMF Conference Paper.

BAGIAN II

**PENGELOLAAN
MAKROEKONOMI**

B A B 6

Benarkah Negeri Produsen Minyak Kaya Raya?

Geoffrey Heal

IKHTISAR

Apa yang bisa diinformasikan dari laporan resmi pendapatan nasional kepada kita, apakah negara-negara yang menghabiskan sumberdaya bisa disebut kaya atau justru miskin? Saya berpendapat, kebanyakan pernyataan konvensional tentang pendapatan nasional melebih-lebihkan pendapatan negara-negara tersebut, karena tidak memperhitungkan penyusutan sumberdaya. Mungkin yang lebih penting lagi, mereka secara tipikal melebih-lebihkan investasi. Di sini saya memperoleh ukuran yang benar tentang tren kesejahteraan berkelanjutan yang memperhitungkan perubahan dalam semua *capital stock* (modal saham), termasuk saham dari *natural capital* (modal alam). Bab ini juga menggambarkan bagaimana ukuran ini bisa dikalkulasi untuk negara secara individual, dan digunakan untuk memastikan apakah negara-negara pengekspor minyak mengkonsumsi terlalu banyak dalam waktu yang terlalu singkat.

PENDAHULUAN

Ada citra populer tentang sebuah negara penghasil minyak, sehingga menimbulkan stereotipe yang nyata: Negara tersebut sangat kaya sehingga

orang yang tinggal disitu tidak perlu bekerja dan semuanya ditanggung oleh negara. Benar, ada beberapa aspek dari citra tersebut yang tidak menarik, tapi citra terkenal yang penting itu terkait dengan kelimpahan luar biasa. Begitupun, kebalikan dari hal itu kita bisa menemukan banyak sekali literatur dan terus bertambah tentang “kutukan sumberdaya”, yang mendokumentasikan bagaimana dan mengapa kelimpahan sumberdaya alam justru menyebabkan masalah sosial dan ekonomi. Bagaimana kita mendamaikan *image* yang saling bertentangan ini? Bagaimana kita mendamaikan fakta yang begitu jelas bahwa minyak bisa membuat negara kaya, sekaligus tanpa dapat disangkal bahwa beberapa negara yang sangat bergantung pada produksi minyak juga sama kayanya, berdasarkan pendapatan per kapita. Sementara banyak negara maju (Norwegia merupakan pengecualian) bahkan jarang bisa mendekati tujuan itu?

Bab ini difokuskan pada gambaran paradoks yang bisa diperkaya dengan memikirkan secara jernih mengenai ide dasar pendapatan dan kekayaan. Lalu bagaimana gagasan ini dihubungkan dengan laporan pendapatan dan kekayaan nasional; yaitu laporan pendapatan nasional dan neraca nasional. Peranan pasar modal terbukti sentral terhadap paradoks negara-negara pengekspor yang miskin sumberdaya. Saya berpendapat bahwa penyusutan minyak menyebabkan pendapatan yang diperoleh dari minyak sangat berbeda dari pendapatan yang diperoleh dari sumberdaya lainnya, terutama menyangkut implikasinya pada kekayaan utama negara itu. Kegagalan dalam melihat hal ini bisa menjelaskan banyak hal tentang paradoks yang gamblang tersebut.

Sebelum mengembangkan argumen ini secara rinci, beberapa fakta menunjukkan sisi terang dari masalah itu. Ambil contoh Arab Saudi, sebuah contoh negara yang ekstrim dan bagi yang lain dianggap sebagai *poster child* (contoh sukses) produsen minyak yang menjadikannya utopia ekonomi: Cadangan minyak terbuktinya mencapai 262,7 miliar barel, dan populasinya 25 juta jiwa.¹ Jadi, pada harga \$30 per barel—menurut harga minyak pada 2003 dan 2004—kekayaan minyak per kapitanya sebesar \$315.240. Apakah dengan demikian Arab Saudi kaya raya? Bayangkan bahwa Arab Saudi benar-benar satu negara yang kekayaan minyaknya bisa membuat orang tidak perlu bekerja. Jika kekayaan itu diinvestasikan sebesar 4 persen *real return* (pendapatan riil), maka investasi itu akan memberikan keluarga beranggotakan empat orang kurang lebih \$50.000 per tahun (yaitu, dengan asumsi ada pemerataan kekayaan atau pendapatan; tapi kita tahu, bahwa untuk alasan yang dibahas dalam buku ini, kekayaan minyak biasanya dibagi dengan sangat tidak merata). Sudah pasti ini akan menjadi

pendapatan yang sangat memadai, tapi kualifikasi Arab Saudi ternyata belum termasuk kaya dalam standar Barat. Dengan perhitungan yang sama untuk seluruh negara produsen minyak di Timur Tengah, angka untuk keluarga dengan empat anggotanya mendekati \$8.000. Jika kita menaikkan harga minyak ke level pada 2006, katakanlah \$60, kemudian kita melipatgandakan angka ini, dengan menganggap rata-rata keluarga Saudi—jika menginvestasikan sahamnya dalam kekayaan minyak negeri itu—maka mereka bisa mendapatkan \$100.000 per tahun. Tipikal rata-rata keluarga di negeri produsen penghasil minyak di Timur Tengah menghasilkan sekitar \$16.000 per tahun. Jadi, bahkan pada saat harga minyak melambung saat ini, sementara kekayaan minyak mampu meningkatkan secara dramatis kualitas hidup keluarga dengan empat orang anggota, angka ini ternyata tidak konsisten dengan *image* kelimpahan ‘ekstrim’.

Tapi ada cara kedua untuk melihat data yang memperlihatkan kekayaan minyak bahkan menjadi kurang melimpah. Arab Saudi menghasilkan kurang lebih 8 juta barel minyak setiap hari untuk pendapatan minyak tahunan sebesar \$175 miliar. Jika dibagi per keluarga dengan empat orang anggota, angkanya mencapai \$28.000 per tahun—sedikit di atas angka garis kemiskinan di Amerika, bahkan kalau minyak berada di level \$60 per barel. Dengan rata-rata harga minyak sepanjang dekade terakhir, angka tersebut jauh di bawah garis kemiskinan di Amerika—bahkan untuk Arab Saudi sekalipun, sebagai salah satu negara penghasil minyak terkaya di dunia. Lebih jauh dan lebih penting lagi, jika pendapatan ini digunakan untuk konsumsi, tentulah *tidak bisa terus berlanjut* karena bergantung pada penipisan dari cadangan yang terbatas. Seperti dibahas di bawah ini, dengan memperhitungkan penipisan cadangan minyak tersebut, sesungguhnya pendapatan negara itu sangat rendah dan mungkin mendekati nol. Cara kedua untuk menghitung pendapatan minyak pada kenyatannya lebih realistis dari dua pendekatan itu, terlebih karena Arab Saudi tidak dalam posisi untuk menginvestasikan kekayaannya. Yakni, kebanyakan kekayaan ini masih tersimpan dalam perut bumi dan tidak menghasilkan pendapatan.

Perbedaan yang mencolok antara dua perhitungan ini menunjukkan poin yang akan saya tekankan di bagian berikut ini. Ringkasnya, jika Arab Saudi dapat menjual seluruh minyaknya sekarang dan menginvestasikan hasilnya sebesar 4 persen, maka satu keluarga bisa menghasilkan \$100.000 per tahun. (Menjual seluruh minyak tersebut, bagaimanapun juga, pasti akan menurunkan harga secara dramatis karena ada ketidakelastisan permintaan.) Tapi, apabila Arab Saudi hanya mengeduk minyak sebanyak

mungkin—kira-kira 8 juta barel setiap hari—maka pendapatan per keluarga hanya seperempat di atasnya, yaitu \$28.000. Mengapa terdapat perbedaan ini? Poin yang bisa dipelajari dari sini adalah bahwa pasar modal penting bagi negara-negara penghasil minyak. Akses mereka ke pasar ini, dan seberapa pintar mereka memanfaatkannya, adalah faktor utama dalam menentukan standar hidup mereka. Pada kenyataannya, mereka sangat bergantung pada pasar modal seperti halnya mereka bergantung pada sumberdaya alam. Minyak di dalam tanah tidak menghasilkan pendapatan dan tidak memberikan kontribusi bagi kesejahteraan, meskipun seluruh penduduk dunia iri dengan aset tersebut. Namun, iri hati tidak bisa membayar *interest* (bunga), sementara uang di dalam *investment fund* bisa, jadi jelas akan ada imbalan pasti (dari sudut pandang finansial) bila mengubah minyak dalam tanah menjadi uang di rekening bank. Tetapi ini melibatkan transaksi yang sangat besar dan diperlukan asumsi tentang harga minyak masa depan (untuk lebih banyak argumen ekonomi politik tentang mengapa menyimpan kekayaan di dalam tanah lebih aman, lihat bab 2). Dengan kata lain, hal ini melibatkan akses terhadap pemahaman mengenai pasar modal yang komprehensif.

Satu pesan dari bab ini adalah bahwa jika kita berpikir jernih dengan apa yang kita maksudkan dengan pendapatan dan kekayaan, maka negara kaya sumberdaya seperti Arab Saudi tidaklah benar-benar “kaya” dalam pemahaman konvensional (lihat juga bab 7). Pendapatannya seperti telah diukur dengan tepat mungkin mendekati nol. Apakah Arab Saudi memiliki kekayaan dan bisa mengubah sebagian kekayaannya menjadi pendapatan, seluruhnya bergantung pada akses ke pasar modal. Jadi, peranan sentral pasar modal dalam kesejahteraan negara-negara kaya sumberdaya, yang mungkin kurang disoroti di mana-mana, adalah pesan lain dari bab ini.

Poin ke tiga yang akan saya tekankan adalah *ukuran pendapatan atau perubahan kekayaan harus membolehkan penyusutan stok sumberdaya*. Ukuran konvensional dari *pendapatan nasional* seperti, *gross national income* (GNI) dan *gross domestic product* (GDP), tidak memperhitungkan soal ini dan karena itu membesar-besarkan secara cukup signifikan pendapatan sesungguhnya negara-negara tersebut. Dari perspektif pemahaman evolusi kesejahteraan jangka panjang—yakni perspektif “sustainable”—ukuran terpentingnya adalah apa yang disebut Heal dan Kriström (2005) sebagai kekayaan nasional, perubahan yang ditangkap dalam ukuran “genuine savings (tabungan sebenarnya)” oleh World Bank (1997). Ini adalah nilai *pada harga bayangan* dari perubahan dalam *capital stocks*, termasuk perubahan dalam stok sumberdaya alam. Harga bayangan sebuah barang adalah

nilai sosial *increment* (tambahan) ekstra pada barang tersebut. Artinya, jika ada harga pasar, maka harganya sama dengan harga pasar yang dikoreksi untuk *external cost* atau keuntungan yang dihubungkan dengan penggunaan barang itu. Penyusutan sumberdaya alam tentu saja harus dimasukkan dalam menghitung nilai perubahan *capital stocks*. Pada bagian akhir bab ini saya meninjau ulang beberapa tren penghitungan terbaru (dari Arrow et al. 2004) dalam total *capital stock* per kapita untuk sejumlah negara, termasuk negara-negara produsen minyak. Memasukkan perubahan dalam *capital stocks* sumberdaya alam sangat berbeda bagi persepsi kita mengenai *sustainability* suatu negara, terutama apabila negara itu merupakan eksportir sumberdaya. Semua eksportir sumberdaya tampak menyusutkan modal sumberdaya alamnya lebih cepat daripada membangun bentuk modal lainnya. Dengan demikian mereka semakin miskin, di manapun level pendapatan mereka.

Bagian selanjutnya bab ini menjelaskan model yang lebih umum dan menggunakannya untuk menarik kesimpulan luas mengenai kesejahteraan. Bagian ini juga menyajikan kerangka penerapan untuk model yang lebih spesifik, yang menangkap aspek inti dari negara kaya sumberdaya alam tetapi sebaliknya sekaligus juga merupakan negara miskin. Bagian terakhir merupakan ringkasan argumen dan saran tentang implikasi kebijakan. Titik sentral dari bagian ini adalah untuk memahami bahwa tabungan dan investasi seperti yang dilaporkan oleh perhitungan pendapatan nasional konvensional adalah terlalu dibesar-besarkan: Investasi sesungguhnya kurang daripada investasi yang diukur dari jumlah penyusutan sumberdaya. Karena itu, tingkat tabungan yang sangat tinggi dan investasi, seperti yang telah diukur secara konvensional, adalah yang paling dibutuhkan. Terutama jika ingin mendapatkan akumulasi modal yang nyata untuk mempertahankan kelanjutan kesejahteraan masa depan.

HASIL KESEJAHTERAAN UMUM DAN PENERAPANNYA

Kita mulai dengan proposisi matematika umum dan hasil kesejahteraan dalam model ekonomi dinamis. Kita mendefinisikan *state valuation function*, $V(S)$ yang mengatakan bahwa nilai keuntungan yang dapat dihasilkan dari level *capital stock* saat ini (the “state”), S . Ini adalah pengukuran jumlah maksimum dari kesejahteraan yang bisa dihasilkan perekonomian sekarang dan di masa depan. Hal ini bisa ditemukan dengan menggunakan fungsi kesejahteraan $u(C)$ yang mencatat kesejahteraan dari konsumsi C , dengan

instan t , lalu menjumlahkan (menggabungkan) nilai ini dari waktu $t=0$ hingga $t=\infty$, menempatkan beban yang lebih rendah pada periode yang lebih panjang. Dengan menggunakan kerangka dan angka-angka Heal dan Krström (2005), persoalan intertemporal pemaksimalan nilai sekarang dari kesejahteraan memberikan beberapa keadaan awal S_0 diberikan oleh:

$$V(S_0) = \text{Max} \int_0^{\infty} u(C_t) e^{-\delta t} dt$$

menjadi subjek batasan yang dipaksakan melalui teknologi, institusi dan ketersediaan sumberdaya.

Ini adalah masalah pertumbuhan optimal klasik yang kasus-kasus khususnya cukup terkenal.² Dari analisa untuk solusi masalah seperti itu dapat dibuktikan bahwa:

- Tingkat perubahan dari *state valuation function* (penilaian), V , sama dengan nilai investasi pada harga bayangan.
- Keduanya sama dengan tingkat perubahan pendapatan nasional, dimana pendapatan nasional didefinisikan sebagai nilai sekarang dari konsumsi pada harga bayangan.

Penggambaran tersebut diringkas dalam proposisi berikut ini (perhatikan bahwa dalam contoh ini pendapatan mengacu pada nilai sekarang terdiskonto dari konsumsi pada semua waktu, yang dihitung pada harga bayangan).

Proposisi 1. (Heal dan Krström 2005): Perubahan dalam kesejahteraan pada waktunya sama dengan “genuine savings” yang dengan sendirinya sama dengan perubahan dalam pendapatan nasional. Secara formal kita telah:

$$\frac{dV}{dt} \sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt} = \frac{d}{dt} (\text{National Income}) = \frac{d}{dt} \left(\int_0^{\infty} \sum \lambda_i c_i e^{-\delta t} dt \right)$$

Di sini λ_i adalah harga bayangan dari barang modal i , stok yaitu S_i . Konsumsi barang i diberikan oleh c_i . Ketentuan $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$

merepresentasikan “genuine savings” dan mencatat total nilai investasi (termasuk penyusutan sumberdaya). Kuantitas ini belum lama ini menjadi subjek penelitian ekstensif oleh World Bank (2005). Proposisi I cukup penting seperti dijelaskan berikut: Ia mengatakan kepada kita nilai investasi dan perubahan nilai pendapatan nasional, yang menjadi alat ukur yang baik mengenai perubahan kesejahteraan di masa depan. Makin cepat berinvestasi sekarang, makin tinggi kesejahteraan di masa depan. Penting ditekankan bahwa perubahan kesejahteraan diberikan dengan nilai investasi

pada harga bayangan. $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ dan bukan oleh perubahan total dalam

kekayaan, $\frac{d}{dt} \left(\sum_i \lambda_i S_i \right)$ yang akan berisi ketentuan dalam *capital gain*.³

Penting dicatat bahwa *capital gain* tidak berperan dalam penghitungan sumberdaya alam. Persoalan berikutnya adalah untuk menginvestigasi alat ukur ini, khususnya dalam konteks yang terkait langsung dengan kutukan sumberdaya.

MODEL DEPLESI SUMBERDAYA

DASAR PEMIKIRAN HOTELLING

Model Hotelling (1931) memberikan kerangka yang sederhana dan mudah dipahami untuk memulai proses ini. Stok S_0 untuk sumberdaya yang bisa habis (seperti minyak), konsumsi saat itu t adalah C_t , dan angka penyusutan sumberdaya dijelaskan dengan sederhana dengan cara sebagai berikut

Dikonsumsi atau $\frac{dS}{dt} = -C$, tergantung pada $S_t \geq 0$.

Cara yang biasa untuk mengukur *net national product* (NNP) adalah konsumsi ditambah investasi. Tapi dalam kerangka ini, karena konsumsi sama dengan angka penyusutan, pendapatan bersih (konsumsi ditambah investasi) selalu didefinisikan nol. Rumusnya:

$$NNP = \frac{dS}{dt} + C = 0$$

Dalam perekonomian yang murni bergantung pada sumberdaya yang mudah habis, pendapatan dalam pengertian NNP selalu nol, walaupun kekayaannya positif. Dengan kata lain, tidak ada level positif *sustainable* untuk pengeluaran dalam kerangka ini. Ini menghasilkan pengertian intuitif: Perekonomian memiliki basis sumberdaya tetap (*fixed resource base*) yang hanya bisa diganti dengan satu jalan, yaitu langkah menurun. Jadi, kesejahteraan harus diturunkan apabila sumberdaya itu dikonsumsi.

Akses terhadap pasar modal menyebabkan perbedaan yang mencolok bagi kesimpulan ini, dan pada kenyataannya justru membalikkannya: Dengan akses terhadap pasar modal, dimungkinkan untuk memperoleh level pengeluaran yang *sustainable* dan pendapatan *nonzero*. Bayangkan, alih-alih menghasilkan sumberdaya secara bertahap, negara menjual *seluruh* stok sumberdaya S_0 sekaligus dan menginvestasikan hasilnya: Sekarang *interest* dari investasi ini memberikan level konsumsi yang *sustainable*. Tepatnya, itulah yang disebut oleh Hicks (1939) sebagai pendapatan: Yaitu, pendapatan adalah pengembalian modal. Secara baku, jika r adalah tingkat suku bunga dan Y_0 adalah pendapatan, rumusnya menjadi:

$$Y_0 = rS_0$$

Dalam kerangka yang dimodifikasi dengan investasi luar negeri, penyusutan stok modal sekarang menjadi $\frac{dS}{dt} = rS - C$, dimana

ketentuan pertama adalah pendapatan dan kedua adalah pengeluaran, dan juga NNP, yang berarti investasi ditambah konsumsi, seperti dikemukakan berikut ini:

$$\text{NNP} = \frac{dS}{dt} + C = rS \neq 0$$

Dengan demikian, akses ke pasar modal mengubah NNP dari nol menjadi angka positif. Hal tersebut mengubah *nonearning asset* menjadi *earning asset*, sehingga menyebabkan perbedaan yang mendasar terhadap pendapatan. Inilah inti yang direfleksikan dalam contoh angka mengenai Arab Saudi di bagian pengantar. Penyediaan akses terhadap pasar modal seperti memberikan teknologi canggih pada perekonomian, akan memberikan serangkaian pilihan yang *feasible* sejalan dengan waktu: Walaupun basis

sumberdaya fisik tidak berubah, namun potensi kesejahteraan telah diperbaiki.

PEREKONOMIAN TERBUKA

Langkah selanjutnya adalah dengan mengembangkan sisi dalam mengenai pasar modal lebih jauh. Saya tidak lagi berasumsi bahwa keseluruhan stok sumberdaya dijual di muka. Saya akan berasumsi bahwa aliran sumberdaya bisa diekstraksi dan kemudian dikonsumsi di dalam negeri atau dijual di luar negeri, dan pendapatannya diinvestasikan ke luar negeri. Jadi, pada setiap tanggal, pengeluaran sumberdaya baik karena dikonsumsi C atau diinvestasikan ke luar negeri I_f , dan identitas perhitungan dasar ekonomi adalah jumlah konsumsi dan investasi di luar negeri, harus sama dengan penyusutan sumberdaya. Lalu ditambah pendapatan yang dihasilkan dari investasi di luar negeri yang ada:

$$C + I_f = -\frac{dS}{dt} + rK_f$$

dimana K_f adalah modal luar negeri dan r adalah interest rate (tingkat suku bunga), dan I_f adalah investasi luar negeri sehingga $I_f = \frac{dK_f}{dt}$.

Pertimbangkan jalur yang memecahkan pemaksimalan problem

Dua kondisi yang perlu dipenuhi solusinya:

1. Pada margin itu, investasi luar negeri dan konsumsi harus sama-sama bernilai ($u^1 = \lambda_s = \lambda_i = \lambda$); dan
2. Perubahan persentase di harga (bayangan) dari sumberdaya sama dengan perbedaan antara *discount rate* dan *return* pada investasi luar negeri $\left(\frac{d\lambda}{dt} \frac{1}{\lambda} = \delta - r\right)$. Jika yang kedua melampaui yang pertama,

maka harga sumberdaya akan jatuh karena *return* investasi terlalu besar sehingga efeknya sumberdaya menjadi lebih berlimpah.

NNP saat ini $C + I_f + \frac{dS}{dt} = rK_f$ sehingga ekuivalen dengan *interest* pada

investasi luar negeri, seperti di bagian sebelumnya. Perubahan dalam *state valuation function*, V , adalah $\lambda \left(I_f + \frac{dS}{dt} \right)$. Ini mewakili perubahan nilai sekarang mengenai kesejahteraan sebagai hasil dari investasi dan penyusutan: yakni kesejahteraan meningkat jika nilai investasi melampaui penyusutan stok.

Langkah alamiah selanjutnya dalam memperluas model adalah dengan membiarkan r menjadi fungsi dari investasi luar negeri, K_f mencerminkan return yang berkurang untuk peluang investasi di luar negeri. Mengingat besarnya kemampuan negara-negara penghasil minyak berinvestasi, maka kemungkinan mereka akan menggerakkan pasar untuk mereka sendiri akan menjadi nyata. Dalam kasus ini, kondisi kedua di atas harus berubah agar mencakup ketentuan yang mencerminkan dampak investasi terhadap pengembalian modal:

$$\frac{d\lambda}{dt} \frac{1}{\lambda} = \delta - r - \frac{dr}{dK_f} K_f$$

Solusi yang seimbang (dimana $\frac{d\lambda}{dt} = 0$) kemudian membutuhkan :

$$\delta = r + \frac{dr}{dK_f} K_f \quad \text{Dengan} \quad \frac{d\lambda}{dt} = 0, \text{ maka konsumsi menjadi konstan}$$

juga. Pada waktunya, stok sumberdaya S merosot ke nol dan stok modal di luar negeri K naik ke nilai konstan. Dalam kasus ini NNP adalah $r(K) K_f$ dan perubahan kesejahteraan sebagai hasil investasi dan penyusutan lagi $\lambda \left(I_f + \frac{dS_t}{dt} \right)$. Dasar pijakan di sini adalah, seperti yang dianjurkan

di bagian pengenalan bab ini, akses terhadap pasar modal menyebabkan perbedaan besar bagi keterbatasan perekonomian negara kaya sumberdaya. Pendapatannya – bahkan perhitungan untuk depresiasi – berpindah dari nol ke angka positif, sebanding dengan kepemilikan investasi luar negeri: dimana terdapat level konsumsi positif yang sekarang bisa dipertahankan terus menerus.

EKONOMI TERBUKA DENGAN MODAL EKSTRAKSI

Sejauh ini, kita berasumsi bahwa perekonomian bisa mengekstraksi banyak sumberdaya tanpa menandatangani biaya apa-apa. Ini tidak realistis. Anggaplah misalnya anda harus berinvestasi dalam rangka mengekstraksi sumberdaya, dan karena itu seperti telah dijelaskan di atas, anda bisa menginvestasikan hasil dari penjualan aset di luar negeri. Misalnya I_d menunjukkan investasi dalam negeri dalam modal ekstraksi K_d , dan I_f menunjukkan investasi pada *interest-bearing assets* di luar negeri K_f dengan *interest rate* r . Tingkat dimana sumberdaya bisa diekstraksi dibatasi oleh besarnya investasi pada modal ekstraksi, sehingga jika R adalah tingkat ekstraksi, $R \leq \alpha K_d$. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, kita memaksimalkan kesejahteraan dari seluruh konsumsi masa depan dimana konsumsi didapat dari hasil sumberdaya, minus investasi kapital dalam negeri dan luar negeri, ditambah kepemilikan pada investasi luar negeri yang ada. Anggaplah bahwa output sumberdaya proporsional dengan modal yang tersedia untuk ekstraksi sumberdaya (yaitu, $\frac{dS}{dt} = \alpha K_d$)

kita memiliki:

$$C = \alpha K_d - I_f - I_d + rK_f$$

Apapun solusi bagi masalah ini, nilai kedua tipe modal harus sama jika terdapat investasi pada keduanya (yaitu, $u^1 = \lambda_f = \lambda_d$ jika keduanya I_f dan I_d positif). Optimalnya, λ_f dan λ_d harus berubah pada tingkatan yang berbeda, karena perubahan pada λ_f harus mencerminkan perbedaan antara *discount rate* dan *interest rate* pada aset luar negeri, sementara perubahan pada λ_d harus mencerminkan perbedaan antara *discount rate* dan efisiensi dari teknologi ekstraksi (α). Karena itu, karena mereka berubah pada *rate* yang berbeda tapi harus setara apabila kedua I_f dan I_d positif, mustahil suatu negara berinvestasi sekaligus dalam aset luar negeri dan dalam ekstraksi untuk periode waktu tertentu lamanya. Agaknya negara memulai investasi dalam ekstraksi kapital yang positif dan nantinya –begitu saham modal ekstraksi terbangun sampai level yang dianggap pantas—investasi akan dipindahkan ke investasi asing, dengan meninggalkan modal ekstraksi konstan.

Pada model ini seperti di awal tadi, seluruh tingkat investasi akan digambarkan dalam NNP:

$$NNP = C + r_f K_f + I_f + I_d - \alpha K_d$$

dan perubahan fungsi valuasi (*valuation function*) adalah $\lambda_f I_f + \lambda_d I_d - \lambda_s \alpha K_d$. Karena itu, lagi-lagi, penyusutan sumberdaya perlu diperhitungkan dalam pengukuran mengenai kesejahteraan.

MODAL EKSTRAKSI DAN PENGGUNAAN DALAM PRODUKSI

Sebagai varian terakhir dasar model Hotelling mengenai penyusutan sumberdaya, saya mempertimbangkan kasus perekonomian tertutup yang mengekstraksi sumberdaya dan kemudian menggunakannya dalam produksi dalam negeri. Ekstraksi sumberdaya mengarah pada pengeluaran dalam negeri yang bisa diinvestasikan. Sehingga sumberdaya dapat, seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya, ditransformasi ke dalam stok modal, kali ini melalui proses produksi dalam negeri. Memang, ekstraksi sumberdaya itu mahal: Tepatnya, $X(R)$ adalah biaya dari ekstraksi di *rate* R . Kita berasumsi bahwa X meningkat pada R . Produksi dalam negeri bergantung pada input modal dan sumberdaya dan dijelaskan sebagai $Y = f(K, R)$, dimana stok modal, K , bergantung pada investasi I . Kali ini kita berusaha untuk memaksimalkan integral kesejahteraan dari konsumsi kondisional dengan batasan bahwa $\frac{dS}{dt} = R$ identitas penghitungan:

$$Y = C + I + X, \text{ atau dengan ekuivalen: } I = f(K, R) - C - X(R).$$

Untuk memecahkan masalah ini diperlukan harga bayangan dari sumberdaya yang sebanding dengan produktivitas marjinal di perekonomian dalam negeri ($\partial F / \partial R$); bahwa konsumsi dan investasi dinilai sebanding dengan margin; bahwa harga sumber daya menurut Hotelling's Rule (perubahan persentase pada harga barang-barang benar-benar sebanding dengan *discount rate*) dan tetap sama pada *value terms* saat ini; dan akhirnya, akumulasi modal mengikuti aturan Keynes-Ramsey yang terkenal itu. Aturan yang menyatakan bahwa perubahan persentase harga bayangan dari barang-barang modal harus sebanding dengan perbedaan antara *discount rate* dan *return* marginal ke kapital dalam perekonomian (lihat, contoh., Heal 1973)—secara sederhana menetapkan bahwa aset modal suatu negara digunakan secara efisien. Lalu perincian pendapatan antara konsumsi dan investasi harus sedemikian rupa, sehingga *return* masing-masing sebanding dengan margin.

NNP dalam kasus ini menjadi:

$$\text{NNP} = C + I - R$$

dan perubahan pada kesejahteraan menjadi $I - R$. Sekali lagi, kemungkinan transformasi sumberdaya menjadi *capital stock* artinya bahwa, selain *exhaustability*-nya, perekonomian dapat mencapai level pendapatan positif. Memang, level positif bisa berlangsung terus menerus, bergantung pada apakah sumberdaya itu “penting” atau tidak, seperti ditunjukkan pada Dagusta dan Heal (1979).

RINGKASAN TEORITIS

Model teoritis yang dikembangkan sejauh ini, yang dengan pasti menangkap sesuatu yang unik mengenai perekonomian berbasis sumberdaya, menyiratkan dengan jelas bahwa perhitungan perubahan *capital stock* adalah sebuah prasyarat untuk memahami evolusi kesejahteraan dalam perekonomian. Karena stok sumberdaya alam merupakan *capital stock* yang penting—seringkali menjadi yang paling penting (lihat World Bank 2005). Maksudnya adalah, penyusutan stok ini *harus diukur dan dicatat dalam account pendapatan nasional apabila memiliki nilai prediktif bagi kesejahteraan*. Dalam bahasa sederhana, penyusutan sumberdaya harus dipotong dari pendapatan nasional. Secara konvensional ini belum dilakukan dan hasilnya terlihat, bahwa angka pendapatan nasional terlalu tinggi dan pertumbuhan pendapatan nasional terlalu dibesar-besarkan. Tapi pendapatan nasional pada pengertian konvensional bukan ukuran terbaik, jika kita tertarik pada kesejahteraan perekonomian dalam jangka panjang. Pengukuran yang benar adalah $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ nilai investasi pada harga bayangan saat ini. Lagi, penyusutan stok akan tergambar di dalamnya.

Ini bukanlah satu-satunya poin yang akan muncul dalam bahasan ini: Poin terkait lainnya, yaitu hubungan negara yang kaya sumberdaya dengan pasar modal adalah penting dalam menentukan standar hidup. Faktanya, minyak yang tersimpan di dalam perut bumi tidak memberikan pendapatan dan sifatnya dapat menyusut. Meski demikian, melalui perdagangan dan pasar modal, atau melalui penggunaannya sebagai input bagi produksi dalam negeri, minyak bumi bisa dikonversi ke dalam stok kekayaan dalam

bentuk lain, yang akan menghasilkan pendapatan dan bisa dipertahankan terus menerus.

Pada bagian selanjutnya kita menunjukkan apa yang bisa diterapkan secara praktis dari kerangka ini, yakni meringkas pekerjaan terbaru Arrow et al. (2004). Pekerjaan ini berupaya untuk menghitung nilai investasi pada harga bayangan yang sekarang $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ yang meliputi banyak negara, dari negara industri kaya sampai negara miskin dan penghasil minyak. Penghitungan tren dalam kekayaan per kapita sebenarnya memungkinkan perubahan teknis, dan memudahkan kita membuat peringkat banyak negara berdasarkan kecenderungan kesejahteraan jangka panjang mereka. Kesimpulan yang mencolok adalah, bahwa sebagian besar negara pengekspor minyak memiliki tren negatif dalam kesejahteraan jangka panjang. Kesimpulan Arrow et al. didukung oleh studi terbaru yang baru saja dikeluarkan oleh World Bank (2005), yang menyajikan lebih banyak hasil terbaru untuk banyak negara dan juga menunjukkan bahwa negara-negara kaya sumberdaya alam sedang menghabiskan seluruh *capital stock* mereka. Negara-negara itu juga tengah menghadapi tingkat kesejahteraan yang merosot, dan akan terus berlanjut seperti itu kecuali mereka mau mengubah kebijakan (studi World Bank tidak memperlihatkan adanya kemungkinan kemajuan teknis).

PENERAPAN

Tabel 6.1 menggambarkan hasil yang ditemukan Arrow et al. (2004) ketika kita menghitung nilai investasi pada harga bayangan sekarang $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$

yang meliputi banyak negara, termasuk dua negara industri kaya, AS dan Inggris; dua negara berkembang yang tumbuh dengan pesat, India dan China; dua negara/wilayah berkembang yang sangat miskin, Bangladesh dan Afrika Sub-Sahara; satu kawasan pengekspor minyak, Timur Tengah dan Afrika Utara. Data tersebut mencakup periode 1970 hingga 2001 dan diambil dari World Bank (1997).⁴ Kolom angka pertama menunjukkan investasi bersih dalam negeri dalam bentuk modal fisik (*physical capital*). Pada bagian ini ditambahkan belanja pendidikan sebagai indikator investasi modal manusia (*human capital*). Lalu kita tambahkan investasi (biasanya disinvestasi) berbagai tipe modal lingkungan. Kolom angka yang ketiga

Table 6.I Perkiraan Investasi Murni dalam Persentase GDP dengan Contoh beberapa negara

	Domestic						GI
	Net I	Education	CO ₂	Energy	Mineral	Forest	
Bangladesh	7.89	1.53	-0.25	-0.61	0.00	-1.41	7.14
India	11.74	3.29	-1.17	-2.89	-0.46	-1.05	9.47
Nepal	14.82	2.65	-0.20	-0.00	-0.30	-3.67	13.31
Pakistan	10.92	2.02	-0.75	-2.60	-0.00	-0.84	8.75
China	30.06	1.96	-2.48	-6.11	-0.50	-0.22	22.72
Sub-Sahara Afrika	3.49	4.78	-0.81	-7.31	-1.71	-0.52	-2.09
Timur Tengah dan Afrika Utara	14.72	4.70	-0.80	-25.54	-0.12	-0.06	-7.09
Inggris	3.70	5.21	-0.32	-1.20	0.00	0.00	7.38
Amerika	5.73	5.62	-0.42	-1.95	-0.05	0.00	8.94

menunjukkan perkiraan biaya sosial dari emisi CO₂; kolom keempat adalah penyusutan sumberdaya energi (yang luar biasa besar di Timur Tengah dan Afrika Utara). Kolom berikutnya mewakili penyusutan hutan, penyusutan besar di Nepal dan di Amerika tidak sama, karena telah dilakukan penanaman hutan kembali. Kolom terakhir adalah jumlah, perkiraan investasi murni sebagai persen dari pendapatan nasional. Ini adalah perkiraan.

nilai investasi pada harga bayangan saat ini $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$. Detil seluruhnya

dari data dan kalkulasi ada pada Arrow et al. (2004).

Jelas sekali di sini banyak terdapat kelemahan, dan saya akan bicara tentang koreksi sebagian darinya nanti. Di antara kelemahan yang tidak kita koreksi adalah tidak memadainya pengeluaran pendidikan sebagai ukuran investasi modal, dan ketidaklengkapan daftar kategori modal lingkungan yang penyusutannya tidak kita cegah. Keduanya bisa menjadi sumber kesalahan serius, tapi sejauh ini tidak mungkin mendapatkan data untuk melanjutkan proses ini lebih jauh. Meskipun demikian, angka-angka yang muncul secara intuitif cukup bisa diterima. Contohnya, untuk Timur Tengah dan Afrika Utara, investasi bersih dalam negerinya +14,72 persen, berubah menjadi tabungan murni (*genuine savings*) sebesar -7,09 persen, setelah membiarkan penyusutan sumberdaya energi. Hal ini menyediakan fakta bahwa bagian dunia itu hidup dengan dengan terus-menerus melakukan penyusutan pada sumberdayanya yang hampir habis, seperti yang telah dikemukakan oleh Hotelling di awal. Afrika Sub-Sahara juga digambarkan hidup dengan hasil yang sudah bisa diduga, tragis dan tidak

bisa berlangsung selamanya. Ganjaran sebagai dampak dari HIV/AIDS pada modal manusia kemungkinan akan menyebabkan angka investasi murni mereka semakin buruk. Negara-negara sisanya, semua tampak dari angka-angka ini, memiliki investasi murni yang positif. Karena itu, mereka masuk ke dalam salah satu kriteria untuk *sustainability*, yakni nilai sekarang untuk kesejahteraan masa depan yang diperoleh dari *capital stocks* yang tidak berkurang.

Seluruh angka ini menghilangkan dua faktor yang bisa jadi penting, yaitu: satu adalah perubahan populasi, yang dihilangkan dari bahasan awal tapi merupakan isu riil di beberapa negara. Kedua adalah perubahan teknologi. Laju pertumbuhan populasi yang lebih tinggi mungkin akan meningkatkan level investasi yang dibutuhkan untuk mencapai standar kehidupan yang konstan, sehingga angka di tabel 6.1 akan menekankan tingkat *sustainability* dengan terus bertumbuhnya populasi dan *vice versa*. Kemajuan teknologi akan berperan pada arah sebaliknya, yakni membiarkan manusia untuk mengekstraksi lebih banyak kesejahteraan dari sumberdaya yang tersedia. Jadi kita melakukan dua modifikasi lagi pada data di table 6.1, yang disesuaikan untuk pertumbuhan populasi dan kemajuan teknologi. Sepengetahuan saya, tidak satupun faktor yang merupakan bagian dari teori yang dikembangkan pada awal bab ini, dan tidak ada pembahasan tentang persoalan ini dalam literatur tentang *sustainability*, atau tentang pertumbuhan optimal dengan sumberdaya lingkungan. Tapi, intuisi menyebutkan bahwa hal-hal itu penting, dan angka dalam Arrow et al. memperkuat ini, yang mengindikasikan adanya kekosongan dalam teori yang dikembangkan sejauh ini.

Tabel 6.2 menunjukkan hasil modifikasi ini. Kolom pertama adalah kolom terakhir untuk tabel 6.1, yakni perkiraan awal kita tentang *genuine savings*. Kolom kedua menyediakan estimasi tingkat pertumbuhan kekayaan murni yang berasal dari kolom sebelumnya yang menggunakan asumsi GDP/rasio kekayaan (lihat Arrow et al. 2004 untuk detailnya). Kolom keempat menyebutkan tingkat pertumbuhan kekayaan murni per kapita, dengan menggunakan tingkat pertumbuhan populasi yang disediakan dalam kolom angka ketiga. Ini diikuti estimasi tingkat pertumbuhan total faktor produktivitas, dan kemudian tingkat pertumbuhan per kapita kekayaan murni yang disesuaikan untuk pertumbuhan total faktor produktivitas. Untuk tujuan perbandingan, kolom terakhir menyediakan angka konvensional untuk pertumbuhan GDP per kapita.

Hanya dua estimasi pertumbuhan kekayaan murni per kapita yang negatif, dua yang sama seperti sebelumnya, tapi banyak yang lain kemungkinan

Table 6.2 Perkiraan Investasi Murni dalam Persentase GDP yang disesuaikan untuk perubahan populasi dan teknis

	GI	Growth of Genuine Wealth	Population Growth	Growth of Genuine Wealth p.c.	Growth of Total Factor Productivity	Growth of Genuine Wealth p.c. (adjusted for total factor productivity growth)	Standard GDP p.c. Growth Rate
Bangladesh	7.14	1.53	-0.25	-0.61	0.00	-1.41	7.14
India	9.47	3.29	-1.17	-2.89	-0.46	-1.05	9.47
Nepal	14.82	2.65	-0.20	-0.00	-0.30	-3.67	13.31
Pakistan	10.92	2.02	-0.75	-2.60	-0.00	-0.84	8.75
China	30.06	1.96	-2.48	-6.11	-0.50	-0.22	22.72
Sub-Sahara Afrika	3.49	4.78	-0.81	-7.31	-1.71	-0.52	-2.09
Timur Tengah dan Afrika Utara	14.72	4.70	-0.80	-25.54	-0.12	-0.06	-7.09
Inggris	3.70	5.21	-0.32	-1.20	0.00	0.00	7.38
Amerika	5.73	5.62	-0.42	-1.95	-0.05	0.00	8.94

tidak positif secara signifikan. Tingkat pertumbuhan populasi yang tinggi di Bangladesh, Nepal dan Afrika Sub-Sahara semuanya berpengaruh mengurangi tingkat *genuine savings* di negara masing-masing.

Walaupun metodologinya berbeda dalam sebagian detail teknis, dan tidak memungkinkan adanya kemajuan teknologi, hasil yang kita dapatkan konsisten dengan yang diperoleh World Bank (2005) yang mencakup lebih banyak lagi negara. World Bank menyimpulkan bahwa sebagian besar negara yang bergantung pada sumberdaya alam, terbukti tidak menggantikan kapital yang mereka habiskan dalam mengekstraksi sumberdaya dan karena itu mengurangi potensi kesejahteraan dalam jangka panjang.

Implikasi yang jelas dari pekerjaan ini adalah, bahwa kita telah mengukur pendapatan produsen minyak dengan keliru. Kita tahu bagaimana mengukurnya lebih baik: persoalannya sekarang adalah untuk memastikan bahwa data yang dibutuhkan dikumpulkan dan digabungkan ke dalam laporan. Bagi para produsen minyak, data yang paling penting adalah penyusutan cadangan minyak dan gas. Di samping itu, kita membutuhkan data tentang perubahan *capital stock* dalam bentuk lain—yakni sumberdaya alam lain (seperti air dan tanah), dampak lingkungan (seperti polusi dan emisi CO₂), dan tentang akumulasi atau deakumulasi aset-aset luar negeri. Karena sebagian aset luar negeri dimiliki swasta, maka pengukuran ini mungkin tidak selalu bisa dilakukan langsung.

KESIMPULAN

Saya memulai bab ini dengan mengacu pada paradoks negara-negara yang kaya sumberdaya—jika mereka kaya sumberdaya semestinya secara finansial mereka juga kaya, tapi tampaknya jarang dari mereka yang begitu. Beberapa paradoks tersebut dapat dipecahkan dengan hanya melihat ke angka-angka, seperti yang telah saya jelaskan di bagian pengantar. Hal ini menunjukkan bahkan negara-negara yang kaya minyak pun tidak sekaya itu. Bahkan Arab Saudi dengan harga minyak sebesar \$60 per barel sekalipun, tidak bisa mengangkat posisi rakyatnya di atas level kemiskinan di Amerika Serikat, andai pendapatan minyaknya dibagi rata. Angka-angka di bagian pengantar juga menyatakan sesuatu yang lain bahwa makin kuat analisis formal: Akses terhadap pasar modal menjadi penting dan merupakan bagian dari penyelesaian paradoks itu. Sebuah negara yang memiliki persediaan minyak sedang dan tidak punya akses ke pasar modal, pada kenyataannya tidak bisa disebut kaya dalam arti sesungguhnya.

Model analitis menghasilkan dua poin lebih jauh. Satu, yaitu bahwa pendapatan nasional diukur secara keliru di negara-negara kaya sumberdaya, karena mereka tidak mengurangi depresiasi *asset base* dari angka pendapatan. Dengan kegagalan seperti itu, kalkulasi mereka mengabaikan fakta bahwa pendapatan mereka dari eksploitasi sumberdaya dihasilkan dari aset yang menyusut dan tidak dapat dipisah-pisah (*nonaugmentable asset*). Kondisi ini ibarat memperbesar pendapatan keluarga dengan cara menjual perak milik keluarga: Tidak bisa dilakukan selamanya dan benar-benar merupakan pembuangan aset—dan jelas bukanlah sumber pendapatan. Memang, di konvensi-konvensi akuntansi perusahaan AS, penjualan minyak atau gas dikenal sebagai penyusutan aset. Pengukuran pendapatan yang tepat memperhitungkan penyusutan sumberdaya. Sementara, ukuran investasi konvensional sangat membesar-besarkan tingkat investasi di perekonomian berbasis sumberdaya. Dan ukuran *sustainability* kesejahteraan didasarkan pada nilai perubahan dalam semua bentuk modal, sumberdaya alam dan lain sebagainya. Fakta ini menekankan pentingnya bagi negara-negara kaya sumberdaya akan *conscious policy* (kebijakan hati-hati) dalam menginvestasikan sebagian pendapatan dari penjualan sumberdaya, seperti yang dinyatakan juga oleh laporan World Bank pada 2005. Petunjuk praktis umum yang dianjurkan adalah supaya menginvestasikan pendapatan dari hasil bersih sumberdaya terhadap biaya produksi, sebuah aturan yang dikenal sebagai Hartwick's Rule (1977).⁵ Sementara aturan ini mungkin tidak optimal dalam semua keadaan, faktanya ukuran konvensional yang

membesar-besarkan jumlah investasi justru menekankan perlunya tingkat investasi yang sangat jelas, agar dapat menghasilkan basis yang kuat bagi kesejahteraan masa depan. Angka itu menunjukkan bahwa tidak ada negara-negara kaya sumberdaya yang mencapai level investasi memadai: Semuanya menyusutkan modal alam mereka dan tidak menggantikannya dengan bentuk modal lain, yang dalam jangka panjang merupakan jalan pasti menuju kemiskinan (lihat juga bab 2 dan 7).

Pelajaran inti kedua yaitu nilai dari sumberdaya bergantung pada akses terhadap pasar modal, sehingga pendapatan dari penjualan bisa diinvestasikan. Memang, dalam sebuah dunia yang ideal, negara-negara kaya sumberdaya bisa meminjam secara bertanggungjawab untuk keamanan sumberdaya mereka dan menginvestasikan hasilnya. Walaupun sebenarnya jebakan dari peminjaman yang tidak bertanggung jawab ternyata sangat besar dan dibahas pada bab 1, 2 dan II. Atau, mereka bisa menjual minyak secara berjangka (walaupun, sekali lagi, seperti dibahas pada bab 8, ada tantangan politik yang mengiringi solusi ini). Apapun pilihannya, jika digunakan dengan bijak, pasar modal dapat mentransformasi kemungkinan yang terbuka untuk perekonomian berbasis sumberdaya dan pemerintah perlu bertindak atas basis ini.

Masih ada pekerjaan lain yang harus diselesaikan di area ini. Yang terpenting adalah kebutuhan akan data yang lebih baik tentang akumulasi modal atau deakumulasi (bagi semua bentuk modal) untuk negara-negara kaya sumberdaya. Lalu kita perlu lebih memahami hambatan negara-negara penghasil minyak untuk mendapatkan akses yang lebih baik ke pasar modal, khususnya bagi negara-negara yang terbelakang. Mereka akan mendapat keuntungan dari penjualan sumberdaya secara berjangka (*forward*), yang jauh lebih baik dari yang bisa dicapai saat ini. Bisa jadi ini mustahil, karena mereka tidak selalu bisa diikat secara legal untuk menjunjung tinggi perjanjian yang diatur seperti ini, supaya masing-masing pihak tidak ada yang dirugikan pada saat terjadi *default*. Tapi untuk persoalan ini mungkin ada jalan keluarnya: yaitu melalui pengaturan institusional yang cerdas, dengan mengeksplorasi strategi kooperatif dari pekerjaan yang diilhami *game theory* terhadap interaksi yang sering terjadi. Fakta yang terlihat jelas di kebanyakan negara-negara penghasil minyak yang miskin adalah, pendapatan dari kekayaan minyak biasanya dibagi dengan sangat tidak merata ke seluruh penjurur negara itu. Jadi, sementara kita membutuhkan apresiasi lebih besar bagi faktor-faktor yang dapat meningkatkan pendapatan di negara-negara kaya minyak itu—seperti dengan memberdayakan pasar modal—investigasi lebih lanjut perlu

dilakukan. Agar secara bersama-sama bisa diupayakan pemahaman yang lebih baik untuk mencegah munculnya sindrom umum yang berkaitan dengan minyak, korupsi, dan tidak adanya pemerataan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Saya berterimakasih kepada Macartan Humphreys atas komentar yang berharga pada draf awal.

CATATAN

1. Gambaran yang diperoleh dari BP Statistical Review of World Energy (dapat dilihat di <http://www.bp.com>), dan dari CIA Factbook.
2. Dasar pemikiran khusus mencakup model Hotelling (1931); model Solow (1956); dan model Dasgupta-Heal-Solow (lihat Dasgupta and Heal 1974; Solow 1974).
3. Karena $\frac{d}{dt} \left(\sum_i \lambda_i S_i \right) = \sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt} + \sum_i \frac{d\lambda_i}{dt} S_i$
4. Tepatnya, cakupannya sebagai berikut: Bangladesh 1973-2001; India 1970-2001; Nepal 1970-2001; China 1982-2001 (tanpa 1994); Afrika Sub-Saharan 1974-1982 dan 1986-2001; Timur Tengah dan Afrika Utara 1976-89 dan 1991-2001; Inggris 1971-2001; dan Amerika Serikat 1970-2001.
5. Kritik terhadap aturan ini, lihat Asheim et al. (2002).

REFERENSI

- Arrow, K., P. Dasgupta, L. Goulder, G. Daily, P. Ehrlich, G. Heal, S. Levin, K.-G. Mäler, S. Schneider, D. Starrett, dan B. Walker. 2004. "Are We Consuming Too Much?" *Journal of Economic Perspectives* Summer 18(3): 147-72.
- Asheim, G., W. Buchholz, dan C. Withagen. 2002. "The Hartwick Rule: Myths and Facts." Discussion Paper. No. 2002 52, CentER (bisa dilihat di <http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/center/2002/doc/52.pdf>).
- Dasgupta, P. dan G. Heal. 1974. "The Optimal Depletion of Exhaustible Resources." *Review of Economic Studies* 41 (Symposium): 3-28.
- Dasgupta, P. dan G. Heal. 1979. *Economic Theory and Exhaustible Resources*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hartwick, J. 1977. "Intergenerational Equity and Investing the Rents from Exhaustible Resources." *American Economic Review* 66: 9072-74.

- Heal, G. 1973. *The Theory of Economic Planning*. Amsterdam: North Holland Publishing.
- Heal, G. dan B. Kriström. 2005. "National Income and the Environment." Dalam *Handbook of Environmental Economics*, Vol. 3, K.-G. Mäler dan J. Vincent, eds. Amsterdam: Elsevier, pp. 1147-1217.
- Hicks, J. 1939. *Value and Capital: An Inquiry Into Some Fundamental Principles of Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Hotelling, H. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39(2): 137-75.
- Solow, R. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70(1): 65-94.
- Solow, R. 1974. "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources." *Review of Economic Studies* 41 (Symposium) 29-45.
- World Bank. 1997. *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2005. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington DC: World Bank.

B A B 7

Bagaimana Menangani Makroekonomi Kekayaan Minyak

Jeffrey D. Sachs

IKHTISAR

Gagasan bahwa minyak adalah “kutukan” hanya separohnya benar. Dalam banyak hal, negara-negara kaya minyak tetap berjalan baik. Meskipun demikian, kinerja ekonomi dari ekonomi minyak berada jauh di bawah potensinya, dan kadang memang membawa malapetaka. Satu alasannya adalah bahwa penghasilan besar dari minyak dan sumberdaya alam lainnya dapat mendatangkan efek merugikan terhadap sektor ekonomi, terutama pada sektor yang bisa menjadi motor penyokong pertumbuhan ekonomi. Persoalan muncul ketika penghasilan minyak digunakan untuk konsumsi daripada untuk investasi publik. Solusinya terletak pada strategi investasi yang fokus pada pertumbuhan jangka panjang. Dengan strategi investasi yang benar, sektor ekspor nonsumberdaya bisa mendapatkan benefit dari meningkatnya penghasilan sumberdaya alam, dan tentu saja dimungkinkan untuk membalikkan “Dutch Disease” yang terkenal buruk itu. Hal itu bisa dilakukan dengan menciptakan pertumbuhan di sektor-sektor yang sentral untuk pemberantasan kemiskinan tetapi dalam praktik *nonperdagangan* (termasuk produksi makanan) bersama dengan depresiasi kurs riil.

P E N D A H U L U A N

Gagasan bahwa minyak adalah “kutukan” hanya separohnya benar. Tentu saja minyak adalah sumberdaya luar biasa berharga yang bisa membawa manfaat ekonomi bagi perekonomian. Negara-negara kaya minyak seringkali mengungguli negara tetangga mereka yang tidak punya minyak, seperti diilustrasikan dalam tabel 7.1, yang menunjukkan perbandingan regional menggunakan data terbaru yang tersedia. Umumnya, negara-negara kaya minyak, kawasan demi kawasan, cenderung memiliki tingkat pendapatan per kapita yang lebih tinggi (dalam hal daya beli). Hal ini juga kerap terkait dengan tingkat konsumsi pribadi yang lebih tinggi. Dengan banyak kategori lain tentang kesejahteraan—seperti tingkat harapan hidup, tingkat angka kematian bayi, penggunaan listrik per kapita, dan jalan beraspal—produsen minyak jauh lebih baik dibanding negara-negara miskin minyak. Kadang kesenjangan itu secara statistik cukup signifikan, meskipun seringkali tidak. Namun bisa dipastikan, tidak ada kecenderungan umum bahwa *tingkat* kinerja ekonomi negara-negara kaya minyak kurang baik dibanding negara-negara miskin minyak.

Tabel 7.1 Indikator Kesejahteraan di Seluruh Kawasan

	CIS		Amerika Latin		Timur Tengah		Sub-Sahara Afrika	
	Minyak	Non-Minyak	Minyak	Non-Minyak	Minyak	Non-Minyak	Minyak	Non-Minyak
Produksi minyak (barel/cap/tahun)	14.82	2.65	-0.20	-0.00	-0.30	-3.67	13.31	13.31
Tingkat harapan hidup	10.92	2.02	-0.75	-2.60	-0.00	-0.84	8.75	8.75
Tingkat kematian anak (kematian per 1.000 kelahiran)	30.06	1.96	-2.48	-6.11	-0.50	-0.22	22.72	22.72
GDP per kapita	3.49	4.78	-0.81	-7.31	-1.71	-0.52	-2.09	-2.09
Pendaftaran sekolah dasar (%)	14.72	4.70	-0.80	-25.54	-0.12	-0.06	-7.09	-7.09
Jalan raya yang diaspal (km paved/1000 populasi)	3.70	5.21	-0.32	-1.20	0.00	0.00	7.38	7.38
Kelistrikan (KWh yang dihasilkan/cap)	5.73	5.62	-0.42	-1.95	-0.05	0.00	8.94	8.94

Sumber: Kalkulasi penulis berdasarkan data World Bank

Namun, “kutukan” itu memang nyata dalam satu hal penting: kinerja perekonomian dari ekonomi minyak berada jauh di bawah potensinya, dan kadang memang membawa malapetaka. Pendapatan minyak jarang sesuai dengan ekspektasi normal bahwa seharusnya pendapatan itu menjadi stimulus pembangunan ekonomi jangka panjang (Sachs and Warner 1999, 2000, 2001; Sachs and Rodriguez 1999). Banyak negara kaya minyak mengalami penurunan dalam pendapatan per kapita antara periode 1970 dan 2000, dan sebagian kecil jatuh terjerembab ke dalam krisis utang mendalam. Kutukan itu—bahwa pendapatan minyak seringkali tidak diwujudkan dalam pembangunan jangka panjang—bukanlah persoalan takdir. Minyak dapat menjadi awal dari pertumbuhan. Bab ini membahas cara untuk mengubah penguasaan minyak dan gas demi keuntungan pembangunan ekonomi jangka panjang.

MINYAK DALAM KONTEKS STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL

Walaupun sejarahnya beragam, minyak secara prinsip harus menawarkan tiga manfaat besar bagi negara-negara miskin produksi minyak. Pertama, pendapatan minyak itu sendiri dapat mendongkrak standar kehidupan sesungguhnya dengan mendanai konsumsi publik dan swasta di level yang lebih tinggi. Ini merupakan kasus yang tipikal. Kedua, minyak dapat mendanai investasi di level yang lebih tinggi, keduanya di luar pendapatan minyak itu sendiri dan di luar pinjaman yang dimungkinkan berkat pendapatan minyak. Ketiga, karena pendapatan minyak secara tipikal sebagian besar dibayarkan untuk sektor publik, dan sudah pasti ke anggaran publik, minyak dapat menghindarkan satu penghalang besar terhadap pembangunan: yaitu kurangnya sumberdaya fiskal untuk mendanai jantung kepentingan publik, termasuk infrastruktur. Intinya, sudah pasti, bahwa minyak adalah tidak hanya bagian dari pendapatan nasional tapi juga pendapatan fiskal. Potensi keuntungannya bisa untuk mendanai investasi publik—yang tak terelakkan menjadi bagian kunci dari tiap strategi pembangunan yang koheren.

Pertama, pembangunan tergantung pada ekonomi *campuran*, yang mana investasi publik dan swasta memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Investasi publik dibutuhkan untuk mendanai dua jenis kebutuhan: publik dan jasa. Barang-barang publik adalah barang-barang yang tidak disediakan oleh sektor swasta dalam ekonomi pasar, umumnya karena

barang-barang itu adalah barang yang tanpa saingan (*nonrival*) atau tidak diijinkan (*nonexcludable*), atau keduanya.¹ Barang-barang publik termasuk pertahanan nasional, *rule of law*, perlindungan lingkungan, riset ilmiah, pengendalian penyakit menular, dan jaringan infrastruktur dasar (jalan, pembangkit, air minum perkotaan, dan sanitasi). Bahkan ketika sebagian barang ini secara teknis dikecualikan (contoh, akses ke jalan bisa diberikan oleh pos pemungut bea atau ijin untuk penggunaannya), seringkali sangat tidak efisien untuk mengesampingkan pengguna potensial, karena biaya marjinal pengguna baru sebenarnya rendah. Barang-barang jasa adalah barang-barang yang secara prinsip harus tersedia bagi setiap orang di dalam masyarakat demi harmoni sosial dan keadilan. Barang jasa termasuk pelayanan kesehatan dasar, pendidikan dasar, asuransi sosial untuk pengangguran dan orang cacat, air minum yang aman dan sanitasi, nutrisi dasar yang layak, dan tempat penampungan yang aman. Penyediaan barang jasa kepada anggota masyarakat termiskin punya manfaat yang menetes kepada seluruh masyarakat, dalam bentuk penguatan stabilitas sosial dan politik.

Kedua, investasi publik harus didasarkan pada strategi makroekonomi yang kuat, artinya kerangka penganggaran yang menjaga stabilitas makroekonomi jangka pendek dan *fiscal solvency* (kesanggupan bayar utang fiskal) jangka panjang. Stabilitas makroekonomi mensyaratkan stabilitas harga secara keseluruhan, dan tidak adanya pemangkasan belanja tiba-tiba yang diakibatkan memburuknya masalah kredit. Sudah tentu, *fiscal solvency* berarti manajemen sektor publik untuk menjaga kemampuan demi melayani utang publik yang tanpa krisis. Kerangka investasi harus memperhitungkan instabilitas yang melekat pada pendapatan minyak berdasarkan basis *year-to-year* (tahun ke tahun), dan akhirnya penyusutan cadangan minyak. Keduanya terjadi karena volatilitas dan penyusutan, karena itu akan lebih bermanfaat untuk memisahkan tingkat aliran pendapatan minyak yang “terus menerus” atau “permanen”, yang dibedakan dengan pendapatan minyak pada tahun tertentu. Berdasarkan gambaran pendapatan minyak jangka panjang, kerangka investasi publik yang logis harus diadopsi untuk dimasukkan ke dalam kerangka anggaran tahunan dan jangka menengah (katakanlah lima tahunan).

Ketiga, pengeluaran investasi publik harus dilihat sebagai pelengkap dan bukan substitusi untuk pengeluaran investasi swasta. Dalam praktiknya, ini berarti mencapai pemahaman yang terang mengenai peranan masing-masing sektor publik dan swasta dalam perekonomian. Investasi publik harus fokus pada barang-barang publik dan barang jasa,

dengan membiarkan sektor swasta bebas membangun perekonomian yang dimiliki swasta beriringan dengan investasi publik. Investasi sektor publik utama menyentuh bidang infrastruktur, kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, dan kreasi pengetahuan (terutama sains dasar). Investasi sektor swasta fokus pada sisanya: pertanian, pertambangan, manufaktur, dan jasa nonpemerintah atau negara.

Keempat, pengeluaran investasi publik harus menjadi bagian dari strategi pembangunan dengan jangka waktu satu dekade atau lebih, karena banyak investasi publik yang butuh waktu lama. Millenium Development Goals (MDGs) memberikan kerangka yang luar biasa bermanfaat untuk pengembangan strategi seperti itu, karena MDGs menetapkan sasaran pengurangan kemiskinan yang berani tapi bisa dicapai. Program ini didukung oleh semua pemerintahan di seluruh dunia. Karena itu MDGs menawarkan keuntungan praktis bagi negara-negara miskin bahwa mereka bisa mengajukan permohonan bantuan kepada donor kaya yang menjadi “partner pembangunan.” Sudah tentu, “sasaran terentang” seperti ini menimbulkan tantangan khusus. Apabila proyek-proyek investasi publik itu dilakukan secara besar-besaran terlalu cepat, maka akan terjadi inefisiensi yang berlipat ganda karena terbatasnya daya serap ekonomi domestik. Sebagai contoh, peningkatan investasi fisik di bidang kesehatan dan pertanian (contohnya, klinik, sistem irigasi) jauh lebih efektif kalau dikombinasikan dengan program pelatihan bagi para pekerja di sektor itu, untuk menghindarkan kekurangan tenaga terampil dan kemandekan. MDGs bisa dicapai di seluruh bagian dunia yang miskin (lihat UN Millenium Project Report, 2005), tapi dibutuhkan perencanaan antarsektoral yang canggih dalam *timetable* selama satu dekade untuk melakukannya.

MINYAK DAN INVESTASI PUBLIK

Kunci rekomendasi bab ini adalah bahwa pendapatan minyak di negara-negara berpendapatan rendah harus dikembalikan ke dalam investasi publik, daripada untuk peningkatan konsumsi swasta. Kebanyakan pembangunan di negara miskin sangat terbatas karena kurang tersedianya *public goods*. Pembangunan ekonomi, walau tak diragukan lagi membutuhkan banyak keterlibatan sektor swasta di bidang pertanian, industri, dan jasa, juga bergantung pada barang-barang publik inti. Barang-barang ini umumnya kurang tersedia, kadang sangat minim sehingga ketiadaannya menghambat investasi oleh sektor swasta dan menyebabkan negara itu

terperangkap dalam kemiskinan. Jebakan kemiskinan itu bekerja dengan cara sebagai berikut. Profitabilitas investasi swasta tergantung pada investasi publik pelengkap (dalam sektor kunci seperti infrastruktur, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain). Namun demikian, investasi publik membutuhkan biaya anggaran belanja. Di negara-negara melarat, pengeluaran biaya itu dihambat oleh kemiskinan itu sendiri. Secara tipikal, pemerintah dinilai tidak layak menerima kredit, dan karena itu tidak dapat meminjam pendanaan investasi yang dibutuhkan dari pasar modal swasta. Jadi, kemiskinan menyebabkan minimnya investasi pada *public goods*, yang pada gilirannya menyebabkan minimnya investasi di sektor swasta, dan kemiskinan berlanjut atau memburuk (contohnya, karena berlanjutnya pertumbuhan penduduk). Rantai sebab akibat dan lingkaran setan ini digambarkan sebagai berikut:

Kemiskinan → Kurangnya keuangan negara → kurangnya *public goods* → kurangnya investasi swasta → kemiskinan

Pendapatan minyak, setidaknya dalam prinsip, memungkinkan banyak negara keluar dari perangkap ini. Kuncinya adalah menggunakan pendapatan minyak dengan sikap yang bertanggung jawab untuk mendanai anggaran barang-barang publik, yang berfungsi sebagai kerangka untuk investasi swasta dan pertumbuhan jangka panjang. Ketika pendapatan minyak meningkat dan berhasil diinvestasikan dalam bermacam-macam barang publik, aktivitas ekonomi yang ditimbulkannya dan stimulus bagi investasi swasta akan membawa pada pendapatan yang lebih tinggi, memperbaiki sumber anggaran termasuk penghasilan nonminyak, dan karena itu meningkatkan kemungkinan pendanaan *public goods* melalui peningkatan menyeluruh pada aktivitas ekonomi. Bahkan seiring dengan habisnya sumberdaya minyak, atau berkurang karena penurunan harga minyak dunia, ekonomi sektor swasta yang diperkuat akan mampu memberikan kompensasinya.

Dalam pandangan ini, gagasan populer untuk membagi pendapatan minyak menjadi “saham rakyat” dan mendistribusikan daya beli ke publik, seperti yang telah dilakukan di Alaska, merupakan jawaban keliru bagi negara-negara miskin. Di banyak negara miskin, pengeluaran untuk investasi publik lebih dibutuhkan daripada belanja konsumsi swasta agar bisa keluar dari perangkap kemiskinan. Bahkan ketika peningkatan konsumsi swasta menjadi tujuan jangka pendek mendesak bagi kelompok lemah (contoh, untuk kaum tua atau untuk rakyat yang sangat kelaparan),

pengeluaran publik yang jelas targetnya lebih disukai daripada distribusi pendapatan minyak. Sebagian pengeluaran itu bisa berbentuk transfer tunai langsung (contoh, untuk kaum tua), tapi seringkali pengeluaran itu seharusnya dalam bentuk pelayanan publik (seperti perawatan kesehatan) atau pengadaan untuk produsen swasta (seperti pupuk dan pengembangan benih untuk petani kecil, atau penyebaran mikro kredit).

Biar bagaimanapun juga, ada alasan kuat menolak transfer sumberdaya yang kian menipis hanya kepada generasi sekarang, daripada menyebarkan manfaat ke seluruh generasi sekarang dan masa depan. Pembagian antar generasi lebih baik diselesaikan melalui cara fiskal. Sebagai contoh, Norwegia menginvestasikan penghasilan hidrokarbonnya dalam Dana Pensiun Pemerintah untuk menyebarkan benefit konsumsi kepada generasi masa depan, terutama dengan mengakumulasi aset yang secara tidak langsung akan membantu pendanaan benefit pensiun di masa depan—yang akan dibayarkan oleh sistem jaminan sosial pemerintah (lihat bab 8).

INVESTASI PUBLIK DALAM STRATEGI PEMBANGUNAN KESELURUHAN

Strategi pembangunan yang berhasil harus memasukkan tiga komponen:

1. Waktu untuk investasi publik yang disesuaikan dengan lingkungan nasional
2. Kerangka kebijakan ekonomi untuk menyokong aktivitas ekonomi sektor swasta
3. Kerangka politik untuk memastikan *rule of law* dan stabilitas makroekonomi

Susunan detail investasi publik haruslah didasarkan pada konteks tiap negara. Bagi negara-negara paling miskin, tujuan utamanya adalah menggunakan pendapatan minyak untuk memungkinkan ekonomi memenuhi kebutuhan dasar (makanan, air minum yang aman, pelayanan kesehatan, pendidikan dasar) dan menempatkan infrastruktur (pembangkit, irigasi, jalan raya, pelabuhan, telekomunikasi, Internet) bagi pertumbuhan ekonomi yang dipimpin sektor swasta. Bagi negara-negara berpendapatan menengah, sasaran utamanya biasanya adalah mendorong transisi dari ekonomi pertanian berbasis sumberdaya (termasuk pertanian, minyak, dan pertambangan lainnya) menjadi ekonomi perkotaan yang berbasis

modal manusia dan berlandaskan ilmu pengetahuan. Investasi kunci selanjutnya ditanamkan dalam bentuk penciptaan dan penyebaran ilmu pengetahuan (pendidikan tinggi, institusi saintifik), begitu juga dalam bentuk infrastruktur di wilayah perkotaan yang tumbuh cepat. Bagi negara-negara berpendapatan tinggi (contoh, Norwegia), yang sudah memiliki infrastruktur fisik yang ekstensif di samping sistem pendidikan tinggi dan sains yang cukup dibiayai, prioritas pendapatan minyak mungkin untuk menyokong beban anggaran asuransi sosial (contoh, pensiun, bantuan untuk yang berpendapatan rendah, asuransi sektor publik).

Di negara-negara pengeksport minyak yang paling miskin, sebagai contoh, Sao Tome and Principe dan Nigeria, kondisi yang paling lazim dicirikan oleh ekonomi pertanian yang berada dalam kemiskinan ekstrim dan ketiadaan infrastruktur dasar (pembangkit, air dan sanitasi, jalan raya, rel, telekomunikasi, pendidikan dasar, perawatan kesehatan utama). Umumnya, negara-negara ini sejak lama telah mengembangkan investasi publik strategis untuk tiap sektor kunci itu, tapi tidak mampu mendanai strategi tersebut karena kurangnya sumberdaya fiskal dan karena ketidakmampuan untuk masuk ke pasar modal swasta untuk pendanaan proyek. Prioritas kunci bagi negara-negara termiskin haruslah sektor pembangkit itu sendiri. Banyak perekonomian minyak yang miskin mengeksport minyak dan gas mereka tanpa mengembangkan sistem energi modern mereka sendiri. Tapi mengeksport hidrokarbon tanpa satu strategi untuk memperluas akses listrik dan produk-produk penyulingan bisa menghilangkan kesempatan yang besar. Chad menjadi contoh dari situasi ini, karena mengeksport cadangan minyak terbatasnya, sementara tetap menggantungkan sebagian besar kebutuhannya pada pembakaran biomassa. Prioritas investasi lain kemungkinan memasukkan konstruksi sistem jalan raya, fasilitas pelabuhan, akses air minum yang aman dan sanitasi, jaringan serat optik untuk telekomunikasi dan Internet, sekolah dasar, dan pelayanan kesehatan utama (termasuk tenaga kesehatan komunitas, klinik berbasis desa, klinik-klinik lokal, dan rumah sakit).

MDGs, seperti disebutkan sebelumnya, menawarkan “checklist” berguna dan pengorganisasian struktur untuk investasi publik di negara-negara miskin. Delapan seruan MDGs untuk kemajuan yang menentukan melawan kemiskinan ekstrim dengan semua dimensi besarnya –yakni pendapatan rendah, beban tingginya penyakit, kelaparan, kurang pendidikan sekolah, kurangnya kelahiran bayi yang aman (dan tingginya angka kematian ibu melahirkan), kerusakan lingkungan, dan kurangnya akses ke fasilitas dasar termasuk air minum yang aman dan sanitasi.

Banyak negara berpendapatan menengah berada di jalur yang benar untuk mencapai sebagian besar atau seluruh MDGs (dengan sasaran angka kematian ibu dan lingkungan menjadi pengecualian yang paling lazim), sementara negara-negara paling miskin selalu ketinggalan jauh dari pencapaian sebagian besar atau bahkan satu saja dari sasaran MDGs itu. Kesenjangan yang paling mencolok antara MDGs dan kondisi yang ada sekarang ditemukan di Afrika Sub-Sahara. UN Millenium Project telah menekankan pentingnya meningkatkan investasi publik yang dibutuhkan untuk mencapai MDGs, di sektor-sektor kunci termasuk pertanian, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

ASPEK KHUSUS STRATEGI PEMBANGUNAN DALAM PEREKONOMIAN HIDROKARBON

Minyak berbeda dari sumber pendapatan nasional lainnya, di dalamnya besarnya aliran pendapatan adalah rente dari sumberdaya alam ketimbang *return* modal yang dapat diproduksi (seperti pabrik, permesinan) atau modal manusia (pendidikan, kesehatan). Untuk alasan ini saja, mudah bagi negara untuk menguasai pendapatan sumberdaya alam (misalnya, melalui nasionalisasi), kalau negara tidak punya basis sumberdaya lebih dulu. Pada kenyataannya, kepemilikan publik atas cadangan hidrokarbon sudah menjadi norma. Ladang-ladang minyak besar seringkali berlokasi di atas tanah masyarakat atau di perairan milik publik lebih dulu. Kepemilikan publik atas sumberdaya hidrokarbon seringkali disyaratkan oleh konstitusi nasional. Dan di tempat para pemilik pribadi mengontrol ladang minyak, mereka kerap harus mentransfer bagian yang legal dan tidak legal dari pendapatan minyak kepada pemerintah dan para pemimpin politik, tujuannya untuk mempertahankan bagian mereka atas rente tersebut.

Meski demikian, memperlakukan penghasilan minyak hanya seperti *rental income* (pendapatan berbasis sewa biasa) keliru dalam dua hal penting. Pertama, investasi besar pada *reproducible capital* (modal yang dapat diproduksi kembali) dibutuhkan untuk memproduksi hidrokarbon, untuk eksplorasi dan pengembangan ladang minyak, dan tentu saja untuk penyimpanan dan transport. Dengan “pengenaan pajak yang berlebih” atas aliran minyak, dan dengan demikian mengurangi atau menghapuskan *return* untuk modal produksi, maka jumlah dan nilai minyak yang akhirnya diproduksi dari ladang yang ada mungkin akan sangat terpengaruh. Kedua, karena minyak adalah komoditas yang akan habis, aliran pendapatan minyak

pada kenyataannya adalah konversi modal alam (minyak dalam perut bumi) menjadi modal finansial, dan dari sana menjadi modal konsumsi atau modal jenis lain seperti modal manusia atau modal produksi fisik. Strategi investasi yang kuat harus mempertimbangkan rentang waktu investasi dan konsumsi yang akan lancar sesuai dengan berjalannya waktu (lihat bab 6).

Minyak adalah khas untuk alasan yang lain juga. Harga minyak dunia sangat tidak bisa diprediksi dan menjadi sasaran untuk digoyang. Karena sampai taraf tertentu pemerintah bergantung pada penghasilan minyak untuk bagian signifikan dari pendapatan anggaran, para penentu kebijakan harus mengantisipasi pendapatan anggaran yang tidak bisa diprediksi dan berubah-ubah. Ini menimbulkan risiko besar bagi stabilitas makroekonomi. Tiga pendekatan dasar telah diambil untuk mengatasi risiko ini. Yang pertama adalah dengan melakukan *hedging* (cegah risiko) terhadap perubahan harga di masa depan (contoh, di pasar berjangka, tapi kemungkinan *hedging* umumnya terbatas untuk jangka waktu yang dekat yakni setahun atau sekitar itu). Kedua adalah menjadikan anggaran sebagai dasar estimasi aliran minyak “permanen” yang berdasarkan prediksi jangka panjang harga rata-rata dan kuantitas, daripada berdasarkan penghasilan jangka pendek tentang tingkat harga dan produksi sekarang. Ketiga adalah diversifikasi, melalui privatisasi sektor publik yang menguasai minyak, dan investasi nilai tunai dari privatisasi dalam portofolio yang terdiversifikasi. Opsi ketiga ini tergantung pada kemampuan pemerintah untuk melaksanakan program privatisasi, yang menjamin penawaran pasar untuk ladang minyak, yang tercermin dari nilai aktualnya sekarang. Seperti dikatakan oleh Stiglitz dalam bab 2 buku ini, *return* seperti itu mungkin akan sulit kalau tidak dikatakan mustahil untuk mencapainya, karena ada persoalan informasi asimetris dan kurangnya penegakan hak-hak properti karena privatisasi (keduanya membuat bidder prospektif menawar terlalu rendah atas *net present value*/ nilai sekarang bersih pendapatan minyak yang diharapkan).

Aspek lain pendapatan minyak adalah bisa dijadikan sebagai *collateral* atau jaminan bagi pemerintah untuk melakukan peminjaman internasional. Sebagai hasilnya, dimungkinkan bahwa menyusul booming minyak (entah disebabkan oleh kenaikan harga internasional ataupun peningkatan produksi) suatu pemerintahan akan mampu meningkatkan pengeluaran lebih dari satu kali, untuk yang terkait dengan peningkatan pendapatan minyak. Pemerintah itu bisa meminjam di pasar modal internasional untuk peningkatan aliran pemasukan minyak di masa mendatang. Banyak negara pengekspor minyak yang pada saat terjadi booming eksport minyak justru

terpuruk dalam jeratan utang, karena mereka telah membelanjakan lebih 100 persen dari hasil peningkatan pendapatan minyak. Apabila pendapatan minyak di masa mendatang bisa sepenuhnya diprediksi, maka melakukan pinjaman dengan (jaminan) penghasilan minyak di masa depan demi menaikkan belanja investasi publik mungkin bisa diterima. Namun, karena ketidakpastian yang sangat besar terkait aliran pendapatan minyak, maka melakukan pinjaman dengan pendapatan minyak di masa mendatang boleh jadi berbahaya.

KETAKUTAN “DUTCH DISEASE” YANG DIBESAR-BESARKAN

Salah satu booming ekspor minyak yang kemungkinan membahayakan adalah bangkitnya penghasilan minyak yang menyebabkan kenaikan pada belanja publik dan swasta, yang pada gilirannya menyebabkan apresiasi tajam nilai tukar riil, dan kemudian mendorong penurunan ekspor nonmigas dan melambatnya pertumbuhan ekonomi. Pola ini disebut juga sebagai “Dutch Disease,” dan dinamakan demikian setelah valuasi berlebihan mata uang guilden Belanda pada awal booming penghasilan gas alam di Belanda pada 1960an. Karena itu saran yang sering diberikan kepada negara-negara minyak adalah agar menahan diri dari terlalu banyak membelanjakan kenaikan pendapatan minyak, dan lebih baik membangun aset finansial, untuk meminimalkan apresiasi nilai tukar riil.

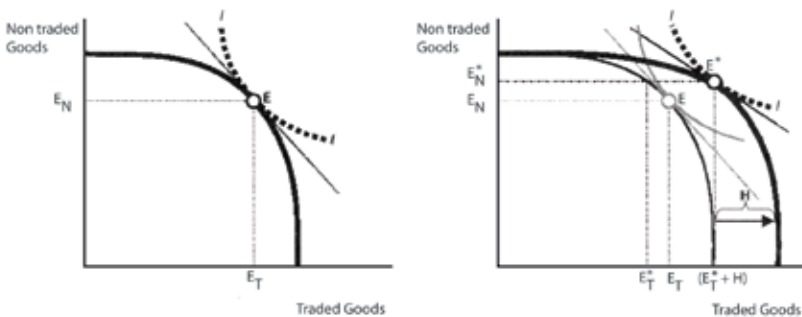
Mekanisme yang disodorkan itu dipahami dalam kerangka ekonomi yang menggambarkan perbedaan antara barang-barang perdagangan internasional di satu sisi, dan barang serta jasa yang tidak diperdagangkan di sisi lain. Manakala pengeluaran meningkat menyusul booming minyak, maka kenaikan belanja pada barang perdagangan (*traded goods*) dan barang bukan perdagangan (*nontraded goods*) turun. Barang perdagangan termasuk sektor seperti pertanian *cash* (kopi, teh, coklat) dan manufaktur (makanan olahan, tekstil, pakaian), yang diperdagangkan di pasar dunia. Barang bukan perdagangan termasuk produksi makanan untuk manfaat lokal (jagung, ubi kayu) atau jasa lokal.

Harga dolar untuk barang perdagangan ditentukan dalam pasar internasional. Di sisi lain, harga dolar barang bukan perdagangan disesuaikan untuk mengosongkan pasokan dan permintaan barang bukan perdagangan di dalam negeri. Peningkatan permintaan barang perdagangan bisa dipenuhi dengan cara menaikkan impor. Namun, meningkatnya permintaan untuk barang bukan perdagangan harus dipenuhi dengan

meningkatkan pasokan lokal. Harga barang bukan perdagangan naik relatif terhadap harga barang perdagangan, untuk menyeimbangkan peningkatan pasokan dengan meningkatnya permintaan. Kenaikan harga relatif barang bukan perdagangan atas barang perdagangan (atau ekuivalen, turunnya harga relatif barang perdagangan) dilihat sebagai apresiasi nilai tukar riil.

Semua ini diilustrasikan oleh model barang perdagangan dan barang bukan perdagangan yang terkenal itu, yang ditunjukkan dalam gambar 7.1. Gambar pada panel pertama menunjukkan *production possibility frontier* (PPF) suatu keadaan ekonomi sebelum booming minyak, dengan kemungkinan kombinasi (nonminyak) produksi barang perdagangan (garis horizontal) dan produksi barang bukan perdagangan (garis vertikal). Garis lengkung II (ditandai dengan garis putus-putus) menunjukkan kurva ketidakacuhan konsumen. Ekuilibrium awal berada di titik E, pada titik garis singgung PPF dan kurva II. Pada garis horizontal kita menemukan E_T , level produksi barang perdagangan nonminyak, dan pada garis vertikal kita menemukan E_N , level produksi barang bukan perdagangan. Garis miring PPF di titik E sama dengan nilai tukar riil (atau harga relatif barang perdagangan terhadap barang bukan perdagangan). Makin curam kurvanya, makin terdepresiasi nilai tukar.

Sekarang, anggap saja ada booming minyak, yang menaikkan total produksi barang perdagangan, yang sama dengan jumlah barang perdagangan nonminyak plus produksi minyak. Seluruh PPF bergeser ke kanan mengikuti jumlah booming minyak, H. Ekuilibrium baru ditunjukkan di panel sebelah kanan sebagai titik E^* . Perhatikan bahwa *produksi barang bukan perdagangan* telah naik menjadi E^*N . Total jumlah *barang perdagangan* (minyak dan nonminyak) juga



Gambar 7.1. Geometri Dutch Disease

meningkat, dalam hal ini ke level $E^*T + H$. Tapi yang penting, jumlah produksi barang perdagangan nonminyak sebenarnya turun ke E^*T . Kita bisa melihat nilai tukar riil telah terapresiasi karena garis miring berada di titik E^* yang kurang curam dibanding titik E , yang berarti kenaikan dalam harga relatif *barang bukan perdagangan* (yakni, apresiasi nilai tukar riil).

Apresiasi nilai tukar riil, bisa kita lihat jelas, telah menyebabkan penyesuaian kembali produksi perekonomian pada sektor nonminyak. Dengan meningkatnya harga relatif barang bukan perdagangan, pekerja dan modal berpindah ke produksi barang bukan perdagangan. Para pekerja dan modal itu masuk ke sektor *barang bukan perdagangan* dengan meninggalkan sektor barang perdagangan nonminyak. Singkatnya, kenaikan pengeluaran minyak menyebabkan pergeseran produksi dari barang perdagangan (contoh, pertanian *cash* dan barang ekspor manufaktur) dan ke arah barang dan jasa bukan perdagangan.

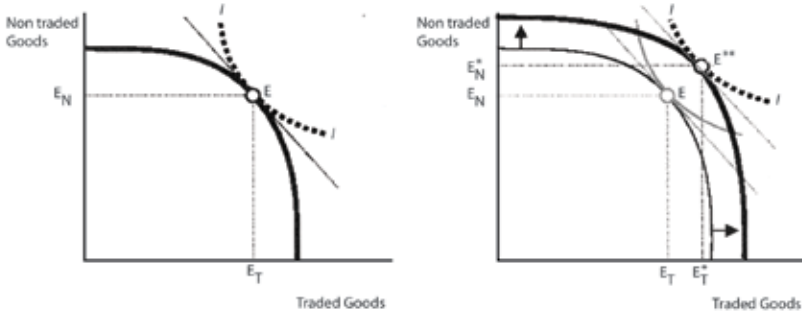
Penyesuaian ini sebenarnya tidaklah berarti “disease” *per se*. Kenaikan dalam *produksi barang bukan perdagangan* dengan mengorbankan *produksi barang perdagangan* (nonminyak) tidak dengan sendirinya merupakan sebuah “kekeliruan” kekuatan pasar, tetapi lebih merupakan satu-satunya cara perekonomian bisa lebih menguasai barang perdagangan dan barang bukan perdagangan sekaligus. Peningkatan dalam *barang perdagangan* dipenuhi melalui peningkatan impor. Peningkatan dalam barang bukan perdagangan dan jasa hanya dapat dipenuhi melalui peningkatan produksi dalam negeri barang dan jasa tersebut.

Pergeseran sumberdaya ini ini dapat menjadi “disease” sebenarnya atau kegagalan pasar, kalau ada sesuatu yang khusus tentang sektor barang perdagangan yang ditekan. Anggap saja, untuk tujuan ilustrasi, ekonomi mengekspor pakaian jadi sebelum minyak ditemukan. Sekali minyak ditemukan, pekerja dan modal didorong untuk meninggalkan sektor pakaian internasional untuk berpindah ke sektor barang bukan perdagangan. Apabila sektor pakaian jadi memberikan kontribusi spesial terhadap pertumbuhan (contoh, dengan menyebarkan praktik terbaik internasional dalam komputerisasi dan logistik), maka penurunan sektor pakaian dapat mendatangkan kesulitan pada perekonomian secara keseluruhan. Karenanya, booming minyak akan mendorong penurunan pada sektor teknologi yang unggul dalam perekonomian, dengan konsekuensi berkebalikan terhadap pertumbuhan jangka panjang. Satu solusinya adalah dengan membatasi ledakan dalam pengeluaran minyak, dan dengan demikian membatasi tumpahnya pekerja dari sektor pakaian jadi ke barang bukan perdagangan. Namun, kemungkinan lain adalah

dengan memberikan subsidi dengan target khusus untuk sektor pakaian jadi, demi mendorong transfer teknologi di sektor tersebut. Tekanan pada sektor nonminyak yang bisa diperdagangkan mungkin, pada keadaan tertentu, juga punya konsekuensi sebaliknya bagi distribusi pendapatan. Khususnya akan menggencet kelompok paling miskin dari yang miskin. Namun, hal itu tampaknya kurang mungkin terjadi dari yang sering diperkirakan, karena kelompok termiskin dari yang miskin ini lebih sering secara ekonomi terisolasi dalam produksi barang bukan perdagangan. Apalagi, saran untuk menabung daripada menginvestasikan pendapatan minyak untuk melindungi kelompok termiskin dari yang miskin, tidak akan masuk akal dalam banyak hal. Khususnya apabila investasi publik memiliki benefit langsung untuk peluang memperoleh pendapatan bagi kaum termiskin tersebut (contoh, dengan memperluas jalan raya dan jaringan pembangkit ke kawasan miskin).

Ringkasnya, ketakutan sebenarnya dari Dutch Disease adalah bahwa ekspor sektor nonminyak akan tertekan, dan karena itu akan menekan sumber utama kemajuan teknologi dalam perekonomian. *Tetapi ketakutan ini sangat dibesar-besarkan, karena hasil minyak bisa diinvestasikan secara benar sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional.* Andai saja hasil pendapatan minyak diinvestasikan dalam infrastruktur (jalan, pembangkit, telekomunikasi) yang bisa menaikkan produktivitas pekerja di dua sektor barang perdagangan dan barang bukan perdagangan. Anggap saja untuk sementara bahwa semua barang investasi diimpor langsung oleh pemerintah dengan menggunakan hasil minyak. Kelihatan tidak ada dampak pengeluaran langsung pendapatan minyak. Konsumsi meningkat sampai taraf bahwa sektor nonminyak (perdagangan dan barang bukan perdagangan) berkembang mengikuti meningkatnya investasi publik yang dibiayai dengan pendapatan minyak. Di panel kanan gambar 7.2, ini direpresentasikan sebagai pergeseran keluar dalam PPF. Produksi dan konsumsi barang perdagangan nonminyak dan barang bukan perdagangan meningkat. Nilai tukar riil pada E^{**} mungkin atau tidak mungkin terapresiasi relatif terhadap ekuilibrium awal pada E , tapi sudah bukan persoalan besar lagi, karena sektor barang perdagangan nonminyak berkembang terus. Sektor itu berkembang sebagai hasil peningkatan produktivitas karena investasi publik.

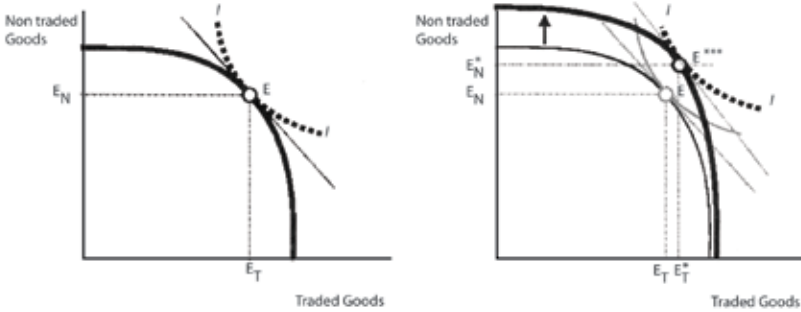
Apabila peningkatan pengeluaran pada investasi publik sebagian jatuh pada barang bukan perdagangan (bukan seluruhnya pada barang modal impor), akan ada dampak Dutch Disease kecil yang bukan berasal dari ledakan konsumsi tapi dari ledakan investasi itu sendiri. Dalam hal ini,



Gambar 7.2 Efek Investasi Publik melalui Booming Minyak

kenaikan belanja investasi akan cenderung menyebabkan apresiasi pada nilai tukar riil. Sementara, tekanan jangka pendek pada barang perdagangan, setidaknya sampai dampak penguatan produksi atas produksi barang perdagangan, akan muncul. Meskipun demikian, ini bisa berlangsung cepat karena manfaat jalan raya, pembangkit, dan investasi infrastruktur lainnya bisa muncul bersamaan dengan sangat cepat. Tiap tekanan pada produksi barang perdagangan kemungkinan akan berumur sangat pendek.

Juga sangat dimungkinkan, khususnya di negara-negara paling miskin, bahwa booming minyak menyebabkan depresiasi nilai tukar riil, apabila investasi publik yang didanai minyak secara substansial menaikkan produktivitas sektor barang bukan perdagangan, seperti ditunjukkan dalam gambar 7.3. Ini bisa memunculkan hasil yang paling mungkin dan sangat penting. Di negara-negara termiskin, produksi bahan makanan pokok (contohnya jagung) adalah barang bukan perdagangan yang paling penting dalam keranjang konsumsi. Walaupun kita sering mengira bahan makanan pokok ini sebagai barang perdagangan secara internasional, pada kenyataannya—karena biaya transpor yang sangat tinggi di daerah pedesaan negara miskin—bahan makanan pokok sebagian besar dikonsumsi di tempat oleh rumah tangga petani, daripada dipasarkan dan diperdagangkan untuk barang-barang lain. Makanan juga sebegitu jauh menjadi item tunggal terbesar konsumsi rumah tangga kaum miskin. Apabila pendapatan minyak diinvestasikan dalam menaikkan produktivitas petani miskin pemilik lahan terbatas (contohnya, mendanai varietas benih yang lebih baik untuk produksi lokal), maka kemungkinan batas produksi bergeser ke atas, seperti ditunjukkan oleh panah vertikal dalam gambar 7.3. Efek keseluruhan ledakan ekspor minyak mungkin berwujud dalam bentuk pengurangan harga relatif bahan makanan barang bukan perdagangan dan



Gambar 7.3 Depresiasi riil menyusul Kenaikan dalam Non-traded Food Yields

karena itu menjadi depresiasi sebenarnya (garis miring pada E^{**} lebih curam daripada titik E). Apalagi, sudah jelas bahwa produksi *barang bukan perdagangan* dan *barang perdagangan* (nonminyak) meningkat. Sekali lagi, tidak ada tekanan *barang perdagangan* nonminyak.

Ringkasnya, Dutch Disease adalah ketakutan yang terutama ada apabila booming minyak digunakan untuk mendanai konsumsi daripada investasi. Dalam hal itu, *sektor perdagangan* nonminyak kemungkinan akan tertekan terus menerus, dengan konsekuensi berkebalikan untuk pertumbuhan jangka panjang. Ini sangat tidak mungkin terjadi apabila pendapatan minyak digunakan secara benar untuk investasi publik di perekonomian yang sebagian besar tidak memiliki barang-barang publik, khususnya infrastruktur. Dalam hal itu, manfaat positif dari peningkatan investasi publik atas sektor perdagangan nonminyak adalah sangat mungkin mengalahkan konsekuensi negatif dari apresiasi nilai tukar riil.

Catatan final tentang investasi publik diperlukan di sini. Bahkan ketika infrastruktur publik (jalan raya, pelabuhan, pembangkit) sangat produktif, dan ketika pendanaan tersedia, investasi fisik yang sebenarnya akan membutuhkan waktu untuk dilaksanakan. Sementara langkah optimum itu sendiri membutuhkan kalkulasi ekonomi. Banyak proyek investasi menerapkan biaya penyesuaian (contoh, gangguan terhadap aktivitas atau kongesti ekonomi karena proyek-proyek investasi). Respons paling optimum dalam hal ini adalah menyebarkan investasi pada waktunya, untuk memaksimalkan benefit investasi netto atas biaya penyesuaian itu sendiri. Derap investasi ini kadang dijelaskan sebagai investasi berdasarkan “daya serap” perekonomian. Contoh paling terkenal dari investasi yang berantakan adalah kepadatan yang masif dan mahal di pelabuhan-pelabuhan Nigeria pada saat ledakan belanja, menyusul kenaikan harga minyak pada

awal 1970an. Langkah optimum belanja investasi bukan dimotivasi oleh Dutch Disease *per se*, atau oleh nafsu seketika untuk menyebar belanja minyak pada waktunya, tapi lebih banyak karena biaya penyesuaian yang diterapkan oleh proyek-proyek investasi itu sendiri.

KEBIJAKAN NILAI TUKAR

Dalam kasus “normal” nilai tukar riil cenderung terapresiasi menyusul kenaikan pendapatan minyak, dan para penentu kebijakan di pemerintahan bisa “merekayasa” apresiasi itu dengan dua cara. Dalam cara pertama, bank sentral mempertahankan tingkat kurs mengambang. Hasil minyak menyebabkan apresiasi nilai tukar nominal *vis-à-vis* dolar dan euro. Ini menyebabkan tekanan ke bawah terhadap harga barang perdagangan nonminyak dalam mata uang lokal, dan dengan demikian menyebabkan kejatuhan harga barang perdagangan relatif terhadap barang bukan perdagangan (yakni, apresiasi riil). Pada kasus kedua, nilai tukar nominal mata uang nasional dikuncikan (*pegged*) ke dolar AS, atau euro, atau basket. Sekarang, peningkatan dalam belanja domestik yang mengikuti booming minyak menyebabkan kenaikan harga barang bukan perdagangan. Di sisi lain, harga barang perdagangan dijaga tetap konstan karena ketetapan nilai tukar nominal. Sekali lagi, ada penurunan harga barang perdagangan yang relatif terhadap barang bukan perdagangan (yakni, apresiasi riil). Tidak ada hal yang menentukan seperti mekanisme nilai tukar mana yang harus dipilih. Bagi negara-negara kecil yang menghadapi transformasi struktural besar, instabilitas dalam permintaan mata uang lokal, dan ketidakpastian arus modal dan minyak, kemungkinan ada preferensi untuk mempertahankan nilai tukar dengan peg yang disesuaikan. Sementara, bank sentral menjaga nilai tukar nominal stabil, tetapi tetap mencadangkan opsi untuk membuat devaluasi atau revaluasi terpisah di masa depan. (kalau harga minyak anjlok tajam, misalnya, bank sentral boleh melakukan devaluasi untuk mengurangi harga relatif barang bukan perdagangan). Rate yang dipeg menambah prediktabilitas pada level harga, dan membuat kebijakan moneter di bawah target nilai tukar. Sudah tentu penguncian mata uang yang berhasil mensyaratkan cadangan devisa yang besar, penghindaran ekspansi kredit domestik yang berlebihan, dan penghindaran tingkat tinggi utang eksternal jangka pendek, yang semuanya itu dapat menyebabkan penarikan besar-besaran modal asing dan serangan spekulatif *self-fulfilling* atas mata uang domestik.

Sebagaimana dijelaskan dalam teks sebelumnya, apresiasi sesungguhnya tidak sama dengan tekanan terhadap produksi dari sektor perdagangan tradisional (contoh, pertanian). Sangat mungkin bahwa nilai tukar terapresiasi, dan juga bahwa produksi perdagangan nonminyak berkembang luas. Ini adalah kasus ketika pendapatan minyak digunakan untuk mendanai investasi publik yang mendongkrak produktivitas sektor perdagangan nonminyak. Di negara-negara miskin dengan infrastruktur yang sangat minim, hasil produktivitas dalam sektor perdagangan nonminyak yang dihasilkan dari investasi infrastruktur baru (khususnya pembangkit, jalan raya, telekomunikasi, dan fasilitas pelabuhan) lebih mungkin mengalahkan dampak negatif terhadap produksi –utamanya yang disebabkan apresiasi nilai tukar terkait belanja investasi publik. Kesimpulan ini akan minimal berlaku selama periode beberapa tahun (cukup waktu bagi penyediaan infrastruktur), kalau tidak segera pada awal booming minyak. Karena itu, gagasan bahwa pemerintah harus menahan belanja investasi dalam rangka mencegah apresiasi riil nilai tukar, demi “melindungi” sektor perdagangan nonminyak, kemungkinan akan keliru dalam praktiknya. (Sudah tentu, bahkan jika produksi sektor perdagangan benar-benar ditekan, entah itu “disease” atau bukan sangat tergantung pada apakah ada faktor eksternal, atau konsekuensi distribusi pendapatan, terkait dengan sektor perdagangan tradisional, seperti dijelaskan lebih awal).

TRANSFER TUNAI PENDAPATAN MINYAK KEPADA PUBLIK

Di antara para penganjur pasar bebas, ada seruan berulang kepada negara untuk mendistribusikan penghasilan minyak langsung ke rumah tangga dalam bentuk transfer sekaligus. Analisis pasar bebas mendasarkan argumen mereka pada tiga posisi. Pertama, mereka cenderung menolak gagasan bahwa investasi dalam infrastruktur (termasuk jalan raya, pembangkit, telekomunikasi, air, dan sanitasi) harus diberikan oleh sektor publik lebih dulu. Sektor swasta, klaim mereka, akan menyuplai investasi yang dibutuhkan, tapi hanya bila pemerintah benar-benar menerapkan *rule of law*. Kedua, mereka tidak memercayai para pemimpin politik negara untuk mengelola arus pemasukan besar atas nama rakyat keseluruhan. Dengan memaksa sektor negara untuk mencurahkan pendapatan minyak dalam pembayaran langsung ke publik, menurut argumen itu, penyalahgunaan belanja publik bisa dihindari. Ketiga, mereka percaya bahwa pengeluaran jaring pengaman sosial harus dilaksanakan melalui transfer langsung

dari negara kepada orang miskin. Ini telah dilakukan, dengan sejumlah kesuksesan nyata, di Brazil dan Meksiko, tempat transfer dana tunai langsung kepada rumah tangga miskin dikaitkan dengan “performa baik” rumah tangga. Terutama bagi rumah tangga yang mengirimkan anak-anak mereka ke sekolah dan mengirim mereka untuk pemeriksaan kesehatan.

Posisi ini secara umum tidaklah berlangsung persuasif, khususnya di negara-negara yang sangat miskin. Sebagai contoh, pengalaman pendanaan swasta pada infrastruktur di negara berpendapatan rendah sangat mengecewakan. Ada peningkatan skeptisisme bahwa investasi swasta mau mendanai jaringan infrastruktur dasar, khususnya jalan raya dan pembangkit. Kedua sektor itu merupakan sasaran bagi peningkatan *return* yang penting untuk diatur, yang menandakan perlunya pemasok publik untuk infrastruktur atau minimal monopoli yang diregulasi secara terbuka. Sebagai tambahan, sebagian dari investasi yang paling mendesak (seperti untuk prioritas kesehatan dan pendidikan) berada di luar jangkauan keuangan rumah tangga termiskin. Pendanaan keuangan langsung untuk pelayanan ini dibutuhkan demi memastikan akses yang luas untuk jasa tersebut bagi mereka yang membutuhkan. Akhirnya, skema transfer pribadi di Brazil atau Meksiko yang langsung ke rumah tangga, sebagian berjalan karena sudah tersedianya infrastruktur dasar di pedesaan (sekolah, klinik, transportasi, dan pembangkit) di negara-negara itu. Tapi kasusnya berbeda di kawasan pedesaan di banyak negara pengeksport minyak berpendapatan rendah.

Perhatikan, bahkan program Brazil dan Meksiko masih jauh dari proposal untuk pemberian gratis secara merata, yakni jatah tetap dari pendapatan minyak kepada tiap rumah tangga. Itulah proposal yang berulang kali dibuat oleh para pendukung pasar bebas di AS, dan didasarkan pada model distribusi di Alaska. Program transfer di Brazil dan Meksiko ditargetkan untuk rumah tangga berpendapatan rendah, dan disyaratkan dengan tindakan tertentu di rumah tangga itu dalam bentuk dukungan terhadap kesejahteraan anak-anak mereka. Jadi, transfer itu memberikan pelayanan kesejahteraan sosial. Di Norwegia, pendapatan gas juga didistribusikan kepada publik, tapi dalam bentuk benefit pensiun. Seperti diketahui, pendapatan gas pertama-tama diakumulasi dalam rekening pensiun nasional, yang kemudian akan digunakan untuk melayani kewajiban pensiun selama beberapa dekade ke depan. Seperti di Brazil dan Meksiko, pendapatan gas dengan demikian memenuhi fungsi inti publik sebagai asuransi sosial, bukan hanya sekadar berfungsi sebagai transfer pendapatan ke rumah tangga.

MENABUNG PENDAPATAN MINYAK UNTUK MASA DEPAN MELALUI ASET FINANSIAL

Negara-negara kaya minyak berpendapatan rendah kadang disarankan untuk mengakumulasi pendapatan minyak mereka ke dalam wadah keuangan nasional atau *fund* (mungkin disimpan dalam saham asing atau obligasi), dan hanya membelanjakan “income” atau “earning” dari aset keuangan dalam *fund* itu. Gagasannya adalah untuk menciptakan sokongan finansial yang dapat digunakan untuk mendanai pengeluaran publik di masa depan yang tidak menentu, sebagai contoh, benefit pensiun selama beberapa generasi. Saran seperti ini secara tepat memahami bahwa dengan aset yang akan habis seperti minyak, ada alasan kuat untuk memperlancar konsumsi dalam jangka waktu yang lebih lama. Bukannya bergantung pada aliran pendapatan minyak itu sendiri yang akan habis. Namun, gagasan hanya membelanjakan pendapatan dari aset finansial yang terakumulasi kurang bisa diterima sebagai aturan umum, apalagi pada saat *timing* pengeluaran yang masih berbasis minyak. Sampai tingkat tertentu bahwa pendapatan minyak digunakan untuk investasi publik, minyak bisa diubah menjadi aset fisik yang berusia panjang dan modal manusia ketimbang modal finansial, tetapi benefit intertemporal pendapatan minyak tersebut masih juga dapat dinikmati sampai kapanpun.

Pada intinya, para penentu kebijakan menghadapi pilihan di antara empat aset berusia panjang: minyak di perut bumi, aset finansial (contoh, cadangan devisa), aset fisik (contoh, jalan raya), dan modal manusia (contoh, tenaga kerja yang berpendidikan lebih baik). Bagi negeri kaya minyak seperti Norwegia yang sudah memiliki modal fisik dan manusia, pilihan terbaik adalah mungkin mengakumulasi aset finansial untuk menutupi biaya jangka panjang sistem pensiun publik. Ini memang kebijakan National Pension Fund negeri itu. Namun, bagi negara-negara miskin, tampaknya lebih masuk akal untuk segera mengubah pendapatan minyak menjadi aset fisik dan modal manusia. Bahkan lebih bisa diterima bagi negara-negara ini untuk meminjam dari pendapatan nasional di masa depan, demi meningkatkan belanja investasi pada investasi publik yang memiliki *high-return*.

Begitupun, opsi terakhir ini mensyaratkan kehati-hatian yang besar karena volatilitas pasar modal dan harga minyak dunia. Upaya untuk menghipotekkan pendapatan nasional di masa depan demi meningkatkan belanja publik telah berulang kali terjadi, dan akhirnya menyebabkan krisis anggaran dan utang.

TATA KELOLA YANG BAIK DAN PENDAPATAN MINYAK

Banyak bab di buku ini secara detail membahas aspek-aspek tata kelola yang baik dalam pendapatan minyak, dari eksplorasi awal, sampai pelelangan dan penyusunan kontrak, sampai transparansi fiskal jangka panjang. Di sini cukuplah menekankan sebagian elemen *good governance*, karena kaitannya secara spesifik dengan pendapatan minyak dan strategi pembangunan nasional. Pertama, ada kebutuhan mendesak bagi tiap pemerintahan untuk menyiapkan perkiraan spesifik pendapatan nasional dan pendapatan fiskal yang diharapkan dari sektor minyak dan gas. Perkiraan ini harus memperhitungkan biaya produksi, harga dunia, dan habisnya minyak, dengan semua ketidakpastian yang melekat pada semua item tadi. Ekspektasi arus pendapatan haruslah diinformasikan ke publik, dan menjadi sasaran revisi reguler mengingat besarnya ketidakpastian yang ada. Kedua, arus fiskal spesifik yang terkait dengan pendapatan minyak haruslah dijelaskan dan dibuat terbuka kepada publik. Implikasi fiskal pendapatan minyak secara tipikal muncul dalam banyak wujud: bagi hasil, royalti, pajak korporat, dan cara yang lain. Semua ini harus dijelaskan secara rinci dan konsisten, sekali lagi dengan tekanan pada ketidakpastian begitu pula dengan prediksi utamanya.

Seperti disebutkan sebelumnya, cara transparan harus digunakan untuk mengelola tingginya risiko dari volatilitas harga internasional dan produksi nasional yang tidak pasti. Anggaran harus didasarkan pada penilaian cermat tentang masa depan harga dunia. Kewaspadaan tinggi haruslah digunakan dalam menjanjikan pendapatan minyak ke depan untuk mengamankan pinjaman sekarang. Pinjaman yang agresif, yang seringkali didorong oleh bank-bank internasional, sudah berulang kali terbukti menjadi sumber kerusakan eksportir komoditas. Jalan untuk melakukan *hedge* terhadap risiko harga minyak harus diupayakan terus menerus.

Pemerintah harus eksplisit menyangkut konversi sumberdaya minyak yang terbatas dan akan habis menjadi benefit jangka panjang dan berkelanjutan bagi masyarakat. Daripada mentransfer pendapatan minyak sebagai pendapatan sekarang kepada generasi saat ini, bagian terbesar dari pendapatan harus diinvestasikan, tidak hanya untuk memberikan landasan bagi pertumbuhan jangka panjang, tapi juga untuk memastikan bahwa benefitnya dibagi merata ke setiap generasi. Hal itu bisa diselesaikan secara finansial (contoh, dengan menginvestasikan pendapatan minyak ke dalam aset internasional yang akan digunakan untuk pembayaran pensiun ke depan, sebagaimana berlaku di Norwegia), atau secara fisik, dengan

membangun infrastruktur (jalan raya, jaringan pembangkit) dan modal manusia yang akan berlangsung selama beberapa dekade.

Dalam publikasi terbarunya, International Monetary Fund (IMF) meringkaskan lima cara bijaksana bagi negara berpendapatan rendah untuk mengelola peningkatan arus bantuan asing. Prinsip dasar yang sama berlaku untuk mengelola peningkatan aliran minyak juga. Sudah tentu, bantuan dan minyak memiliki implikasi ekonomi yang serupa. Keduanya adalah pendapatan tambahan untuk negara. Keduanya gampang bergejolak (*volatile*). Keduanya bisa diperdagangkan. Dan keduanya adalah sumberdaya yang “mudah habis”, karena arus bantuan, seperti juga aliran minyak, lebih bersifat temporer. Ini adalah lima rekomendasi IMF (rekomendasi diberi garis miring) dalam kaitannya dengan bantuan, dengan komentar singkat menyangkut bagaimana mereka diterapkan untuk minyak.

1. *Minimize the risks of Dutch Disease*. Ini bisa dilakukan dengan memastikan bahwa pendapatan minyak diinvestasikan dalam cara yang memperkuat produktivitas, dan karena itu meningkatkan bukannya menurunkan produksi dalam *traded good sector* nonminyak.
2. *Seek to enhance growth in the short to medium term*. Pendapatan minyak bisa diinvestasikan dalam area “quick win” dengan *high return*, seperti perbaikan produksi makanan, memperkuat infrastruktur (khususnya jalan raya, pembangkit, dan pelabuhan), dan meningkatkan belanja pendidikan.
3. *Promote good governance and reduce corruption*. Kuncinya di sini adalah transparansi dan informasi publik yang bisa diandalkan tentang sumber dan penggunaan pendapatan minyak, serta ekspektasi aliran pendapatan minyak di masa depan.
4. *Prepare an exit strategy*. Peningkatan arus bantuan asing bersifat sementara (*by design*), sehingga pemerintah yang menerimanya harus merancang untuk menggantikan pendapatan *base-nya* di masa depan seiring dengan penyusutan arus bantuan. Begitu pula negara pengekspor minyak harus bersiap untuk menghadapi hilangnya arus pendapatan minyak.
5. *Regularly reassess the appropriate policy mix*. Pendapatan minyak sangat mudah bergejolak (*volatile*) dan campuran spesifik kebijakan fiskal, moneter, dan nilai tukar yang tepat akan berubah pada saatnya seiring fluktuasi harga internasional, aliran minyak, dan perubahan dalam produktivitas dalam sektor nonminyak. Bukti tentang valuasi berlebihan atas nilai tukar riil (contoh, kuatnya tekanan profit dalam sektor ekspor nonminyak) harusnya mendorong kebijakan untuk mendepresiasi nilai

tukar nominal, entah melalui gerakan sekaligus dari nilai tukar yang dipeg, atau perubahan dalam campuran moneter-fiskal yang konsisten dengan depresiasi nilai tukar.

MENUJU PENILAIAN KUANTITATIF PENDAPATAN MINYAK DAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Semua yang telah dikatakan di sini sudah tentu bersifat umum. Untuk bergerak melampaui generalisasi ini dibutuhkan model kuantitatif dari keadaan spesifik suatu negara, model yang melampaui jangkauan bab ini. Sebuah pendekatan analitis formal tipikal akan memaksimalkan kesejahteraan antargenerasi yang menjadi sasaran kemungkinan produksi ekonomi, masa pendapatan minyak, ketidakpastian tentang harga minyak dunia, dan peluang investasi di tangan, dengan mempertimbangkan investasi fisik dalam kapasitas produksi dan investasi finansial dalam aset-aset di luar negeri. Analisis formal dapat menunjukkan bagaimana jalur pendapatan minyak yang temporer dan mudah habis, bisa diperpanjang dengan cara terbaik menjadi benefit jangka panjang bagi generasi berikutnya. Tingkat dimana perencanaan kebijakan “mendiskon” masa depan akan banyak menentukan masa penggunaan pendapatan minyak.

KESIMPULAN

Pendapatan minyak tidak perlu menjadi sebuah kutukan. Kalau dikelola dengan benar, mereka bisa memainkan peranan khusus dan penting dalam keseluruhan pembangunan ekonomi di negara-negara berpendapatan rendah, terutama dengan menyediakan pendanaan publik untuk investasi penting pada *public goods* yang sangat pokok. Sepanjang hal ini dilakukan, ketakutan tentang Dutch Disease mungkin lebih banyak dibesar-besarkan. Sifat alamiah barang akan bervariasi antara negara dan kawasan, khususnya berdasarkan tahapan pembangunan ekonomi. Bagi kalangan termiskin dari yang miskin, prioritas akan terletak pada pemenuhan kebutuhan dasar dan infrastruktur dasar. Bagi negara-negara berpendapatan menengah, prioritas akan terletak pada perluasan akses ke pendidikan lebih tinggi, sains, dan teknologi maju. Bagi negara-negara berpendapatan tinggi, prioritas kemungkinan akan terletak pada pemenuhan komitmen pada belanja kesejahteraan sosial, terutama menyangkut pensiun dan perawatan

kesehatan. Dalam semua kasus ini, akan ada kemungkinan keuntungan dalam penggunaan pendapatan minyak untuk menutup prioritas belanja *publik*, daripada melihat pendapatan minyak sebagai arus pendapatan yang ditransfer kembali ke rumah tangga. (Sudah tentu kesimpulan seperti itu menuntut pertanyaan soal transparansi dan kejujuran sektor publik.) Mengingat volatilitas harga minyak dunia dan habisnya minyak suatu saat nanti, perhatian penting harus diberikan untuk mengelola risiko makroekonomi yang besar dari aliran pendapatan minyak. Sebagaimana juga diperlukan membagi benefit pendapatan minyak kepada rakyat antargenerasi. Ini bisa dilakukan sebaik-baiknya dengan mengonversi aliran minyak menjadi modal finansial, modal fisik, dan modal manusia yang berusia lebih awet.

CATATAN

- 1 Dengan istilah “tanpa saingan” (*nonrival*) saya bermaksud menyatakan bahwa konsumsi satu orang terhadap suatu barang tidak menghilangkan potensi bagi orang lain untuk menikmati barang tersebut. Dengan istilah “nonexcludable” saya bermaksud menyatakan bahwa sulit *mencegah* orang dari menggunakan suatu barang sekali barang itu sudah diproduksi.

REFERENSI

- Sachs, J.D. and F. Rodriguez. 1999. “Why do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?” *Journal for Economic Growth* 4: 277-30;
- Sachs, J.D. and A. Warner. 1999. “The Big Push, Natural Resource Booms and Growth.” *Journal of Development Economics* 59: 43-76.
- Sachs, J.D. and A. Warner. 2000. “Natural Resources Abundance and Economic Growth.” HIID Development Discussion Paper 517a, October 1995. Kemudian dipublikasikan dalam *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Sachs, J.D. and A. Warner. 2001. “The Curse of Natural Resources.” *European Economic Review* 45: 827-38.
- UN Millenium Project. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*. New York: Earthscan.

B a b 8

Ekonomi Politik Dana Sumberdaya Alam

Macartan Humphreys dan Martin E. Sandbu

IKHTISAR

Dasar pemikiran ekonomis dana-dana sumberdaya alam ternyata lemah. Namun demikian, sesungguhnya dana sumberdaya alam memiliki landasan politis yang sangat penting. Dalam bab ini, kita akan menunjukkan secara teoritis bahwa pentingnya dana sumberdaya alam (*natural resources fund/ NRF*) terletak pada pengaruhnya terhadap berbagai insentif yang dihadapi para pelaku politik. Analisis teoritis ini didukung oleh kerja empiris atas berbagai keputusan kelembagaan dan pengeluaran. Seperti sering terjadi, jika NRF tidak mampu memberi pengaruh pada insentif politik secara mendasar, maka keberadaan NRF dapat diabaikan atau dapat ditangani langsung oleh pemerintah dan tidak menimbulkan pengaruh yang bermanfaat. Agar menjadi efektif, kami berpendapat bahwa (1) keputusan-keputusan penarikan (dana) harus diatur melalui regulasi yang rinci dan bukan sekadar panduan umum, (2) keputusan-keputusan kunci harus dibuat oleh badan yang mewakili berbagai kepentingan konstituen politik, dan (3) harus ada tingkat transparansi yang cukup tinggi berkaitan dengan status dan operasional —khususnya, ada proses anggaran yang terpadu dan pelaporan kepada publik menyangkut pembayaran, perusahaan induk, dan investasi. Tetapi, kita juga menekankan bahwa pada semua kasus, dampak dari detail-detail kelembagaan akan bergantung pada sejauh

mana mereka dapat mengubah insentif yang dihadapi para pelaku politik. Kami berhasil mengidentifikasi serangkaian cara untuk memastikan agar bantuan tersebut dapat disesuaikan dengan berbagai insentif politik secara benar, termasuk berbagai cara yang dapat “dipinjam” kekuatan kelembagaan dari pihak ke tiga.

PENDAHULUAN

Meskipun ada kepercayaan umum akan manfaat NRF, namun berbagai penelitian tidak menunjukkan bukti bahwa NRF dapat membawa pengelolaan sumberdaya alam menjadi lebih baik (Davis dkk. 2003; Fasano 2000). NRF tidak hanya diterapkan di negara-negara yang menggunakan pendapatan dengan baik, tetapi juga dijalankan di negara-negara yang memanfaatkan pendapatannya dengan buruk. Dalam beberapa hal NRF kerap membatasi pengeluaran pemerintah, namun pada kasus-kasus lain, aturan-aturan dana diubah atau NRF itu sendiri diserang ketika pemerintah hendak meningkatkan pengeluarannya. Ketika hubungan antara kehadiran NRF dan pemulusan pengeluaran (*expenditure smoothing*) berjalan positif, maka tidak jelas lagi apakah NRF itu sendiri atau sistem politik negara yang bertanggungjawab atas pemilihan kebijakan. Norwegia, misalnya, banyak disebut sebagai negara yang memiliki NRF sangat efektif, namun menyimpulkan NRF menimbulkan efek yang besar sangat sulit: Berbagai pembatasan yang diberlakukan pada pembuat kebijakan oleh Dana Norwegia sungguh sangat lemah.¹ Sebaliknya, banyak sekali upaya dilakukan agar Chad menyediakan sebuah Dana bagi generasi mendatang, sebagai prasyarat Bank Dunia untuk mengucurkan dana bagi pembangunan ladang minyak Doba dan saluran pipa Chad-Kamerun. Tetapi, di samping persoalan dana, sesungguhnya Chad tergolong sebagai salah satu negara paling korup dan tidak demokratis di dunia, dan berbagai pengalaman belakangan ini menunjukkan, pemerintah merasa bebas untuk dengan gampang mengubah peraturan ketika mereka memerlukan akses terhadap pendapatan dari minyak. Sehingga akhirnya kenyataan ini melahirkan teka-teki: jika memang ada, faktor-faktor apakah, dari dana sumberdaya alam yang mungkin dapat membawa ke arah perubahan yang bermanfaat dalam pilihan kebijakan ekonomi?

Untuk menjawab teka-teki tersebut, kita akan mengkaji riset mutakhir tentang aspek ekonomi politik dalam pembuatan kebijakan. Riset ini mempelajari berbagai insentif yang dihadapi para pelaku politik di

lingkungan kelembagaan yang berbeda-beda, dan memeriksa bagaimanakah insentif tersebut dapat mempengaruhi pilihan kebijakan yang diambil. Analisis kami menyarankan bahwa alasan munculnya hubungan yang buruk antara NRF dan kebijakan yang efektif adalah bahwa logika ekonomi yang digunakan untuk menyokong NRF tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa NRF itu memang diperlukan. Kebijakan pengeluaran yang baik, dapat diterima dengan atau tanpa adanya NRF. Yang lebih penting bagi landasan ekonomi adalah pertimbangan ekonomi politik. Kita menelaah pertanyaan tentang apakah dana sumberdaya alam memang bermanfaat, dengan melakukan analisis tentang pengaruh insentif politik terhadap keputusan-keputusan kunci menyangkut besarnya dana yang hendak diakumulasi. Menyiapkan sebuah dana sumberdaya alam tidak berarti mengubah insentif ekonomi politik bagi kepentingan “perilaku buruk”. Kekuatan sebuah NRF terletak pada rincian prosedur kelembagaannya, dan pada *bagaimanakah hal-hal itu dapat mempengaruhi insentif politik yang dihadapi para pembuat kebijakan*. Sebuah NRF bisa dikatakan bermanfaat hanya jika mampu memperbaiki insentif-insentif tersebut; jika insentif-insentif ini tetap tidak berubah maka NRF tidak akan memberi sumbangan pada pengelolaan fiskal yang lebih baik, dan bahkan mungkin membuat berbagai persoalan menjadi lebih buruk dengan menambahkan kerumitan dan mengurangi transparansi.

Akar argumen kita adalah sebagai berikut. Alasan penting bagi ketidakmampuan para pembuat kebijakan untuk menyelamatkan pendapatan yang demikian besar (*windfall revenues*) bagi masa depan adalah bahwa mereka siap mengambil risiko kehilangan kontrol atas bagaimana uang tersebut akan dibelanjakan di kemudian hari. Jika sebuah pemerintahan baru mengambilalih kekuasaan, dan secara dramatis mengubah cara bagaimana uang dibelanjakan, maka pembuat kebijakan yang tengah berkuasa memiliki insentif untuk belanja lebih banyak lagi, *sekalipun dia sendiri* juga akan lebih suka memuluskan pengeluaran dalam kurun waktu tertentu di masa datang. Hal ini berarti bahwa beberapa kompromi yang dapat memberi keuntungan bagi semua kelompok politik sangat mungkin dilakukan, meskipun dalam prakteknya jarang sekali berhasil. Kompromi-kompromi semacam ini menuntut pemerintahan di masa mendatang yang kuat agar berhenti mengubah-ubah kebijakan terlalu banyak, dan hal ini akan mendatangkan pengaruh bagi pemerintah yang berkuasa untuk menabung sebanyak-banyaknya bagi masa depan. Saat ini, masalahnya adalah mengajak para pembuat kebijakan untuk teguh melaksanakan kebijakan yang lebih moderat di masa depan. Jika

Norwegia mencoba menabung sebagian besar pendapatan minyaknya, hal ini disebabkan lingkungan kelembagaan umum di negara tersebut (tidak hanya dana minyak) mendukung kehidupan politik yang memiliki derajat kepastian yang tinggi (di bawah ini kita akan mengungkapkan lebih banyak tentang temuan-temuan empiris tentang efek ini). Di negara-negara dengan sistem yang lebih lemah, tantangannya adalah membangun mekanisme kelembagaan untuk mendukung komitmen dan kepastian. Hal ini tentu saja jauh lebih umum dibandingkan dengan pertanyaan apakah perlu memiliki NRF atau tidak; hal ini langsung menohok jantung bangunan negara. Kita juga memberi perhatian pada apakah dan bagaimana waktu pembentukan sebuah NRF dapat digunakan untuk perbaikan kecil bagi struktur kelembagaan dari ekonomi politik negara. Untuk melaksanakan hal itu, kita memberi tekanan pada risiko bahwa tujuan-tujuan pembentukan NRF tidak tercapai sama sekali ketika insentif-insentif politik menentang mereka.

Sehingga, kita berpandangan bahwa penting sekali bagi perancang dana sumberdaya alam untuk memperhatikan konteks ekonomi politik di mana Dana tersebut dibentuk. Meskipun konteks tersebut unik di masing-masing negara, kita bermaksud menggambarkan berbagai tipe dampak ekonomi politik yang diperkirakan beroperasi secara umum, dan menunjukkan bagaimana mereka menciptakan insentif-insentif yang menentang pengelolaan kekayaan sumberdaya alam yang hati-hati (*prudent*). Bagaimana efek-efek tersebut bekerja “di lapangan” serta bobot relatifnya, merupakan satu hal yang hanya dapat ditentukan melalui pengetahuan lokal. Tujuan kita adalah menunjukkan pada para pembuat kebijakan berbagai efek yang mungkin muncul di lapangan, dan mendorong mereka untuk mengidentifikasi kekhususan efek-efek tersebut dalam konteks lokal.

Pada bagian akhir bab ini, kita menyarankan adanya serangkaian cara untuk mengatasi akibat buruk dari insentif yang merusak. Kita menekankan adanya sebuah pengambilan keputusan bersama atau pemisahan kekuasaan dalam keputusan penarikan dan pembelanjaan, dan sebuah transparansi tingkat tinggi dalam operasi dana. Sejumlah solusi, menyangkut landasan ilmiah-sosial yang kita tawarkan dalam bab ini, akan dibahas lagi pada Bab 11, yang akan lebih membahas lebih rinci tentang aspek hukum dalam mencapai tujuan-tujuan seperti yang kita jelaskan di sini.

DASAR PEMIKIRAN EKONOMI BAGI AKUMULASI DAN DANA SUMBERDAYA ALAM

Argumen ekonomi yang biasanya diajukan bagi NRF, sebenarnya tidak menyediakan landasan bagi lahirnya lembaga-lembaga baru pemerintah. Sebaliknya, mereka justru menyediakan sebuah argumen bagi pemuluan pengeluaran (*expenditure smoothing*). Argumen tersebut berjalan sebagai berikut. Di negara-negara berpendapatan rendah atau menengah (dan sejumlah kecil negara berpenghasilan tinggi) yang ekspor utamanya adalah minyak bumi atau sumberdaya mineral, pemerintah sering memperoleh pendapatan yang sangat besar (sebagai saham ekonomi negara atau dibandingkan dengan pendapatan pemerintah dari sumber-sumber lain) sekaligus sangat tidak stabil. Ketidakstabilan rente sumberdaya alam, dalam jangka pendek merupakan akibat volatilitas harga komoditas dunia, dan dalam jangka panjang berasal dari fakta bahwa sumberdaya alam dapat habis dan dengan demikian tidak dapat dieksploitasi selamanya. Situasi ini menciptakan sebuah masalah khusus bagi kebijakan fiskal,² mengingat volatilitas dalam pengeluaran biasanya berada di bawah optimal. Belanja publik menciptakan keuntungan marginal yang terus berkurang (*diminishing marginal benefit*)—keuntungan sosial dari belanja yang lebih besar dari pada rata-rata jangka panjang dalam beberapa tahun, tidak cukup besar untuk mengatasi biaya sosial ketika terjadi pengurangan belanja di bawah rata-rata di tahun-tahun yang lain.³ Akan tetapi, pola naik turun (*boom-bust*) seperti ini hampir merupakan pengalaman universal dalam ekonomi yang bergantung pada komoditas.

Hal ini melahirkan sejumlah implikasi. Salah satunya adalah bahwa belanja seharusnya distabilkan dan tidak terlalu mengikuti naik-turunnya pendapatan secara pasti. Implikasi lainnya, bahwa pendapatan besar dan bersifat sementara—seperti yang diperoleh dari sumberdaya alam yang dapat habis—harus diselamatkan sedemikian rupa, sehingga juga dapat memberi manfaat generasi mendatang. Dana-dana sumberdaya alam sering kali dibentuk dengan satu atau beberapa hal tersebut sebagai tujuan utama, dan serta ketentuan akumulasi dan belanja yang rinci yang dirancang untuk keperluan tersebut. Sesungguhnya, NRF sering memperoleh label “dana stabilisasi,” “dana tabungan,” atau “dana generasi masa depan.” Prinsip utama di balik stabilisasi dan tabungan adalah sama. Pada saat pendapatan menumpuk di depan, seperti kasus umum aliran pendapatan sumberdaya alam, sebuah kebijakan belanja publik yang konstan akan memiliki dua tugas, yakni menjalankan fungsi tabungan sekaligus fungsi stabilisasi.

Ini bukanlah tempat untuk berdebat tentang perincian alur belanja (*spending path*) yang optimal secara ekonomi, tentang munculnya berbagai ketidaksepakatan yang masuk akal (lihat Bab 7 dan Engel dan Valdés 2000 untuk melihat beberapa pandangan). Persoalan utama yang perlu dicatat adalah bahwa pola utama belanja publik adalah *tidak bergantung* pada bentuk aliran pendapatan. Implikasinya adalah bahwa administrasi publik dalam situasi semacam ini harus mampu mengelola ketidak-paduan antara pemasukan dan pengeluaran. Jadi, yang harus dilakukan adalah menabung pada saat pendapatan sangat besar untuk memberi kompensasi pada tahun-tahun kekurangan (pendapatan). Sulitnya tantangan ini digambarkan oleh kegagalan dramatik beberapa negara kaya sumberdaya alam ketika musim kekurangan (pendapatan) tiba.

Kebutuhan untuk memisahkan pola belanja dari pola pendapatan, berarti bahwa kebijakan fiskal yang baik di negara-negara kaya sumberdaya alam, harus menyisihkan akumulasi sejumlah besar pendapatan bagi penggunaan masa depan. Sehingga, dapat dikatakan bahwa negara-negara kaya sumberdaya alam harus selalu memiliki sebuah “dana”, yang berarti bahwa mereka harus memiliki persediaan tabungan yang dapat dipergunakan pada saat sumberdaya mereka telah habis. Tetapi, tak satu pun argumen ekonomi ini menuntut agar uang-uang sumberdaya alam tersebut diadministrasikan secara terpisah dari aset-aset lain pemerintah, seperti layaknya sebuah NRF formal. Dengan kata lain, tidak ada kebutuhan *ekonomi* bagi lahirnya lembaga-lembaga baru atau peraturan baru dalam mengelola pendapatan sumberdaya, yang ada adalah kebutuhan untuk mengakumulasikan sesuai dengan kebijakan optimal.⁴

Meskipun demikian, beberapa negara telah berupaya untuk mengatasi kesulitan kebijakan fiskal secara tepat dengan membentuk NRF formal. Pengalaman dengan NRF dapat dirunut jauh ke belakang; Kuwait’s General Resource Fund, misalnya, dibentuk pada tahun 1960, dan Kiribati’s Revenue Equalization Reserve Fund untuk menampung pendapatan fosfat dibentuk pada tahun 1956. NRF-NRF yang kini aktif sebenarnya sudah ada sejak beberapa dekade – dua contoh yang dianggap cukup sukses adalah Alaska Permanent Fund (dibentuk tahun 1976) dan Norwegian State Petroleum Fund (dibentuk pada tahun 1990, meskipun tidak memperoleh pemasukan hingga tahun 1995). Dalam beberapa tahun belakangan, terjadi begitu banyak kekacauan di antara para produsen sumberdaya alam untuk menyiapkan NRF. Beberapa di antaranya adalah produsen baru seperti Sao Tome and Principe, yang melewati proses legislasi untuk membentuk sebuah dana permanen di bulan Desember 2004,⁵ sementara yang lain

merupakan produsen-produsen yang mapan, sebagian besar mengalami transisi politik di tahun-tahun belakangan (contoh: Azerbaijan membentuk State Oil Fund pada tahun 1999, Kazakhstan mendirikan National Fund pada tahun 2001,⁶ dan Timor-Leste telah membentuk Petroleum Fund mengikuti model Norwegia).⁷

Tujuan yang dinyatakan oleh NRF-NRF tersebut adalah untuk memfasilitasi akumulasi pendapatan yang sangat besar, rentan, dan bersifat sementara di tahun-tahun baik; menstabilkan belanja publik, menjadi sumber dana belanja publik ketika pendapatan dari sumberdaya alam tidak lagi mengalir. Akan tetapi, kenyatannya jauh lebih mengawatirkan. Beberapa kajian menunjukkan bahwa sangat sulit untuk mendeteksi adanya perbaikan kebijakan fiskal yang konsisten di negara-negara yang memiliki NRF dibandingkan dengan yang tidak memilikinya. Fasano (2000) memeriksa NRF negara-negara Norwegia, Chile, Alaska, Venezuela, Kuwait, dan Oman, dan menemukan bahwa dampak NRF adalah “campur-aduk”, yang sedikit banyak mencerminkan “tantangan untuk *mentaati* aturan operasional” (tekanan ditambahkan) dan “disiplin fiskal menyeluruh dalam sebuah negara”. Davis dkk. (2003) melakukan sebuah analisis ekonometrik tentang efek NRF pada kaitan antara perubahan belanja publik dengan variasi pendapatan. Mereka menemukan bahwa, pada satu sisi beberapa negara yang memiliki NRF menunjukkan sensitifitas pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan dari sumberdaya alam yang lebih rendah dari pada negara-negara yang tidak memiliki NRF, keuntungan yang mereka miliki, terjadi jauh sebelum mereka membentuk NRF. Sehingga, tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa dengan menjalankan NRF, negara-negara tersebut mampu memperbaiki kebijakan fiskal mereka.

Pengalaman di negara-negara Afrika dengan dewan pemasaran komoditas (*marketing boards*) utama di tahun-tahun 1970an dan 1980an juga dapat menjadi peringatan. Secara prinsip, lembaga-lembaga tersebut mirip dalam banyak hal dengan dana-dana sumberdaya alam (NRF). Dewan-dewan pemasaran, yang dibentuk dengan tujuan memuluskan fluktuasi pendapatan, menyiapkan tabungan, dan memfasilitasi investasi lokal, menjadi alat bagi pemerintah untuk meraup keuntungan pribadi atas biaya para produsen (Bates 1981). Kegagalan dewan-dewan tersebut sebagiannya terletak pada fakta bahwa desain mereka mengabaikan berbagai insentif yang dihadapi para pemuka politik, yang justru mengontrol mereka.

Kita melihat hal itu dalam praktik, NRF dan lembaga-lembaga sejenis jarang membuat akumulasi uang yang sangat besar, menjadi lebih tertib dan mudah seperti dituntut oleh model-model ekonomi normatif, dan hal

ini mencerminkan fakta bahwa insentif-insentif yang mengelilingi pilihan para politisi tidak sesuai dengan model ideal. Untuk membuat kebijakan fiskal menjadi tepat, kegiatan ekonomi yang benar saja tidaklah cukup. Kita juga harus memiliki ekonomi politik yang benar, dan sebanyak mungkin menyesuaikan insentif ekonomi politik pembuat kebijakan dengan kebijakan yang baik bagi negara.

INSENTIF-INSENTIF EKONOMI POLITIK TERHADAP AKUMULASI

Pada bagian ini kita akan menganalisis insentif-insentif ekonomi politik yang mungkin dihadapi para politisi di negara-negara yang memiliki pendapatan yang diakumulasikan – terlepas dari apakah pendapatan tersebut secara formal merupakan “dana” atau tidak. Untuk membangun solusi kelembagaan guna membuat alur belanja (*spending path*) yang bermanfaat benar-benar diikuti, perlu sekali untuk terutama memahami insentif-insentif yang membuat hal itu tidak terjadi. Mengapa para pembuat kebijakan cenderung tidak sabar – mengapa mereka cenderung membelanjakan terlalu banyak dana yang tersedia, dan bukannya menabung untuk kebutuhan masa-masa sulit dan bagi generasi mendatang?

Analisis utama kita berpusat pada sifat dari *kelompok-kelompok kepentingan yang saling berebut kekuasaan*. Politik sering berkaitan dengan pertarungan antarkepentingan yang saling bersaing, dan kita akan menunjukkan bagaimanakah kompetisi-kelompok tersebut dapat menciptakan insentif-insentif buruk untuk *overspending* di waktu-waktu awal (sambil menyisakan sedikit untuk masa nanti), bahkan ketika tersedia alur waktu belanja yang lebih stabil yang justru disukai semua kelompok. Setelah kasus utama ini, kita akan memperluas analisis dasar guna mendiskusikan bagaimana belanja yang berlebih-lebihan (*overspending*) dapat didorong oleh beberapa kemungkinan berikut:

- Para politisi mendapatkan dukungan politis melalui belanja publik yang besar
- Pada sisi lain, warga negara yang sadar dapat menghukum para politisi yang melakukan *overspending*
- Kenaikan belanja publik boleh jadi sangat menguntungkan para politisi secara pribadi (tidak bergantung pada dukungan politis yang “membelinya”)

- Pendapatan yang diakumulasikan mungkin akan menciptakan sebuah insentif yang mengabaikan “aturan permainan” dalam lembaga-lembaga pemerintahan.

Sebelum kembali pada kemungkinan-kemungkinan khusus ini, sekarang kita akan mendeskripsikan model dasar persaingan kekuasaan.

POLITIK KELOMPOK KEPENTINGAN DENGAN PERSAINGAN KEKUASAAN

Persaingan politis sering memuat pertarungan antara para perwakilan kelompok kepentingan yang berbeda-beda untuk mengendalikan dompet publik dan penggunaannya bagi keuntungan kelompok mereka sendiri. Sifat kelompok yang berbeda-beda, bervariasi dari satu negara ke negara lain. Garis pembagiannya dapat didasarkan pada kelas, ideologi, kesukaan, bahasa, agama, dan lain-lain. Parahnya pembagian tersebut, serta ke mana kompetisi akan mengikuti garis-garis kelompok kepentingan, juga berbeda-beda di tiap-tiap negara.

Sejauh mana para politisi berkompetisi guna meraih kesempatan untuk memihak kelompok mereka sendiri atas biaya pihak lain, akan mempengaruhi kebijakan fiskal negara. Dixit dkk. (2000) menunjukkan bagaimana pembagian anggaran di masa pemilihan bergantung pada situasi kompetisi politik, khususnya kemungkinan adanya pergantian pemerintahan pada periode berikutnya. Jika pemerintah yang sedang berkuasa memutuskan besarnya anggaran yang dialokasikan untuk kelompoknya sendiri, maka harus diperhatikan bagaimana pihak oposisi akan bersikap bila mereka berhasil mengambil alih kekuasaan nantinya. Dinamika yang serupa dapat mempengaruhi jumlah belanja total yang diperoleh dari kekayaan sumberdaya alam. Secara ideal, sebuah pemerintahan mungkin ingin menyebar pembelanjaan secara merata untuk semua periode. Tetapi, ketika ada kemungkinan bahwa kelompok lain akan mengambil alih kekuasaan pada periode selanjutnya, dan akibatnya kelompok mereka kehilangan kekuasaan, maka sang penguasa akan menciptakan sebuah insentif untuk melakukan belanja besar-besaran saat ini. Pemerintah yang berkuasa dapat memilih sendiri pola belanja yang mereka sukai menyangkut pengeluaran hari ini, sedangkan jika kelompok lain mengambil alih kekuasaan esok hari, mereka akan mengalokasikan pengeluaran esok hari sesuai dengan kesukaannya. Bagi pemerintah yang

berkuasa, hal ini membuat mereka lebih menyukai menggeser pengeluaran esok hari menjadi belanja hari ini.

Mari kita lihat situasi berikut⁸: Anggaplah sebuah negara memiliki sejumlah pendapatan masa silam dari sumberdaya alam – yang berarti, negara tersebut memiliki “dana”, setidaknya boleh dianggap juga memiliki perolehan (*earning*) masa silam. Kita asumsikan bahwa tidak ada pemasukan atau kekayaan lain. Agar sederhana, kita mengasumsikan bahwa populasi negara tersebut dibagi menjadi dua kelompok yang berjumlah sama (*a* dan *b*). Para politisi harus menentukan beberapa bagian atas “dana” total untuk dialokasikan bagi keuntungan masing-masing kedua kelompok pada masing-masing dua periode (1 dan 2). Dengan demikian, mereka harus menentukan sekaligus pembagian pengeluaran total (*aggregate*) dalam dua periode dan alokasi sumberdaya untuk proyek-proyek yang menguntungkan masing-masing kedua kelompok dalam tiap periode.

Anggaplah bahwa sekarang ada dua pembuat kebijakan potensial, yang kita sebut *a* dan *b*, dengan preferensi —menyangkut kesejahteraan dua konstituen berbeda— yang berbeda pula. Kita mengasumsikan bahwa mereka begitu peduli pada kedua kelompok, meskipun tentu saja sedikit lebih peduli pada kelompoknya sendiri dibandingkan dengan pada kelompok lain.⁹ Selanjutnya, kita memberlakukan beberapa kendala teknis pada preferensi para pembuat kebijakan. Khususnya, kita menganggap bahwa manfaat yang diperoleh hari ini lebih baik dibandingkan jika manfaat tersebut didapatkan esok hari (ingat, pembuat kebijakan tidak sabar), sehingga didapatkan keuntungan marginal positif namun terus berkurang (*positive but diminishing marginal benefits*) dari belanja pada masing-masing kelompok, (yakni, setiap tambahan dolar yang dibelanjakan pada kelompok yang sama secara progresif akan menambah keuntungan yang lebih sedikit), dan bahwa elastisitas substitusi keuntungan (*elasticity of substitution of benefit*) dalam kelompok-kelompok tersebut konstan.

Sekarang, anggaplah bahwa pembuat kebijakan *a* berkuasa pada periode 1 (jadi, ia adalah “penguasa” dan pembuat kebijakan *b* adalah “penantang”). Pertama-tama, pertimbangkan situasi di mana penguasa mengetahui dengan pasti bahwa mereka masih akan duduk dalam pemerintahan pada periode 2. Dalam kasus ini, kita dapat menunjukkan bahwa pilihan yang lebih mereka suka, yang ternyata sangat sederhana dan gampang ditebak memiliki dua komponen: sebuah keputusan menyangkut seberapa besar yang harus dibelanjakan pada tiap-tiap periode, dan sebuah keputusan tentang bagaimana membagi pengeluaran dalam kurun waktu tersebut pada kedua kelompok.

Dengan beberapa asumsi model tersebut, kita dapat menunjukkan bahwa untuk keputusan ke dua, penguasa dengan pasti akan mengalokasikan pembagian atau bagian yang pasti, berapa pun jumlah uang yang tersedia untuk belanja dalam periode tersebut, kepada kelompoknya sendiri, sementara sisanya akan dibagikan kepada kelompok *b*. Bagian tersebut tidak bergantung pada jumlah total uang yang dibelanjakan pada tiap-tiap periode. Hal yang sama juga berlaku bagi sang penantang, meskipun dengan jelas besarnya bagian tentu berbeda dengan yang diperoleh sang penguasa.

Temuan 1

Sekali jumlah belanja agregat untuk suatu periode ditentukan, pembuat kebijakan akan membagikan sejumlah tertentu pada masing-masing kelompok. Kelompok mereka sendiri tentu saja memperoleh bagian terbesar, dan bagian tersebut semakin besar bergantung pada bias pembuat kebijakan. Selanjutnya, semakin lambat *diminishing marginal benefit* dimulai, semakin tidak adil pula alokasi dana yang terjadi. Hal ini menyatakan bahwa jika utilitas marginal berkurang secara lambat dalam masyarakat yang lebih miskin, maka kemiskinan akan selalu diasosiasikan dengan ketidaksepakatan yang lebih dalam.

Karena kita mengetahui bagaimana pembuat kebijakan akan “membagi kue *pie*” di antara kelompok-kelompok pada tiap-tiap periode, maka sekarang kita hanya perlu memahami bagaimana mereka akan memilih untuk membagi dana total dalam dua periode. Secara sederhana, pembuat kebijakan *a* hanya akan menentukan jumlah yang akan dibelanjakan pada periode pertama dan dengan demikian, secara implisit juga jumlah untuk periode ke dua (berapa pun yang tersisa dari periode 1). Pertama-tama, kita membayangkan sebuah situasi di mana sang penguasa mengetahui dengan pasti bahwa mereka masih akan berkuasa pada periode berikutnya, dan kita akan menunjukkan bahwa mereka akan memuluskan pembelanjaan total (*aggregate*) selama periode tersebut, dengan beberapa perubahan dari periode 1 ke periode 2 yang disebabkan oleh ketidaksabaran yang melekat dalam preferensi mereka – semakin sabar seorang penguasa, maka semakin dekat juga pembagian tersebut pada perbandingan 50:50 dalam dua periode.¹⁰ (Dalam tiap-tiap periode pembagian antara dua kelompok bisa cukup jauh dari perbandingan 50:50; hal ini akan bergantung pada seberapa bias sang penguasa kepada kelompoknya sendiri.)

Pilihan ini memiliki beberapa sifat-sifat yang menarik:

Temuan 2

Ketika seorang penguasa mengetahui bahwa mereka masih akan memegang kekuasaan dalam dua periode, mereka akan memilih sebuah alur waktu belanja agregat yang *efisien*, dalam pengertian tidak ada alokasi yang membolehkan salah satu kelompok dapat bekerja lebih baik tanpa membuat kelompok lain dirugikan. Selanjutnya, akan optimal bagi sang penguasa kalau tidak ada alokasi lain di antara kelompok-kelompok sepanjang waktu kekuasaannya, yang akan membuat sang penguasa diuntungkan, bahkan jika biaya yang harus dibayar untuk itu adalah membuat para pembuat kebijakan yang lain dirugikan.

Salah satu implikasinya adalah bahwa kebijakan tersebut konsisten dengan berjalannya waktu (*time consistent*) – tidak menjadi masalah apakah sang penguasa mengambil keputusan-keputusannya menyangkut kedua periode, atau memutuskan sebuah alokasi untuk setiap periode. Kebijakan yang diputuskan secara berurutan pun akan sama menjadi pilihan sang penguasa, jika mereka dapat memberikan komitmen pada alur waktu alokasi belanja secara keseluruhan (yakni, untuk dua periode) di awal periode 1. Hal ini tidak sepenuhnya benar bagi semua jenis pilihan kebijakan ekonomi,¹¹ tetapi akan benar dalam hal: pentahapan proses pengambilan keputusan tidak akan memiliki dampak pada pilihan-pilihan para pengambil keputusan (dengan antisipasi yang benar atas pilihan-pilihan mereka dalam periode ke dua).

Sekarang pertimbangkan situasi yang lebih realistis berikut, di mana pembuat kebijakan tidak yakin atas pilihan-pilihan yang akan diambil di kemudian hari. Akan ada kemungkinan (probabilitas) q bahwa mereka akan meninggalkan kursi kekuasaan untuk digantikan pembuat kebijakan b . Dalam kasus ini, mereka akan memilih alokasi belanja yang berbeda dalam masa kekuasaannya. Pilihan terbaiknya, mengingat bahwa mereka berharap bahwa b akan mendukung kelompoknya, tidak hanya bergantung pada ketidaksabaran mereka, tetapi juga pada besarnya q – probabilitas bahwa sang penguasa akan terdepak dari kekuasaannya – dan pada tingkat perbedaan prioritas mereka dengan yang diusung para pesaing potensial.

Dari hal sederhana tersebut, kita dapat :

Temuan 3

Semakin kurang stabil sebuah pemerintahan – dalam pengertian bahwa ada keinginan yang besar akan adanya perubahan di masa mendatang

dalam pemerintahan – maka semakin kuat lah insentif untuk melakukan pembelanjaan besar-besaran pada hari ini. Belanja periode 1 akan semakin besar jika q semakin tinggi, yang menunjukkan bahwa ketika kekuatan pembuat kebijakan a menjadi semakin tidak menentu, mereka akan berupaya belanja lebih banyak.

Temuan 4

Semakin berbeda pembagian di antara kelompok-kelompok – semakin jelas kecenderungan para politisi untuk hanya memberi keuntungan bagi kelompoknya sendiri atas biaya kelompok lain – maka, akan semakin besar insentif yang akan diberikan untuk melakukan belanja besar-besaran ketika tengah berkuasa.

Model ini juga menunjukkan bahwa dua efek terakhir—efek ketidakstabilan dan efek konflik—akan memperkuat satu sama lain. Ketidakstabilan akan mendatangkan efek yang semakin buruk dalam masyarakat yang semakin terbelah.

Ketidaksepakatan dan ketidakstabilan, dengan demikian, akan menghasilkan perilaku *overspending* dan kebijakan fiskal yang tidak efisien. Hal ini tidak dapat ditafsirkan sebagai klaim bahwa kediktatoran lebih efisien dibandingkan dengan demokrasi; sebaliknya, persoalannya adalah masa depan dari rejim yang berkuasa. Pemerintah atau pembuat peraturan yang berharap dapat berkuasa dalam jangka waktu yang lama, memiliki insentif (terlepas dari kepentingan pribadi mereka) untuk memuluskan pembelanjaan sepanjang waktu. Insentif-insentif ini akan lenyap ketika kekuasaan tidak stabil, misalnya, karena kudeta atau revolusi yang kerap terjadi (seperti dapat dilihat secara empiris dalam sistem-sistem yang tidak demokratis). Seperti yang akan kita lihat di bawah ini, politik pemilu dapat memodifikasi temuan ini dalam beberapa cara. Selanjutnya, jika perubahan pemerintahan tidak banyak mengubah alokasi belanja dalam kehidupan demokrasi, maka insentif untuk belanja berlebih pun akan menjadi lebih lemah.¹²

Karena konflik distribusi akan mengarah pada belanja berlebih menyangkut dana yang terakumulasi, maka kita tidak perlu terkejut jika ternyata belanja yang ditumpuk di depan akan memiliki efek-efek distributif.

Temuan 5

Distorsi memiliki implikasi distribusif. Distorsi akan mendistribusi ulang kepada kelompok sang penguasa (*a*) dari kelompok lain (*b*), sehingga dengan mengkompensasi sebagian kesejahteraan yang lebih rendah, sang penguasa harus berhadapan dengan kemungkinan untuk terdepak dari tampuk kekuasaan. Mengingat bahwa sang penguasa *a* memprioritaskan kelompoknya sendiri dalam periode tersebut, maka *b* akan lebih senang jika belanja agregat lebih digeser ke arah periode 2, ketika pembuat kebijakan *b* memiliki kemungkinan tertentu untuk memutuskan alokasi, dan menjauh dari periode 1, yakni ketika hanya pembuat kebijakan *a* yang mengambil keputusan. Penantang *b*, dengan demikian, akan lebih menyukai adanya penurunan dalam belanja periode pertama relatif terhadap garis dasar alur waktu yang efisien dibandingkan dengan menaikannya. Sehingga, ketika pembuat kebijakan *a* melindungi dirinya sendiri dari kemungkinan bahwa *b* akan mengambil-alih kekuasaan, mereka akan membuat *b* dalam keadaan dirugikan. Hanya jika $q=0$ dan tidak adanya kesempatan bahwa *b* akan mengambil-alih kekuasaan sajalah, ideal pembelanjaan antarwaktu antara *a* dan *b* menjadi sama.

Temuan penting dalam model tersebut adalah bahwa kerugian yang ditimpakan sang penguasa pada sang penantang dengan menggeser pembelanjaan ke periode 1, adalah lebih besar dibandingkan keuntungan mereka. Sebagai akibatnya:

Temuan 6

Ada profil-profil pengeluaran/pembelanjaan antarwaktu yang tidak dipilih, tetapi justru mendatangkan kebaikan bagi semua kelompok.¹³

Tantangan bagi perancang kelembagaan di negara-negara di mana hal ini menjadi persoalan besar, adalah bagaimana menemukan cara untuk menyelesaikan masalah tersebut dan menyadari manfaat efisiensi yang dapat menguntungkan semua pihak dalam masyarakat. Dua jenis perbaikan dapat dilakukan. Pertama, dengan memasukkan bagi risiko (*risk sharing*). Karena para pembuat kebijakan dalam model ini enggan menanggung risiko, tentu mereka tidak menyukai adanya ketidakpastian pola belanja di antara kelompok-kelompok pada periode 2. Sehingga kedua kelompok, sebelumnya (*ex ante*), akan lebih menyukai dampak yang dapat

meminimalkan variasi belanja pada periode 2.¹⁴ Dalam banyak hal, ini dapat dicapai jika kedua belah pihak berkomitmen *ex ante* – jika hal ini memang mungkin – untuk melaksanakan alokasi yang sama yang dikompromikan dalam periode 2, di mana nilainya akan mampu melampaui - sekaligus mampu mengatur risiko - nilai kebijakan yang mungkin dilaksanakan oleh pemenang yang belum pasti dalam perebutan kekuasaan. Model bagi risiko semacam itu akan menjadi bermanfaat, bahkan ketika tidak ada perubahan alokasi antarwaktu sumberdaya agregat, dan merupakan fitur yang telah banyak dikaji di berbagai tempat dalam situasi di mana alokasi total per periode telah ditetapkan (lihat, misalnya, Alesina 1988; Dixit dkk. 2000). Tentunya, halangan terbesar bagi komitmen bersama tersebut adalah kesulitan membuat komitmen yang dapat dipercaya, yang menjamin satu pihak tidak mengeksploitasi posisi yang menguntungkan ketika siapa yang memegang kekuasaan telah ditetapkan.

Perbaikan ke dua mencakup pemulusan pengeluaran/pembelanjaan agregat antarwaktu. Dari sudut pandang kita tentang penelitian NRF, persoalan ini secara khusus sangat menarik. Ketidakefisienan muncul, sebagiannya karena pemerintahan periode pertama menaikkan pembelanjaan jauh melampaui angka optimal mereka; kenaikan pembelanjaan ini mengakibatkan kerugian bagi mereka sendiri relatif terhadap situasi di mana ada jaminan bahwa mereka akan kembali ke tampuk kekuasaan. Tetapi seperti dicatat sebelumnya, kerugian bagi pemerintahan periode pertama tersebut tidak akan menghasilkan satu keuntungan pada pemerintahan periode ke dua karena kenaikan tersebut bergerak ke arah alokasi distributif yang hanya menguntungkan sang penguasa. Untuk melihat bagaimana sebuah perbaikan dalam kasus ini dimungkinkan, bayangkan situasi di mana pemain *b* dapat memberikan komitmen—dalam situasi di mana mereka dapat mengambil-alih kekuasaan pada periode ke dua—untuk mengalokasikan saham atau bagian yang lebih menguntungkan *a* relatif terhadap apa yang secara normal mungkin akan mereka alokasikan. Dengan komitmen semacam itu, *a* akan menyadari bahwa akan lebih untung jika mereka menggeser lebih banyak belanja dari periode 1 ke periode 2, dan membuat diri mereka lebih diuntungkan dan lebih dari sekadar memberi kompensasi *b* dengan berkurangnya jumlah saham, mereka dapat menguasai pemerintahan. Jadi, dasar dari solusi semacam itu adalah masalah komitmen – janji pemain *b* untuk tidak mengambil keuntungan penuh ketika memegang kekuasaan pada periode 2 tidak perlu lagi dipercaya.¹⁵

Sekarang, kita telah mencapai jantung persoalan. *Overspending* yang

tidak efisien terjadi karena insentif-insentif yang diciptakan oleh berbagai kepentingan dan kompetisi untuk meraih kekuasaan demi mengedepankan kepentingan-kepentingan tersebut. Ketidakefisienan tersebut dapat diatasi jika para pembuat keputusan memiliki komitmen untuk tidak mengambil keuntungan secara penuh dari kekuasaannya, ketika mereka berada dalam pemerintahan. Jika komitmen semacam ini dapat dibuat dan dipercaya, maka penguasa akan memiliki sedikit saja insentif untuk belanja sebelum mereka kehilangan kekuasaan. Setiap pihak akan memperoleh manfaat dari perubahan yang dihasilkan: Sang penantang akan memperoleh manfaat dari prospek memiliki banyak dana ketika mereka berkuasa pada periode selanjutnya, dan penguasa memperoleh keuntungan dari alur waktu belanja yang semakin efisien pada kelompoknya, serta dari perlakuan yang lebih dari yang akan diperoleh kelompoknya ketika b mengambil kekuasaan kelak. Persoalan ini merupakan kasus khusus menyangkut gagasan yang lebih umum, bahwa efisiensi dapat ditingkatkan, dengan memungkinkan prediktabilitas melalui aturan hukum serta *checks and balances* dalam pemerintahan.

Dapatkah sebuah dana sumberdaya alam menjadi sejenis alat komitmen yang diperlukan di sini? Sebuah NRF dapat membatasi belanja pada tiap periode, yang jika dilaksanakan, dapat memberi masyarakat sebuah profil belanja yang efisien. Akan tetapi, profil belanja tersebut *tidak akan membuat kedua belah pihak menjadi lebih diuntungkan dibandingkan dengan yang diperoleh pada situasi sebaliknya* (yakni, Dana tersebut tidak menunjukkan adanya “perbaikan Pareto” (“*Pareto improvement*”) menyangkut apa yang akan terjadi tanpa Dana tersebut). Memberi batas atas seberapa besar a boleh berbelanja pada periode 1, akan mengurangi kesejahteraan yang mereka harapkan, sehingga mereka memiliki insentif yang sangat kuat untuk menentang peraturan semacam itu. Seperti kita lihat sebelumnya, sang penguasa memerlukan kompensasi pada periode 2 (dalam bentuk alokasi yang tidak begitu memihak pembuat kebijakan b yang memangku kekuasaan) untuk apa yang telah mereka berikan, dengan menggeser pengeluaran ke arah periode di mana kontrol atas kekuasaan belum pasti berada di tangannya lagi. Sebuah desain NRF yang tidak memperhatikan hal itu akan menanggung risiko untuk diabaikan, dilanggar, atau diubah, dengan efek yang mungkin sangat menyakitkan dengan tidak menghormati komitmen kebijakan atau memaksakan sebuah peraturan.

Sebuah *Pareto-superior time path* menuntut adanya beberapa bentuk kepatuhan kontrak implisit dalam lingkungan pemerintahan, di mana pemerintah berkuasa yang membatasi jumlah pengeluaran/pembelanjaan

akan memperoleh kompensasi pada periode pemerintahan berikutnya. Implikasinya adalah bahwa stabilitas belanja mungkin tidak hanya menuntut adanya pembatasan tentang *berapa besar* dana yang dapat dibelanjakan, melainkan juga jaminan tentang *untuk apa* uang yang ditabung tersebut akan dibelanjakan. Juga, tersirat dalam analisis kita adalah kenyataan bahwa masalahnya mungkin akan menjadi lebih buruk jika pemerintah yang sedang berkuasa menemui kendala yang sedikit dan ringan, menyangkut apa yang dapat mereka lakukan. Katakanlah, jika oposisi dapat mencegah dampak buruk dari pemerintah yang berkuasa, maka sang penguasa akan dipaksa untuk memberi perhatian pada kepentingan-kepentingan oposisi. Selanjutnya, jika sang penguasa mengetahui bahwa dirinya dapat mencegah munculnya pengaruh buruk pemerintahan baru nanti, maka mereka mereka akan lebih bersedia menunda belanja.

BELANJA DAN DUKUNGAN POLITIK

Dalam analisis sejauh ini, kita telah mengabaikan sebuah fakta yang sangat penting: Keputusan-keputusan belanja pemerintah dapat mendatangkan pengaruh pada kecenderungan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Ketika sang penguasa menyadari konsekuensi-konsekuensi tersebut, mereka akan segera mengubah perilakunya. Ada begitu banyak cara yang dapat menjembatani efek-efek tersebut—beberapa mekanisme akan membuat persoalan menjadi lebih buruk, tetapi beberapa mekanisme yang lain mampu mengatasi persoalan. Pertama-tama, kita mensurvei beberapa tipe pendahulu: mekanisme-mekanisme yang mungkin akan memacu timbulnya belanja berlebih (*overspending*).

Mengapa seorang politisi harus memperoleh hadiah atas kebijakan yang menyimpang dari kebijakan yang dianggap terbaik bagi masyarakatnya? Salah satu alasannya barangkali adalah masyarakat itu sendiri menderita miopia (*myopia*), sehingga mengabaikan konsekuensi-konsekuensi jangka panjang kebijakan yang memberi kesenangan sesaat. Ditemukan bukti yang kuat dalam disiplin psikologi sosial, bahwa ketidaksabaran (atau “preferensi yang berlebih-lebihan”) semacam itu merupakan karakteristik umum (Ainslie dan Haslam 1992). Situasi lain di mana nasib para politisi mungkin menjadi lebih baik dengan melakukan *overspending* adalah ketika sebuah sistem politik memberi pengaruh yang tidak adil bagi dukungan yang diberikan oleh sebagian kecil masyarakat (lihat bab 2). Dalam situasi semacam itu, kelompok kecil masyarakat akan selalu berharap dapat

diuntungkan oleh kebijakan pemerintah menyangkut pembelanjaan, tanpa harus menanggung beban berhadapan dengan pemotongan belanja di masa datang, yang mungkin akan menyebar secara merata dalam masyarakat. Dengan kata lain, konsekuensi-konsekuensi negatif belanja yang sia-sia pada hari ini bagi masa depan, mungkin tidak perlu lagi diinternalisasikan oleh kelompok yang secara politis paling kuat. Yang ke tiga dan merupakan mekanisme penting dalam menjelaskan bagaimana belanja dapat mempengaruhi dukungan, adalah bahwa anggaran yang lebih besar membolehkan sebuah pemerintahan untuk mempekerjakan lebih banyak pegawai negeri, yang mungkin akan melahirkan sebuah dukungan politik. Kita merujuk pada Robinson dkk. (2005) untuk analisis pengaruh ledakan (*boom*) insentif sumberdaya alam dalam menggairahkan sektor publik melalui proyek-proyek sarat kongkalikong yang tidak efisien. Model mereka menghasilkan sebuah pola umum yang serupa dengan yang digambarkan berikut: Kemampuan untuk memperkuat dukungan politik bagi sebuah kelompok dengan memperbesar sektor-sektor publik, akan membawa ke arah ekstraksi sumberdaya alam tak-terbarukan yang sangat tidak efisien. Semakin besar prospek kekuasaan dapat dimanipulasi dengan cara ini, maka akan semakin tinggi pula laju ekstraksi dan deplesi (pengerukan) sumberdaya alam.

Model sederhana kita juga mengungkap kasus-kasus berikut. Beberapa temuan yang didiskusikan sebelumnya dibangun untuk menjelaskan kasus-kasus di mana kemungkinan perubahan kekuasaan tidak bergantung pada pilihan-pilihan kebijakan. Sebaliknya, jika keinginan untuk tetap bertahan dalam kekuasaan *didukung* oleh kebijakan-kebijakan ekspansif, seperti disarankan oleh berbagai literatur tentang siklus bisnis politik dan hutang publik,¹⁶ maka persoalannya menjadi semakin buruk. Anggaplah bahwa q tidak tetap, maka probabilitas perubahan kekuasaan akan bergantung pada jumlah belanja agregat pada periode 1:

Temuan 7

Jika probabilitas sebuah pemerintahan akan digantikan, turun bila sang penguasa melakukan belanja lebih banyak, maka pengaruh distorsi akan menjadi lebih besar dibandingkan dalam garis dasar (*baseline*). Selanjutnya, jika probabilitas kekuasaan akan berubah semakin sensitif terhadap belanja pada periode pertama, maka semakin tidak efisien pula belanja pada periode pertama tersebut. Sebaliknya, jika probabilitas kekuasaan akan berubah bergantung secara positif pada pembelanjaan dalam periode

pertama, maka tingkat belanja agregat dalam periode pertama akan lebih rendah jika dibandingkan dengan jika probabilitasnya tetap, dan akibatnya, secara sosial akan lebih mendekati tingkat yang efisien.

Seperti bagian ke-2 dalam temuan di atas, bahwa kebutuhan akan dukungan politik juga dapat mendorong lahirnya kebijakan fiskal yang lebih berhati-hati. Lagi pula, secara signifikan *overspending* dapat mengurangi kesejahteraan masyarakat, relatif terhadap kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam analisis ekonomi yang kita diskusikan pada bagian terdahulu. Dalam demokrasi yang berjalan dengan baik, para pemilih yang melek informasi dapat menjatuhkan hukuman pada pemerintah dengan menjatuhkannya dari kekuasaan, jika mereka berbelanja terlalu banyak dalam periode pertama. Jenis mekanisme seperti ini akan dipengaruhi oleh seberapa baik para warga negara dapat mengamati kebijakan fiskal pemerintah, khususnya menyangkut besarnya pendapatan sumberdaya alam dan kecepatan pembelanjanya. Di sebuah negara di mana warga negara termotivasi dan memiliki kemampuan untuk menghukum pemerintah pun, hal ini tidak akan terjadi dengan mudah, jika warga negara tidak memahami apa yang tengah dilakukan pemerintah.

TRANSPARANSI

Sekarang kita akan melanjutkan untuk mengidentifikasi pengaruh transparansi pada insentif politik yang telah kita diskusikan. Untuk mengetahui hal itu, kita akan memberi perhatian pada analisis pilihan pemerintah dan dukungan politik yang ditemukan oleh Ferejohn (1986). Analisis ini mengasumsikan bahwa publik mengamati gerak-gerik para politisi dengan beberapa kesalahan. Hal itu bisa terjadi, misalnya, karena publik mengamati belanja pemerintah agregat tetapi tidak mengetahui dengan tepat asal—muasal dana tersebut. Dalam perluasan model sederhana ini, secara rata-rata warga negara mengetahui dengan benar tentang berapa besar yang disisakan untuk belanja para periode 2, tetapi tidak semua warga negara memahaminya. Semakin sedikit transparansi yang tersedia, semakin bervariasi pula estimasi individu-individu. Mereka yang berpikir bahwa terlalu sedikit dana yang disisakan untuk periode 2, akan menghukum sang penguasa dengan memberikan dukungan pada sang penantang. Dengan keadaan seperti itu, kita memperoleh hasil berikut:

Temuan 8

Tingkat transparansi yang lebih besar menghasilkan pemantauan dan pendisiplinan pemerintah oleh warga negara yang lebih efisien, dan pada gilirannya akan menghasilkan profil belanja yang lebih efisien.

Kita akan melengkapi bagian ini dengan mempertimbangkan dua mekanisme yang mungkin dapat menghasilkan insentif-insentif yang buruk sekali.

KEUNTUNGAN PRIBADI DARI BELANJA PUBLIK

Belanja publik mungkin akan mendatangkan keuntungan bagi para politisi, yang berbeda dengan dukungan politik yang kuat. Misalnya, akan ada keuntungan pribadi dengan melakukan belanja lebih banyak. Anggaran yang besar—dan akibatnya lapangan kerja yang lebih banyak—mungkin akan memberi kalangan pemerintahan status sosial dan prestise, dan kesempatan yang lebih besar untuk melakukan perkoncoan. Hal ini dapat dilihat sebagai sebuah investasi pribadi bagi seorang pembuat kebijakan, karena dapat melahirkan sebuah dukungan ketika dia terdepak dari kekuasaan. Hal ini juga akan menciptakan insentif yang terpisah untuk melakukan pembelanjaan, bahkan jika hanya ada sedikit persaingan politik dan penguasa kantor meyakini bahwa dia sendiri atau penerusnya akan berasal dari partai atau perwakilan kelompok kepentingan yang sama.

Pengaruh tersebut, secara khusus mungkin menjadi penting ketika akhir masa kekuasaan politisi tersebut akan segera tiba. Secara lebih umum, semakin pendek masa kekuasaan rata-rata sebuah kantor, maka semakin kuat pula insentif untuk menaikkan belanja publik. Insentif ini mungkin sekali menjadi lebih kuat dalam masyarakat di mana posisi-posisi dan pemihakan perkoncoan menjadi bagian penting bagi bangunan sosial yang ada, dan di mana penghargaan atas prestasi lemah, sedemikian sehingga kesejahteraan para politisi di masa mendatang sangat bergantung pada perkoncoan dan hubungan-hubungan yang dia bangun ketika berkuasa dalam kantor.

INSENTIF-INSENTIF UNTUK MENGUBAH ATURAN MAIN

Dalam lingkungan yang secara kelembagaan lemah, ketiadaan rente sumberdaya alam yang sangat besar dapat juga mendatangkan sebuah

“hadiah” (*“prize value”*) bagi pendapatan negara (Fearon dan Laitin 2003). Dalam kasus-kasus di mana tindak kekerasan atau ekstrakonstitusional dapat digunakan untuk menjatuhkan sebuah pemerintahan yang berkuasa, maka penguasaan aset-aset berharga oleh para pelaku politik yang lemah dapat menjadi sangat berisiko. Menurut model yang telah kita bahas, efek tersebut dapat ditangkap (seperti kita lakukan bagi kasus kemungkinan terpilihnya kembali) dengan memperlakukan kemungkinan pencabutan kekuasaan di akhir periode pertama (dengan cara-cara konstitusional atau ekstrakonstitusional) sebagai fungsi yang terus bertambah dari aset-aset tersisa.¹⁷ Seperti sebelumnya, hal ini akan mengarah pada kenaikan belanja pada periode pertama. Akan tetapi, harus dicatat bahwa hal ini hanya akan terjadi jika pelaku kudeta dapat berharap untuk memperoleh akses yang mudah pada pendapatan pemerintah dengan melakukan penggulingan pemerintah yang berkuasa.

RINGKASAN HASIL

Model sederhana kita tentang pilihan-pilihan kebijakan, menghasilkan sebuah pemikiran menyangkut faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan pemerintah pada saat memiliki pendapatan yang diakumulasikan. Kita menemukan bahwa kecenderungan untuk melakukan belanja terlalu cepat dan jauh dari tindakan yang masuk akal, ternyata mengikuti sebuah logika sederhana. Insentif-insentif untuk melakukan *overspending* menghasilkan dampak yang bersifat distribusional seperti halnya implikasi efisiensi. Insentif-insentif ini tidak dapat sekadar diubah dengan membatasi jumlah belanja. Sebaliknya, hal ini menuntut semacam koordinasi antara pemerintah-pemerintah pada periode yang berbeda-beda, bukan saja menyangkut *berapa besar*, melainkan juga *bagaimana* dana tersebut akan dibelanjakan.

Efek-efek buruk yang berhasil kita identifikasi agaknya sangat menonjol di beberapa tempat dibandingkan di tempat lain. Insentif-insentif terbesar ditemukan pada masyarakat yang memiliki pembagian sosial yang demikian dalam, dan yang tidak stabil secara politik. Insentif-insentif tersebut akan semakin diperburuk manakala pembelanjaan yang tengah berlangsung, meningkatkan kesempatan untuk mempertahankan kekuasaan; sebuah situasi yang sangat mungkin terjadi ketika (1) sebagian besar masyarakat hidup dalam kemiskinan dan memperoleh subsidi besar; (2) karena adanya ketidak-adilan pendapatan secara horizontal dan vertikal (lihat bab 9),

maka kelompok politik yang kecil namun sangat kuat dapat mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan secara tidak proporsional; (3) pemerintah memiliki kebebasan yang lebih besar untuk memanfaatkan keputusan belanja untuk mendanai jaringan perkoncoan yang meningkatkan basis dukungan mereka; atau (4) karena rendahnya tingkat pendidikan atau kurangnya transparansi tentang implikasi pilihan-pilihan pemerintah, sehingga masyarakat sangat sulit melakukan kontrol pada pembuat kebijakan.

Kita mengembangkan hasil-hasil ini ke dalam sebuah model pilihan kebijakan yang sederhana dalam dua periode. Dalam sebuah lingkungan yang lebih realistis, pembuatan kebijakan seperti digambarkan pada pembahasan sebelumnya akan berulang terus-menerus. Dalam kasus semacam itu, efek-efek yang kita identifikasi masih dapat diamati, akan tetapi dampak-dampak yang lain juga mungkin muncul. Khususnya, jika para pemain memiliki cukup kesabaran, sebuah bentuk kerjasama tak tertulis (*tacit coordination*) di antara para pembuat kebijakan dapat dimunculkan, di mana para pembuat kebijakan secara sukarela memoderasi belanja dari kekhawatiran adanya tindakan balasan oleh pembuat kebijakan masa datang dengan cara *overspending*. Kerjasama tidak tertulis tersebut tidak menuntut adanya lembaga resmi untuk menjamin kepatuhan. Akan tetapi, kerjasama tersebut bergantung pada beberapa kondisi yang sama, yang kita anggap dapat menolong memperingan persoalan bahkan dalam kurun dua periode. Kerjasama tersebut minimal akan bergantung pada tingkat transparansi yang memungkinkan pemerintahan mendatang untuk mengamati tindakan-tindakan pemerintahan masa lalu dan mengkondisikan perilaku mereka pada tindakan-tindakan tersebut.

TANTANGAN EKONOMI POLITIK PADA KEBIJAKAN YANG BERHATI-HATI: HASIL-HASIL EMPIRIS

Hasil terpenting dari analisis di atas adalah bahwa diskresi yang cukup besar dari sebuah konstituen politik, akan menciptakan insentif-insentif untuk menghabiskan pendapatan yang sangat besar segera setelah mereka berkuasa, dan bukannya justru mengakumulasi. Di sini kita akan menunjukkan beberapa hasil empiris yang mendorong agar hubungan tersebut dapat dilaksanakan dalam praktek, seperti layaknya dalam teori. Seperti telah didiskusikan pada pembahasan terdahulu, kebijakan-kebijakan ekonomi yang optimal seharusnya tidak mengizinkan adanya variasi belanja tahun-ke-tahun yang besar lantaran adanya fluktuasi pendapatan dari minyak. Untuk

mengetahui apakah negara-negara yang kaya sumberdaya alam mengikuti kebijakan itu, kita mengajukan sebuah model sederhana menyangkut konsumsi pemerintah dengan sampel negara-negara penghasil minyak. Dalam model ini, kita mengaitkan perubahan dalam konsumsi pemerintah (seperti tercatat dalam Indikator Pembangunan Bank Dunia 2002) dengan sebuah indikator nilai penerimaan tahunan dari sebuah industri minyak negara, seperti dicatat oleh berbagai sumber yang sudah dipublikasi.¹⁸ Penerapan model ini dapat dilihat pada table 8.1. Kolom pertama dalam tabel menunjukkan bahwa secara rata-rata, tidak terlihat adanya pergerakan yang berarti dari perubahan pendapatan minyak tahun-ke-tahun terhadap konsumsi agregat pemerintah. Koefisien perubahan pendapatan minyak tahun-ke-tahun, secara statistik tidak dapat dibedakan dari angka nol.

Tetapi, gambarannya menjadi berubah ketika kita memperbandingkan antara negara-negara yang memiliki pembagian kekuasaan yang lemah dan kuat dalam sistem pemerintahan. Variabel yang dipakai, CHECKS, berasal dari *Database* Lembaga-lembaga Politik (Beck dkk. 2000) dan mengukur

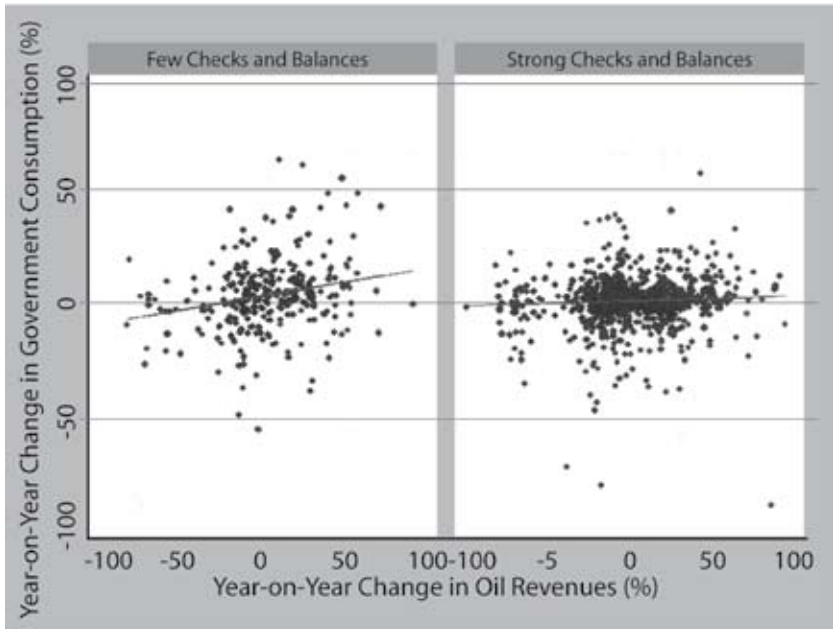
Tabel 8.1 Hasil-hasil empiris

	Perubahan Tahun-ke-tahun dalam Konsumsi Pemerintah	Perubahan Tahun-ke-tahun dalam Konsumsi Pemerintah
Perubahan Tahun-ke-tahun dalam GDP, %	0.663 (0.000)***	0.644 (0.000)***
Perubahan Tahun-ke-tahun dalam pendapatan minyak (dOIL), % CHECKS x dOIL	0,009 (0,411)	0,092 (0,003)
Checks and Balances (CHECKS) Konstanta	0,013 (0,631)	-0,090 (0,003)*** 0,001 (0,957) -0,031 (0,199)
Observasi	2118	1284
Jumlah negara	94	91
R-kwadrat	0,12	0,14

Regresi efek tetap (efek tetap negara). Variabel-variabel perubahan diukur secara tahunan dengan jarak satu tahun. Kontrol-kontrol tidak dilaporkan: Tahun sebarang. Nilai-nilai p berada dalam kurung. *signifikan pada angka 10%; **signifikan pada angka 5%; ***signifikan pada angka 1%

sejauh mana kekuasaan politik dalam suatu negara bergantung pada *checks and balances*.¹⁹ Data tersebut menunjukkan adanya hubungan yang sangat kuat, antara kekuatan lingkungan kelembagaan dan pengaruh pendapatan minyak pada pembelanjaan. Pentingnya lingkungan kelembagaan bagi cara pengelolaan pendapatan minyak, secara jelas digambarkan oleh sebuah *scatterplot* sederhana menyangkut perubahan konsumsi pemerintah terhadap perubahan penjualan minyak, yang secara terpisah ditunjukkan oleh negara-negara yang memiliki *checks and balances* lemah dan yang kuat (gambar 8.1).

Grafik tersebut menunjukkan adanya temuan penting menyangkut regresi ke dua. Di negara-negara dengan *checks and balances* kuat, konsumsi pemerintah tidak terlalu terkait secara langsung dengan volatilitas penjualan minyak. Tetapi, ini memberi pengaruh kuat di negara-negara dengan sistem yang buruk. Elastisitas perubahan konsumsi pemerintah teradap perubahan penjualan minyak di negara-negara dengan *checks and balances* lemah adalah 0.092, yang berarti bahwa untuk penjualan minyak sebanyak dua kali lipat, konsumsi pemerintah di negara-negara tersebut secara rata-



Gambar 8.1 Sensitivitas Belanja Pemerintah terhadap Perubahan Pendapatan Minyak Tahunan di Negara yang memiliki sedikit dan banyak Checks dan Balances.

Sumber: penghitungan penulis

rata akan mengalami kenaikan sebesar 9,2%. Hal ini mengimplikasikan tingkat pergerakan perubahan pendapatan minyak yang demikian tinggi. Anggaphlah bahwa 20% konsumsi pemerintah dibiayai oleh minyak, dan bahwa penjualan minyak naik dua kali lipat. Sehingga kita melihat bahwa perolehan pun akan naik sebesar 20% dari garis dasar konsumsi pemerintah, dan belanja naik sebesar 9,2% dari garis dasar konsumsi pemerintah, yang mengakibatkan bahwa 46% (yakni 9,2 persen/20%) dari perolehan tambahan tersebut akan dikonsumsi dalam satu tahun.²⁰

IMPLIKASI-IMPLIKASI KEBIJAKAN

Analisis kita memperjelas bahwa para pembuat kebijakan memiliki insentif-insentif *politik* yang kuat, yang tidak mengikuti apa yang digambarkan para ekonom sebagai kebijakan yang terbaik secara ekonomis. Sehingga, semestinya kita tidak perlu terkejut jika menemukan fakta bahwa logika ekonomi jarang sekali diikuti di negara-negara yang kaya sumberdaya alam. Namun, analisis kita juga menunjukkan bahwa akan menjadi kepentingan semua pihak, termasuk para penguasa, untuk menemukan pengaturan kelembagaan yang mampu mendisiplinkan belanja. Model tersebut menunjukkan bagaimana *overspending* dapat terjadi karena fakta bahwa para pengambil keputusan individual tidak memiliki komitmen untuk menjalankan sederet tindakan di masa datang. Sehingga, isu-isu praktisnya adalah bagaimana mengatasi masalah tersebut. Khususnya, reformasi semacam apakah yang mungkin dapat memperbaiki kemampuan para pembuat keputusan untuk membuat keuntungan-keuntungan bersama dan komitmen-komitmen yang dapat dipercaya?

Keputusan menyangkut apakah sebuah NRF dibentuk atau tidak—dan dana semacam apakah yang akan dibentuk—merupakan pertanyaan-pertanyaan yang seharusnya dipecahkan. Karena keberadaan sebuah NRF sebenarnya bukan merupakan kebutuhan ekonomi, maka landasan pemikiran untuk NRF semestinya hanyalah sebuah kendaraan solusi kelembagaan bagi masalah ekonomi politik. Jika hal itu tidak dimungkinkan, maka keberadaan sebuah NRF benar-benar tidak berguna dan seharusnya dihindarkan (terutama jika didesain tanpa mempertimbangkan pengaruhnya terhadap insentif-insentif politik, yang mungkin saja dapat membuat insentif-insentif tersebut menjadi buruk). Sehingga, para perancang NRF harus menentukan apakah sebuah NRF mampu menyesuaikan diri dengan insentif-insentif lokal. Seperti kita tekankan sebelumnya, hal ini berbeda

sekali dengan sekadar menjawab pertanyaan-pertanyaan ekonomi tentang alur waktu belanja yang didanai sumberdaya alam manakah yang optimal.²¹ Sebaliknya, analisis yang kita rekomendasikan akan memfokuskan diri pada, apakah yang paling mungkin dilakukan para agen dengan melaksanakan kebijakan pembelanjaan, dan seberapa berbeda desain NRF dapat mengubah perilaku mereka. Analisis semacam itu boleh jadi akan lebih memberi dukungan pada NRF yang mendorong adanya alur belanja yang jauh dari sempurna, tetapi dijalankan para pembuat kebijakan, dibandingkan dengan desain NRF yang menuntut para pembuat kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang optimal, tetapi tidak mendatangkan insentif untuk dipenuhi.

Kita menekankan bahwa desain terbaik akan berbeda bagi tiap-tiap negara. Kita harus memperhatikan ekonomi politik lokal, yang akan lebih gampang dipahami oleh para praktisi lokal yang memiliki pengetahuan yang utuh mengenai kondisi politik lokal. Apa yang dapat kita lakukan pada tataran umum adalah membuat daftar mekanisme kelembagaan yang dapat dilaksanakan melalui sebuah NRF, dan yang mungkin dapat berjalan pada berbagai situasi lokal, jika tidak semua. Sehingga, apa yang kita maksudkan pada bagian ini adalah adanya persediaan “perbaikan” kelembagaan potensial, yang dapat dimanfaatkan oleh para perancang NRF sebagai peta untuk mengidentifikasi berbagai solusi yang mungkin dapat berjalan pada bangunan politik lokal mereka.

Secara sederhana, cara-cara yang memungkinkan sebuah NRF memasukkan solusi-solusi kelembagaan pada masalah insentif dapat digolongkan ke dalam tiga kategori:

1. NRF dapat dibentuk dengan *aturan-aturan* menyangkut *besar* dan *komposisi* belanja. Penggunaan aturan-aturan, dan bukan keputusan-keputusan yang lebih bersifat pribadi, dapat menghasilkan sebuah cara memperbaiki ketepatan waktu kebijakan dalam pemerintahan dan membantu menyelesaikan persoalan komitmen yang diidentifikasi di atas.
2. Sebuah NRF dapat menerapkan sebuah *pemisahan* atau *pembagian* otoritas pembuatan kebijakan di antara berbagai konstituen yang berbeda. Sebagai contoh, diskusi terdahulu menyarankan bahwa satu cara untuk mengatasi persoalan komitmen adalah dengan *memisahkan otoritas yang memutuskan berapa besar dana yang akan dibelanjakan dengan otoritas yang menentukan untuk apakah dana tersebut akan dibelanjakan*.

3. Sebuah NRF dapat memiliki peran informasional. Kita telah menunjukkan bahwa dalam kondisi-kondisi tertentu, transparansi akan meningkatkan kemampuan warga negara untuk mendorong pemerintah tetap akuntabel. Selanjutnya, telah dipahami dengan baik dari ekonomi informasi, bahwa ketika informasi sangat sulit diperoleh dan asimetris, maka dampak-dampak yang efisien akan semakin sulit dipertahankan. Sebuah NRF dapat mengatasi persoalan ini dengan memfasilitasi aliran informasi di dalam sistem pemerintahan dan antara pemerintah dengan masyarakat umum dan publik internasional.

Sekarang kita akan meneliti sederet mekanisme internasional yang lebih khusus, yang dapat dimanfaatkan sebuah NRF untuk melaksanakan tiga prinsip tersebut. Bab 11 akan mendiskusikan beberapa mekanisme tersebut secara lebih mendetail, khususnya menyangkut pandangan atas isu-isu hukum yang mungkin timbul.

ATURAN-ATURAN

Salah satu solusi bagi persoalan *overspending* adalah menghilangkan diskresi (wewenang) pemerintah menyangkut bagaimana kekayaan sumberdaya alam akan dibelanjakan. Sebagian besar NRF dibentuk dengan persyaratan tentang bagaimana dan kapan uang dapat ditarik dari NRF-NRF tersebut, dengan kesengajaan membuat uang yang disimpan di dalam NRF menjadi lebih mudah disalah-kelolakan dari pada pendapatan yang digengganm pemerintah melalui anggaran normal. Kita akan mendiskusikan tiga jenis aturan yang selayaknya menjadi pertimbangan para perancang kelembagaan.

Kendala kuantitatif: Aturan menyangkut *berapa besar yang dapat dibelanjakan*.

Sebuah NRF dapat membatasi diskresi pemerintah menyangkut berapa besar kekayaan sumberdaya alam yang dapat dibelanjakan, dengan sebuah aturan atau formula yang menetapkan belanja maksimal yang diperbolehkan (atau jika mungkin, jumlah pasti yang akan dibelanjakan). Secara praktis, aturan tersebut dapat menyatakan berapa besar dana yang tersedia untuk

pembelanaan, baik sebagai fungsi dari pendapatan tahun berjalan, atau sebagai fungsi kekayaan total, atau kombinasinya. Biasanya, aturan tersebut dinyatakan sebagai fungsi dari harga komoditas dan turunannya dari beberapa tingkat *benchmark*. Pada waktu lain, peraturan tersebut membatasi belanja pada sebuah proporsi dana (khususnya tingkat pengembalian investasi yang diharapkan) yang telah diakumulasikan di dalam NRF, yakni, sebagai fungsi dari kekayaan keuangan dan bukannya kekayaan sumberdaya alam secara keseluruhan (yaitu, mencakup sumberdaya alam yang belum diekstraksi).²²

Terlepas dari bagaimana batas maksimal tahunan belanja agregat ditetapkan, status hukum “aturan-aturan” dapat sangat bervariasi. Kenyataannya, “aturan-aturan” selalu diletakkan pada kontinum antara diskresi dan formula yang kaku. Pada satu sisi spektrum, ada beberapa “aturan-aturan” yang tidak memiliki kekuatan hukum dan hanya mencerminkan kebijakan sengaja pemerintah atau “panduan” kebijakan atau “komitmen” (contohnya adalah Norwegian State Petroleum Fund, dan pada derajat lebih rendah Petroleum Fund milik Timor-Leste). Pada sisi lain, tersedia formula bagi batas-batas pembelanaan yang dituangkan dalam hukum (seperti di Sao Tome and Principe), atau dengan kekuatan konstitusi. Tabel 8.2 memberikan daftar beberapa negara yang memiliki NRF dan menggambarkan kekuatan hukum aturan-aturan menyangkut aliran keluar-masuk uang dari NRF, dengan meletakkan “aturan-aturan” dari situasi yang hampir diskretif hingga merupakan tuntutan konstitusi.

Bergantung pada seberapa wajib sebuah peraturan, membatasi diskresi pembuat kebijakan dapat mendatangkan kurangnya fleksibilitas. Dengan mudah pemerintah dapat memberikan respon pada situasi krisis atau perubahan yang sulit ditebak, yang mengubah kebijakan optimal, tetapi hal itu juga dapat mendatangkan kepercayaan bagi pemerintah bahwa dampak dari pembelanaan yang hati-hati pada satu periode tidak akan disia-siakan melalui *overspending* dalam periode-periode berikutnya. Namun demikian, pembatasan kuantitatif tidak akan menjadi solusi yang memadai bagi persoalan komitmen dasar yang mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan di negara-negara kaya sumberdaya alam. Masalah intinya, seperti ditekankan dalam analisis kita, adalah bahwa para pembuat kebijakan akan memiliki insentif-insentif untuk membalikkan atau mengabaikan pembatasan tersebut, karena insentif-insentif untuk melakukan pembelanaan secara berlebih-lebihan secara dini tersebut, sebagiannya merupakan akibat dari kekhawatiran tentang bagaimana, dan bukannya sekadar berapa banyak, uang yang akan dibelanjakan.

Tabel 8.2 Aturan-aturan menyangkut aliran keluar-masuk uang dari NRF di beberapa negara

Lebih banyak Diskresi	Uang masuk (inflow)	Kendala kuantitatif	Kendala Kualitatif	
↑	Norwegia	Semua pendapatan minyak masuk ke dalam Dana (NRF).	Parlemen tidak dibatasi, akan tetapi para politisi telah berkomitmen pada sebuah “aturan penanganan” informal untuk tidak belanja lebih dari 4% neraca Dana per tahun.	Uang keluar (outflow) dipakai untuk menutup neraca anggaran pemerintah, yang diputuskan oleh Parlemen.
	Timor-Leste	Semua pendapatan minyak masuk ke dalam Dana (NRF).	Parlemen tidak dibatasi, akan tetapi tetap harus berada dalam jumlah tertinggi yang dapat berlanjut selamanya (pemasukan tetap dari kekayaan minyak). Formulanya diatur oleh hukum. Pelaporan khusus dan prosedur-prosedur membenaran harus diikuti jika jumlahnya telah melampaui garis dasar.	Uang keluar (outflow) dipakai untuk menutup neraca anggaran pemerintah, yang diputuskan oleh Parlemen.
	Sao Tome and Principe	Semua pendapatan minyak masuk ke dalam Dana (NRF).	Uang keluar secara legal tidak boleh melampaui jumlah yang dapat dipertahankan selamanya (keculai dalam periode transisi sebelum produksi minyak reguler dimulai). Formulanya secara khusus diatur oleh hukum tentang pengelolaan pendapatan minyak.	Uang keluar, masuk ke dalam anggaran pemerintah secara langsung, akan tetapi harus dimanfaatkan untuk keperluan pembangunan.
	Alaska	Pendapatan minyak dalam jumlah tertentu masuk ke dalam Dana (NRF)	Sebuah formula mengatur jumlah uang yang dapat dibayarkan dari Dana. Aturan-aturan dimasukkan dalam hukum-hukum dan konstitusi negara.	Uang keluar hanya dapat disalurkan kepada warga negara dalam bentuk “deviden dana abadi”. Aturan-aturan dimasukkan dalam hukum-hukum dan konstitusi negara.
↓	Sedikit Diskresi			

Kendala Kualitatif: Belanja yang ditetapkan sebelumnya

Sebagai pelengkap aturan-aturan yang dikodifikasi menyangkut jumlah belanja agregat, sebuah NRF dapat memiliki aturan-aturan menyangkut *bagaimana* uang akan dibelanjakan. Ekuador, misalnya, mengalokasikan kelebihan pendapatan minyaknya (di atas harga minyak yang sudah dianggarkan) pada berbagai dana, dengan pemanfaatan khusus yang ditentukan oleh hukum. Untuk sebagiannya, keputusan jumlah agregat yang dapat dibelanjakan masih berada di tangan diskresi Presiden, akan tetapi pengalokasiannya tetap harus mematuhi hukum.²³ Hukum yang mengatur pengelolaan pendapatan minyak Chad mengizinkan adanya persentase tetap bagi alokasi pendapatan minyak pada “sektor-sektor prioritas” seperti kesehatan dan pendidikan (di sini kita merujuk pada kekuatan hukum sebelum adanya amandemen yang diumumkan pada Januari 2006). Hukum negara Alaska, mengharuskan bahwa 50% tingkat pengembalian investasi Alaska Permanent Fund didistribusikan pada semua penduduk dengan basis per kapita (sisanya harus digunakan untuk ketahanan inflasi sebelum dibelanjakan untuk keperluan lain). Di negara-negara lain, dana (NRF) mengatur negara tentang pemanfaatan umum bagaimana uang tersebut akan dibelanjakan, tetapi dengan cara yang demikian beragam tersebut tampaknya setiap hal menjadi seperti diperbolehkan.²⁴ Sekali lagi, aturan-aturan NRF yang ada sangat bervariasi dalam hal bagaimana aturan-aturan tersebut dituangkan dalam hukum (lihat table 8.2).

Proposal untuk mengenakan aturan-aturan kualitatif semacam itu biasanya sesuai dengan kekhawatiran bahwa pengeluaran-pengeluaran yang ditetapkan sebelumnya (*prededicated expenditures*), mungkin akan menyebabkan munculnya anggaran paralel, yang keduanya dapat membawa ke arah kerugian dalam efisiensi alokasi dan pada turunya transparansi. Untuk keperluan praktis, langkah-langkah dapat dan harus diambil guna memberi jaminan agar kerugian tersebut tidak terjadi, dengan memberlakukan persyaratan bahwa *prededicated expenditures* harus masuk ke dalam anggaran umum, atau secara ideal, bahwa kendala-kendala kualitatif harus merujuk pada anggaran keseluruhan, bukan sekadar pada sebagian kecil porsi yang dibiayai oleh NRF. Kita kembali pada hal ini pada saat kita mendiskusikan transparansi di bawah ini.

Aturan-aturan menyangkut uang masuk ke dalam NRF

Sebagian besar NRF dibentuk dengan aturan-aturan khusus, sebagaimana yang seharusnya berlaku dalam sebuah NRF. Sebenarnya hal ini tidak

selalu perlu—uang dapat ditempatkan di dalam NRF melalui tindakan diskresi otoritas penguasa ketika penghasilan cukup tinggi. Tetapi, diskresi membolehkan pemerintah untuk menerobos aturan-aturan yang dikenakan NRF pada *pembelanjaan* dengan cara memasukkan uang tersebut secara langsung ke dalam anggaran tanpa harus melewatkannya melalui NRF. Dalam kasus Chad, misalnya, bonus-bonus resmi tidak perlu harus masuk ke dalam dana, yang akibatnya menghasilkan belanja awal pendapatan dari minyak negara tersebut banyak digunakan untuk keperluan militer dan bukannya kebutuhan pembangunan. Inilah sebabnya, beberapa negara menyalurkan *semua* pendapatan sumberdaya alamnya, yang mencakup bonus-bonus resmi, ke dalam NRF mereka; sementara beberapa negara yang lain hanya menyalurkan sejumlah tertentu saja (table 8.2). Di beberapa negara, NRF menerima sejumlah proporsi “kelebihan” pendapatan sumberdaya alam, di mana kelebihan tersebut ditetapkan relatif terhadap patokan harga komoditas dalam anggaran, yang sebenarnya patut dipertanyakan (hal ini merupakan kasus pendapatan minyak Ekuador dan pendapatan tembaga Chile, misalnya).

Manfaat dan kerugian aturan-aturan

Mungkinkah aturan-aturan tersebut dapat memperbaiki tantangan-tantangan ekonomi politik yang telah kita diskusikan sebelumnya?²⁵ Hal itu dapat terjadi jika pelanggaran peraturan dapat mengakibatkan kerugian bagi pengambil kebijakan, atau jika para pembuat kebijakan menganggap bahwa ketika mereka mengikuti aturan, maka pembuat kebijakan yang lain mungkin sekali akan mengikutinya.²⁵ Tetapi, sifat-sifat, ukuran, dan kemungkinan kerugian semacam itu akan bervariasi sesuai status hukum aturan-aturan tersebut (mengabaikan komitmen kebijakan tentu berbeda dengan melanggar hukum) dan sesuai dengan konteks politik dan kelembagaan lokal. Bahkan otoritas hukum merupakan persoalan nyata di beberapa negara, dan sebuah undang-undang yang memungkinkan pemerintah memiliki insentif untuk tidak mengikuti peraturan boleh jadi tidak akan ditaati.²⁶

Hal ini membawa kita ke problem yang lebih dalam: Meskipun sebuah aturan menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh *overspending* mampu mengubah kalkulasi politik (karena akan sangat mahal jika harus melanggarnya), hal itu tidak menghilangkan alasan semula mengapa pemerintah ingin melakukan pembelanjaan berlebih – sehingga peraturan

hanya sekadar memberi keseimbangan saja. Insentif-insentif awal, dengan demikian mampu menang meskipun sudah terdapat aturan yang dijamin hukum. Persis seperti apa yang kita pertanyakan sebelumnya, insentif-insentif seperti apakah yang membuat seorang pembuat kebijakan harus mengubah kebijakan yang optimal secara ekonomi, sekarang kita akan mempertanyakan insentif-insentif seperti apakah yang membuat seorang pembuat kebijakan akan melanggar aturan (termasuk peraturan yang memiliki kekuatan hukum) yang membuatnya mengadopsi kebijakan tersebut. Aturan-aturan yang menjalankan alur belanja yang tidak menghasilkan perbaikan Pareto (*Pareto improvement*) bagi *status quo* sebelumnya (*status quo ante*) mungkin sangat rapuh, dalam artian bahwa aturan-aturan tersebut mungkin diabaikan pada kenaikan pertama harga-harga komoditas. Aturan-aturan tersebut mungkin juga buruk karena menciptakan atau memperkuat kembali preseden pelanggaran peraturan, memperlemah penegakan hukum secara keseluruhan. Para perancang NRF, dengan demikian, harus menyiapkan sebuah kompromi antara menciptakan insentif-insentif bagi kebijakan yang tepat dan insentif-insentif untuk mematuhi peraturan itu sendiri.

Menciptakan insentif untuk mematuhi peraturan-peraturan adalah lebih dari sekadar isu hukum atau isu rancangan kelembagaan. Ia juga menyentuh aspek-aspek perbaikan kebijakan, perencanaan ekonomi, dan komunikasi politik. Dalam beberapa contoh, misalnya, keputusan-keputusan menyangkut bagaimana uang yang ada di dalam dana akan diinvestasikan, dapat mempengaruhi kerugian dan keuntungan yang berkaitan dengan, pengubahan, pengabaian, atau pentaatan aturan-aturan. Contohnya, investasi berjangka tetap dengan jatuh tempo berjangka panjang, secara prinsip dapat membantu memperkuat pembatasan kuantitatif dengan cara mengurangi likuiditas aset, meskipun dampak kebijakan investasi semacam itu pada insentif untuk mengubah undang-undang, secara alamiah akan bergantung pada akses negara pada pembiayaan hutang. Dalam banyak kasus, kita dapat berharap bahwa kerugian politik yang dikaitkan dengan pengabaian aturan (seperti aturan-aturan yang mengalokasikan pembelanjaan pada area pembangunan kunci atau kawasan-kawasan khusus) akan menjadi lebih besar ketika semakin banyak aturan yang dimasukkan dalam rencana pembangunan jangka panjang di negara tersebut, dan semakin banyak informasi yang tersedia untuk keuntungan peraturan-peraturan tersebut menyangkut sasaran pendanaan.

PEMISAHAN KEKUASAAN

Kepercayaan pada aturan, dengan demikian, rentan terhadap kemungkinan bahwa para pembuat kebijakan memiliki insentif-insentif untuk melanggarnya. Dalam kehidupan politik di mana ongkos pelanggaran aturan sangat rendah, maka diperlukan mekanisme lain untuk mengubah insentif-insentif tersebut. Sebuah alternatif bagi (atau penguatan kembali) upaya-upaya untuk mengurangi diskresi melalui peraturan, adalah mengubah insentif-insentif para pembuat kebijakan dengan *menyebarkan* atau *membagi-bagi* otoritas pengambilan keputusan. Jika beberapa pelaku politik (termasuk para pelaku politik non pemerintah yang kuat) berpartisipasi dalam keputusan pembelanjaan, maka menjadi perlu bagi setiap pihak untuk mempertimbangkan kepentingan pihak lain dalam tiap-tiap periode, dengan menyesuaikan kebijakan yang akan dilahirkan. Sebuah NRF yang struktur kelembagaannya membagikan otoritas pengambilan keputusan di antara beberapa konstituen, dengan kepentingan yang sebagian tumpang-tindih dan sebagian yang lain berbeda satu dari lainnya, mungkin akan mendorong lahirnya solusi kompromi yang menjadi keuntungan bagi semuanya, sekaligus mengurangi ketidak-sepakatan antarwaktu yang dapat membawa ke arah pembelanjaan yang tidak efisien.

Seberapa besar kekuasaan akan dibagi, dapat dimulai dari memberikan sebuah posisi yang sama diantara para konstituen dalam proses pembuatan keputusan, melalui pemberian hak veto atas keputusan-keputusan yang dibuat oleh pihak eksekutif, dengan memberi hak konstituen lain untuk peran pemantauan dan supervisi. Kita sekarang mensurvei beberapa kemungkinan dan contoh nyata.

Pembagian kekuatan politik

NRF dapat dibentuk sedemikian sehingga mempersenjatai otoritas untuk membuat (atau menyetujui) keputusan-keputusan belanja di antara begitu banyak konstituen politik. Di Norwegia, misalnya, transfer dana dari State Petroleum Fund harus memperoleh persetujuan parlemen, meskipun dana itu sendiri sebenarnya dikelola oleh Bank of Norwegia, yang berarti juga oleh Menteri Keuangan. Karena oposisi di Norwegia kuat secara politis, dan sistem pemilihan biasanya menghasilkan pemerintahan minoritas, maka hal ini dengan gamblang menjelaskan adanya sebuah pembagian otoritas pembuatan kebijakan yang riil (kalaupun tidak terlalu dalam). Namun

demikian, mekanisme yang khas ini mungkin tidak akan berjalan dengan baik di negara-negara di mana oposisinya terlalu kecil atau terlalu lemah untuk mempengaruhi keputusan parlemen. Di negara-negara seperti ini, kita dapat membayangkan bahwa bentuk-bentuk mekanisme lain bahwa pembagian kekuasaan dapat terjadi, seperti:

- Menuntut adanya persetujuan dari sebuah super mayoritas dalam legislatif atas keputusan-keputusan pembelanjaan.
- Menuntut partai oposisi utama, atau sebagian oposisi, untuk menyetujui keputusan-keputusan pembelanjaan tiap tahun sebelum NRF dapat mencairkannya.²⁷
- Membagi keputusan-keputusan menyangkut *berapa besar* yang akan dibelanjakan dan *pada apa* uang tersebut akan dibelanjakan di antara berbagai tingkat yang berbeda dalam pemerintahan. Contohnya, jajaran eksekutif di tingkat nasional dapat memutuskan jumlah agregat, sementara alokasi pada berbagai proyek dapat diputuskan oleh pemerintahan daerah.²⁸ Dalam sistem bikameral, dua keputusan dapat dihasilkan dalam kamar-kamar terpisah.

Kemandirian

Sejauh ini kita telah mempertimbangkan pembagian otoritas keputusan diskresioner di antara konstituen politik (atau menggantikan sekaligus diskresi dengan aturan-aturan, jika aturan-aturan tersebut dapat berjalan baik). Bentuk pemisahan kekuasaan yang lain adalah *menggeser* kekuatan pembuatan kebijakan diskresioner atau setidaknya kekuatan untuk *menyetujui* atau *mensupervisi* pengambilan keputusan, ke arah konstituen yang tidak menggenggam insentif untuk melakukan belanja berlebih. Sebuah NRF dapat menjalankan hal ini dengan membekali otoritas untuk membuat keputusan-keputusan belanja dalam badan-badan independen atau teknis (jika ada) atau perwalkilan masyarakat sipil. Contoh-contoh dari mekanisme bagi kemandirian kelembagaan semacam ini mencakup beberapa hal berikut:

- Memberikan status hukum dan kemandirian kelembagaan bagi NRF. Permanent Fund Alaska, misalnya, merupakan perusahaan publik yang terpisah, meskipun dewan penyantunnya ditunjuk oleh gubernur.

- Memberi pengadilan kewenangan untuk menguji kepatuhan terhadap aturan/dana pembelanjaan.
- Menciptakan sebuah badan teknis baru yang tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, dan memberinya otoritas untuk menentukan batas pembelanjaan. Solusi ini telah dipilih di Sao Tome and Principe, yang sedang dalam proses menciptakan sebuah “Petroleum Oversight Committee.” Dengan kata lain, Bank Sentral, jika cukup independen, dapat memperoleh peran tersebut.
- Memberi perwakilan masyarakat sipil, kekuatan pengambilan keputusan atau kewenangan supervisi atas berapa besar dan bagaimana belanja akan dilakukan. Hal ini sudah dijalankan di Sao Tome and Principe serta Chad, di mana perwakilan masyarakat sipil masing-masing duduk dalam Petroleum Oversight Committee dan College di Controle.
- Menuangkan aturan-aturan pembelanjaan ke dalam kontrak dengan bank yang menangani NRF. Bank tersebut memiliki insentif untuk mematuhi kontraknya, dan tidak memiliki insentif yang sama untuk melakukan belanja berlebih sebagaimana eksekutif.²⁹

Pembentukan sebuah NRF merupakan sebuah peluang untuk membekali otoritas pembuat kebijakan dalam lembaga-lembaga yang independen dari eksekutif. Akan tetapi, di negara-negara yang memiliki cabang-cabang kekuasaan yang kuat, kesempatan seperti itu mungkin tidak selalu menarik bagi pemerintah. Regulasi yang mengatur dana-dana minyak yang sudah mapan di Kazakhstan dan Azerbaijan, misalnya, menghindari penggunaan peluang tersebut. Dalam kedua dana tersebut, dewan supervisi dikontrol oleh presiden, dan keputusan-keputusan pembelanjaan ditentukan oleh keputusan presiden. Seperti sebelumnya, di negara-negara dengan kapasitas kelembagaan yang lemah, pemisahan formal kekuasaan mungkin tidak cukup memadai untuk menghasilkan kekuatan-kekuatan penyeimbang yang murni. Di antara beberapa kelemahan yang diidentifikasi dalam kasus College de Controle di Chad, misalnya, adalah bahwa lembaga ini kekuarangan sumberdaya, khususnya menyangkut tenaga terampil dan informasi; hal ini akan membatasinya untuk bertindak sebagai kekuatan penyeimbang.³⁰

Sekali lagi, tujuannya harus memberi jaminan bukan sekadar hadirnya lembaga-lembaga yang tepat secara formal, melainkan juga agar insentif-insentif yang ada disesuaikan secara sempurna sehingga lembaga-lembaga tersebut berfungsi sebagaimana layaknya. Sejumlah mekanisme legal

dan lainnya dapat digunakan untuk memperkuat badan-badan tersebut. Perusahaan dapat diminta untuk memberikan informasi secara langsung pada badan-badan semacam itu (dalam kasus Chad, informasi dikeluarkan oleh perusahaan kepada pemerintah, dan Collège dengan demikian akan menggantungkan diri pada pemerintah untuk memperoleh informasi secara tepat waktu); atau pemberian persetujuan oleh badan-badan seperti itu dapat diperlakukan sebagai sebuah persyaratan untuk memperoleh akses pada dana segar dari sebuah NRF atau dari mitra-mitra pembangunan.

Mengontrakkan

Masalah NRF menyangkut pemisahan kekuasaan adalah bahwa di banyak negara miskin, lembaga-lembaga yang benar-benar independen sangat jarang. Bahkan sektor swasta, seperti bank, mungkin mendapatkan berbagai tekanan dari eksekutif. Sekali lagi, ada berbagai kemungkinan bagi pemerintah-pemerintah negara berkembang untuk memanfaatkan kekuatan kelembagaan para pelaku politik. Negara yang memiliki lembaga-lembaga yang lemah, dapat *in extremis*, mempertimbangkan untuk “mengontrakkan” sebagian kepentingan ekonomi politiknya melalui sebuah NRF dalam arti berikut. Jika sumberdaya di dalam negeri tidak mampu mencegah *overspending*, maka sebuah lembaga asing mungkin menjadi pilihan yang lebih baik untuk mendorong komitmen para politisi. Contohnya, aturan-aturan pembelanjaan dapat dituangkan ke dalam kontrak dengan lembaga-lembaga keuangan asing di mana rekening dana akan dikelola.³¹ Dengan demikian, reformasi kelembagaan yang lebih menjangkau dapat mencakup hal-hal berikut:

- Negara-negara kaya dapat membiayai sebuah “*clearinghouse* global” bagi dana-dana pendapatan sumberdaya alam. *Clearinghouse* dapat menangani isu-isu logistik, tetapi yang jauh lebih penting, adalah menangani isu-isu komitmen. Lembaga tersebut, misalnya, hanya menerima rekening-rekening yang menjalankan aturan-aturan yang tegas menyangkut besar dana yang dapat ditarik setiap tahun (seperti dibahas pada sub-bagian sebelumnya) dan hanya menerapkan perubahan-perubahan pada aturan semacam pada beberapa interval yang ditentukan sebelumnya.
- Dengan kata lain, kontrak dengan *clearinghouse* global mungkin dapat mempersyaratkan agar pencairan dana hanya dapat dilakukan setelah

adanya persetujuan beberapa cabang pemerintahan, atau hanya jika benar-benar memenuhi syarat untuk memperoleh persetujuan sebuah komite pengawas/kontrol independen (seperti didiskusikan pada bagian sebelumnya).

- Untuk melemahkan keinginan menggunakan langkah-langkah tidak konstitusional dalam mengambil-alih kekuasaan, seperti telah didiskusikan, *clearinghouse* global juga dapat secara tegas menolak mencairkan uang-uang NRF bagi pemerintahan baru, menyusul adanya perubahan kekuasaan yang tidak konstitusional. Contohnya, rekening dapat dibekukan dalam kasus kudeta, sampai rejim yang berkuasa diakui secara sah oleh organisasi-organisasi internasional yang sesuai.

Secara keseluruhan, banyak dari solusi yang kita tawarkan menjadi lebih mudah dilaksanakan dengan adanya bantuan lembaga-lembaga asing seperti yang sudah disarankan, *clearinghouse* global. Keberadaan lembaga-lembaga seperti itu mungkin akan lebih baik dalam berhadapan secara tegas dengan upaya-upaya untuk menghindari berbagai batasan yang mungkin muncul pada pembelanjaan. Dalam kasus terjadi pelanggaran kontrak, *clearinghouse* global dapat dituntut berdasarkan hukum-hukum yang berlaku di negara mereka, yang memiliki sebuah rejim hukum yang kuat dari pada di negara-negara pemilik dana.³²

TRANSPARANSI

Kelas ke tiga mekanisme kelembagaan yang dapat dijalankan melalui sebuah NRF, mencakup langkah yang mempromosikan transparansi dan penyebaran informasi. Hal itu menekankan bahwa mekanisme yang telah kita diskusikan untuk membagi kekuasaan, juga mempromosikan transparansi sebagai efek samping. Dengan sebuah distribusi kekuasaan yang lebih seimbang, kita dapat berharap bahwa permintaan dan tekanan akan informasi akan meningkat, khususnya oleh pihak-pihak yang berpartisipasi dalam keputusan-keputusan pembelanjaan yang dibagi-bagi. Selanjutnya, hal itu juga dapat mendatangkan dampak-dampak yang dianggap lebih baik oleh setiap orang, sehingga semakin sedikit saja alasan untuk merahasiakan kebijakan-kebijakan yang diterima.

Tetapi, sebagai tambahan pada efek-efek tersebut, sebuah dana sumberdaya alam dapat digunakan untuk menyediakan mekanisme-

mekanisme yang secara langsung meningkatkan aliran informasi dalam masyarakat. Untuk beberapa alasan yang telah dibicarakan pada saat mendiskusikan model kita, transparansi mungkin sekali melahirkan efek yang menguntungkan bagi perilaku para politisi yang bergantung pada dukungan masyarakat umum, setidaknya jika para pemilih siap menjatuhkan hukuman bagi sang penguasa menyangkut berbagai ketidak-efisienan.³³ Benar, bahwa transparansi tidak boleh dibatasi pada penciptaan pendapatan dari sektor sumberdaya alam. Tetapi, di negara-negara dengan tingkat transparansi yang secara umum rendah, kesempatan untuk membentuk sebuah NRF mungkin akan menyediakan kesempatan untuk menciptakan sebuah lingkungan yang memiliki praktik-praktik terbaik dari pada sektor publik lainnya. Sesungguhnya, sebuah NRF yang menjalankan transparansi secara sukses, dapat menghasilkan efek penularan pada kapasitas teknis pemerintah dan pada tekanan pada NRF untuk meningkatkan transparansi di berbagai tempat.

Publikasi transaksi

Pertimbangan berikut menyarankan bahwa bahwa semua keputusan dan transaksi NRF harus dipublikasi. Khususnya, semua pemain yang terlibat dalam pendapatan sumberdaya alam harus mempublikasikan pembayaran mereka secara mendetail, sehingga akan menjadi mungkin untuk memeriksa bahwa NRF sebenarnya menerima apa yang seharusnya diterima. Sebagai tambahan, NRF itu sendiri harus dituntut untuk mempublikasikan perincian semua transaksi yang berlangsung. Kedua hal tersebut gampang diucapkan tetapi sulit dilaksanakan. Tetapi, provisi kelembagaan dapat memfasilitasi kedua tujuan tersebut. Tuntutan agar para pembayar mempublikasikan pembayaran mereka, misalnya, dapat dituangkan ke dalam kontrak dengan korporasi-korporasi atau pihak-pihak lain. Jika tidak adanya publikasi dapat menjadi sebab bagi pencabutan kontrak oleh negara-negara produsen, maka perusahaan-perusahaan akan memiliki insentif untuk mempublikasikan informasi yang diperlukan. Pada sisi lain, untuk membuat publikasi penerimaan pemerintah menjadi rutin, salah satu kemungkinannya adalah dengan menjalin kontrak dengan pihak yang menampung dana—seperti bank internasional—untuk membuat informasi menyangkut berapa besar dana yang dikelola, deposito atau tabungan, dan penarikan dapat diperoleh secara *online* dan *real-time*, seperti halnya rekening-rekening pribadi pada bank-bank komersial.³⁴ Akhirnya,

informasi menyangkut transaksi NRF harus diaudit oleh auditor yang kompeten dan independen.

Hal ini mendorong mekanisme-mekanisme yang memuat transparansi lebih besar, memanfaatkan kekuatan hubungan kontraktual internasional. Beberapa mekanisme lain memerlukan pengawasan domestik. Salah satu pendekatannya adalah menciptakan lembaga-lembaga secara khusus, untuk penyebaran informasi dan pengawasan yang bekerja secara independen terhadap pemerintah. Dalam semua hal, lembaga-lembaga semacam itu harus dibiayai secara cukup untuk melaksanakan pekerjaan mereka secara sempurna dan independen terhadap pemerintah, sekaligus menggambarkan adanya keberagaman para pelaku politik. Untuk memberi gigi lembaga-lembaga ini, pada suatu saat mereka dapat dilengkapi dengan kekuatan untuk menghentikan transfer dana yang keluar dari NRF, jika tidak tersedia informasi yang cukup (atau wewenang untuk meminta pengadilan menghentikan transfer, asal tersedia independensi yudisial yang memadai).

Dalam praktiknya, tersedia begitu banyak perkembangan mutakhir menyangkut inisiatif-inisiatif untuk meningkatkan transparansi. Beberapa negara telah bergerak cukup jauh dalam memanfaatkan mekanisme hukum, menuntut semua informasi yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam dan pendapatan yang terkait, harus dipublikasikan sampai ke tingkat pencabutan kontrak jika tidak mematuhi hal itu, seperti terjadi di Sao Tome and Principe.³⁵ Negara-negara lain, bertumpu pada kelembagaan domestik; di Chad, misalnya, banyak dari pengawasan bergantung pada Collège de Contrôle, sebuah lembaga yang dengan berbagai ukuran, tidak memiliki sumberdaya yang memadai untuk melaksanakan pemantauan seperti yang diharapkan (Catholic Relief Services 2005).

Anggaran terpadu

Sangat penting untuk diwaspadai, bahwa beberapa piranti kelembagaan lain yang kita rekomendasikan, memiliki kemungkinan—khususnya membagi otoritas untuk membuat keputusan-keputusan pembelanjaan yang berbeda—untuk mengambil risiko atas keseluruhan proses anggaran yang membingungkan dan mencurigakan. Hal ini sama seriusnya dengan ancaman terhadap transparansi dan aliran informasi yang tidak efisien, seperti halnya publikasi yang tidak sempurna. Bahkan, ketika keputusan-keputusan dibuat oleh lembaga-lembaga yang berbeda-beda, maka sangat

penting untuk memperoleh kejelasan tentang lembaga-lembaga tersebut dan apa pengaruhnya bagi yang lain. Kondisi minimum untuk hal ini adalah bahwa akan ada anggaran tunggal untuk belanja publik. Untuk membuat dana-dana publik menjadi tertib dan transparan, adalah sangat penting agar NRF tidak memiliki anggaran terpisah untuk membelanjakan pendapatan yang diperoleh dari minyak; sebaliknya, NRF seharusnya hanya mentransfer dana secara langsung pada anggaran nasional. Hal ini tidak berarti mengatakan bahwa pendapatan dari NRF tidak boleh dianggarkan untuk tujuan-tujuan khusus, seperti belanja pembangunan atau dana pensiun—tetapi sebaliknya, kita mendorong agar aturan-aturannya dapat bermanfaat jika dirancang secara hati-hati. Tetapi, alokasi semacam itu akan terjadi dalam anggaran normal, dan bukannya membiarkannya di luar anggaran (*off-budget*). Hal ini berarti bahwa akan ada kendala hukum menyangkut bagaimana anggaran umum pemerintah dapat mengalokasikan pengeluaran untuk penggunaan yang berbeda-beda.

Sebuah anggaran terpadu memfasilitasi transparansi; ia juga membantu menyelesaikan problem utama yang mengganggu pemanfaatan NRF : yakni “fungibilitas.” Fungibilitas sumberdaya moneter berarti bahwa meskipun sebuah NRF dapat mengendalikan *overspending* menyangkut pendapatan sumberdaya alam, *overspending* dapat muncul kembali pada bagian lain pembelanjaan pemerintah. Seringkali, fungibilitas dipakai sebagai alasan untuk menjadi skeptis menyangkut kemampuan NRF untuk mengubah insentif-insentif para pembuat kebijakan: Meskipun secara efektif NRF dapat membatasi *overspending* dari sumberdaya yang berada dalam kontrolnya, pemerintah masih dapat melakukan *overspending* pada bagian anggaran yang berada di luar jangkauan kendala kelembagaan NRF. Argumen ini sangat kuat; tetapi, jika sebuah NRF dapat berjalan baik, fungibilitas tetap menjadi persoalan kecil terutama di negara-negara di mana *overspending* menjadi persoalan yang besar—yakni, akumulasi pendapatan sumberdaya pemerintah relatif sangat besar terhadap sumberdaya yang lain. Hal ini karena semakin besar bagian sumberdaya pemerintah yang bergantung pada jenis kendala yang sudah kita tekankan, semakin sedikit pula ketersediaan sumberdaya yang lain untuk menghilangkan keseluruhan dampak pengendalian *overspending*. Secara ideal, semakin umum implikasi masalah fungibilitas, maka solusi kelembagaan bagi persoalan ekonomi politik (seperti tingkat transparansi dan pengawasan yang lebih besar) harus diterapkan pada semua sistem keuangan pemerintah, dan tidak hanya pada bagian yang berasal dari eksploitasi sumberdaya alam atau yang dikelola oleh NRF. Jadi, mekanisme-mekanisme yang kita gambarkan pada bagian

ini dapat dilaksanakan pada sektor publik, dan memang harus demikian. Karena dalam praktek, reformasi lokal biasanya lebih mudah dari pada reformasi umum, pembentukan sebuah NRF dapat dimanfaatkan sebagai sebuah peluang untuk menciptakan ruang di dalam sektor publik di mana mekanisme-mekanisme yang tepat dapat dijalankan dalam situasi yang lebih terbuka.

Kita mengambil kesimpulan dengan mengingatkan bahwa beberapa hal menyangkut kondisi transparansi, juga dapat ditangani dengan baik oleh *clearinghouse* global atau oleh lembaga keuangan yang menampung NRF. Sebuah perusahaan internasional mungkin benar-benar akan lebih memiliki perangkat untuk melaksanakan tugas-tugas padat informasi semacam itu, murni dalam kaitan logistik, dibandingkan dengan beberapa negara pengeksport sumberdaya alam paling miskin. Dan seperti halnya dengan mekanisme pembagian kekuasaan, mekanisme transparansi dapat dimasukkan dalam kontrak yang menyiapkan rekening untuk NRF, seperti bank-bank, sebagai sebuah materi kewajiban kontraktual, dituntut untuk melaporkan secara publik semua transaksi yang terkait dengan pengelolaan sebuah NRF.

KESIMPULAN

Ada sebuah alasan sederhana mengapa dana-dana pendapatan sumberdaya alam, secara rata-rata tidak memberi sumbangan pada kebijakan fiskal yang lebih baik di negara-negara yang sangat bergantung pada ekspor sumberdaya alam. Alasannya adalah bahwa pertimbangan ekonomi yang biasanya dipakai untuk memberi motifasi Dana, hanya mendukung sebagian kecil kebijakan fiskal yang optimal, dan tidak berbicara tentang kerangka kelembagaan yang tepat untuk melaksanakan kebijakan. Tetapi, aspek ekonomi politik dari persaingan kekuatan dapat menciptakan insentif-insentif bagi *overspending* yang relatif cepat, menyangkut pendapatan sumberdaya alam terhadap tingkat pembelanjaan ideal bagi setiap pemerintahan.³⁶ Kita berpandangan bahwa efek-efek yang buruk tersebut akan menjadi semakin kuat ketika pembagian politik sangat dalam, ketika lembaga-lembaga yang ada sangat lemah, ketika kekuatan politik terkonsentrasi, ketika transparansi dibatasi, dan ketika ada risiko penggantian pemerintahan dengan cepat. Analisis ini didukung oleh bukti-bukti empiris yang ada menyangkut pembelanjaan di negara-negara kaya sumberdaya alam. Kekhawatiran yang kita perhatikan, dengan demikian, memang sangat nyata.

Sebuah NRF bukan obat mujarab bagi masalah-masalah tersebut, dan insentif-insentif untuk melakukan belanja secara sangat cepat tetap ada, apakah sebuah NRF dibentuk atau tidak. Kesulitan yang pasti adalah bahwa NRF hampir tidak diperlukan ketika lembaga-lembaga yang ada kuat; akan tetapi di lingkungan-lingkungan yang secara kelembagaan lemah keberadaan NRF sangat diperlukan, meskipun kemungkinan untuk dapat berjalan baik sangat kecil. Sebuah Dana yang tidak memberikan insentif-insentif bagi pemerintah akan berisiko untuk dibatalkan atau diabaikan. Kasus Chad memberi pelajaran berikut. Dalam kasus-kasus paling buruk, jika Dana dirancang sedemikian hingga dia berada di bawah kontrol sekelompok kecil pelaku yang tidak transparan dan tidak memiliki kaitan dengan proses anggaran, maka NRF tersebut pasti akan menjadikan persoalan yang telah kita identifikasi menjadi lebih buruk (Davis dkk. 2001).

Sehingga, pertanyaannya adalah apakah NRF dapat dipergunakan untuk menyesuaikan kembali insentif-insentif yang ada melalui sebuah cara yang membuatnya mampu memaksa diri. Ada beberapa kemungkinan agar hal tersebut terjadi. Kita menggambarkan tiga kelompok jawaban. Jika NRF membuat penggunaan dana diskresioner menjadi lebih sulit di masa mendatang, maka ini akan mengurangi insentif-insentif untuk melakukan pembelanjaan terlalu banyak sekarang. Penyebaran otoritas pengambilan keputusan, mungkin akan menghasilkan efek yang serupa jika dapat meningkatkan prediktabilitas dan moderasi dalam pembelanjaan di masa mendatang. Jadi kita juga berharap bahwa NRF dapat memiliki pengaruh yang bermanfaat, jika NRF tersebut mampu meningkatkan transparansi dengan menyediakan ringkasan sederhana tentang seluruh keberhasilan pemerintah dalam mengelola kekayaan sumberdaya alam bagi para pemilih, sekaligus mengingatkan mereka tentang penyalahgunaan pendapatan.

Model manakah yang paling tepat diterapkan pada suatu negara, akan bergantung pada keadaan negara yang bersangkutan secara umum. Sementara solusi yang kita usulkan cukup menjanjikan, riset di masa depan akan membantu untuk memperdalam pemahaman kita tentang mengapa NRF sering sekali gagal. Pertanyaan penting dalam riset seperti itu adalah bagaimana Dana-dana berinteraksi dengan seluruh struktur kelembagaan di suatu negara. Riset lanjutan menyangkut solusi-solusi kelembagaan yang mungkin bagi persoalan-persoalan ekonomi politik seperti yang sudah kita paparkan, juga diperlukan. Kita berpandangan bahwa dalam berbagai konteks, beberapa dari solusi tersebut mungkin, dengan berjalannya waktu, dapat mendorong timbulnya perilaku yang lebih kooperatif pada sebagian pembuat kebijakan dengan membagi otoritas

dan menaikkan transparansi dan informasi. Kerja empiris dan teoritis juga dibutuhkan untuk menciptakan dengan lebih pasti efek-efek yang diharapkan bagi masing-masing proposal khusus. Khususnya, akan sangat informatif untuk melakukan penyelidikan lebih mendetail menyangkut anggapan kita, di mana banyak insentif domestik dapat diselesaikan oleh sebuah *clearinghouse* global yang bertanggung jawab mengelola dana, yang sebagiannya melindungi dana dari insentif-insentif yang muncul dalam ekonomi politik sebuah negara.

Dalam semua kasus, pesan utamanya di sini adalah bahwa para perancang dana sumberdaya alam (NRF) pertama-tama seharusnya melihat pada insentif-insentif politik di dalam negeri, dan berupaya merancang aturan-aturan dana yang tidak sekadar mendekati kebijakan fiskal yang optimal, tetapi, dan lebih penting, menciptakan insentif-insentif politik (atau sekurang-kurangnya memperlemah disinsentif-disinsentif politik) untuk mentaati kebijakan tersebut. Kecuali jika mereka mengubah insentif-insentif para pelaku politik, dana-dana sumberdaya alam tidak akan membantu menyelesaikan setiap persoalan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara kaya sumberdaya. Untuk kasus-kasus di mana lingkungan kelembagaan domestik terlalu lemah untuk mengatasi masalah-masalah yang telah kita identifikasi dalam jangka pendek, kita berpandangan bahwa para pembuat kebijakan di negara-negara kaya sumberdaya alam dapat mempertimbangkan serangkaian cara kreatif untuk mengambil manfaat dari kekuatan lembaga-lembaga eksternal. Inovasinya dapat mencakup berbagai provisi untuk menanamkan aset dalam investasi tetap (*fixed-term investment*), untuk menuntut perusahaan dan bank-bank untuk membuat informasi dapat diperoleh publik dan menyediakannya atas permintaan berbagai cabang pemerintah, atau untuk membekukan rekening di bawah kondisi-kondisi tertentu, seperti kejadian menyangkut pergantian pemerintahan secara tidak konstitusional. Jika dilaksanakan dengan benar, inovasi-inovasi semacam itu tidak akan mengganggu kekuasaan, melainkan akan lebih membantu menguatkan negara dan kemampuannya untuk bekerja dalam perencanaan jangka panjang, dan melindunginya dari penyalahgunaan oleh sekelompok kecil konstituen yang berpengaruh.

CATATAN

- 1 Untuk detail dana Norwegia, lihat http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/.

- 2 Tantangan ekonomi kebijakan fiskal di negara-negara kaya sumberdaya alam telah dianalisis secara mendetail. Untuk koleksi esai mutakhir
- 3 Secara formal, argumen tersebut dapat dibuat dengan mempertimbangkan kasus sebuah “perencana sosial” yang baik yang berupaya memaksimalkan sebuah fungsi kesejahteraan sosial dalam bentuk:

$$V(X_1, X_2, \dots, X_n) = \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} u(X_t)$$

dimana X_t adalah belanja publik dalam periode t , manfaat sosial diberikan oleh $u(X_t)$. Manfaat tersebut didiskoun dengan factor diskon δ yang kurang dari 1. Nilai sekarang dari seluruh belanja masa depan harus tidak melampaui jumlah kekayaan saat ini, A_0 , dan nilai hari ini dari penerimaan masa depan, Y_t , tingkat suku bunga r . Hal ini dapat diekspresikan sebagai sebuah konstrain anggaran antarwaktu dalam bentuk:

$$\sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{-t} X_t \leq A_0 + \sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{-t} Y_t$$

Solusi bagi persoalan ini diekspresikan ke dalam apa yang dikenal sebagai “Persamaan Euler,” yang berlaku pada semua waktu t :

$$\frac{u'(X_t)}{u'(X_{t+1})} = \delta (1+r)$$

Persamaan euler mengimplikasikan bahwa tingkat perubahan dalam pembelanjaan tidak seharusnya bervariasi dari tahun-ke-tahun (sepanjang tingkat suku bunga tidak mengalami perubahan). Hal ini dapat mencakup kejatuhan atau kenaikan alur waktu belanja, akan tetapi bagaimanapun juga pengaturan dari satu tahun ke tahun berikutnya tetap, dan pembelanjaan tidak seharusnya naik dan turun. Jika tingkat suku bunga yang berlaku secara akurat mencerminkan ketidaksabaran, yakni, di mana $\delta=1/(1+r)$, maka kebijakan yang optimal akan tetap menjaga pembelanjaan tetap konstan dari tahun ke tahun. Contoh sederhana ini hanya bersifat ilustratif. Sebagai contoh, sebuah analisis teknis yang sempurna dari strategi fiskal optimal di negara-negara pengekspor sumberdaya alam dapat ditemukan dalam Engel dan Valdés (2000).

- 4 Tidak ada satu pun alasan rasional untuk tidak membentuk sebuah Dana. Sekali kebijakan optimal sudah ditetapkan, maka akan relatif lebih lempang untuk membentuk sebuah dana beserta aturan-aturan pekasanaannya (lihat Engel dan Valdés 2000 bagian 7, dan kajian-kajian yang diungkapkan di sana). Kriteria yang relevan untuk menilai apakah perlu memiliki sebuah NRF dengan demikian merupakan persoalan ekonomi politik, bukan persoalan ekonomi.
- 5 Informasi menyangkut pengelolaan pendapatan minyak di Sao Tome dan Principe dapat diperoleh di <http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP>. Lihat juga bab 11.

- 6 Country Report IMF tentang Azerbaijan dan Kazakhstan (International Monetary Fund 2003, 2004) menyediakan informasi tentang dana-dana tersebut.
- 7 Undang-undang pendirian Petroleum Fund di Timor Timur dapat diperoleh di http://www.transparency.gov.tl/PA/pf_act.htm.
- 8 Versi formal dari model yang digambarkan dalam bab ini dapat diperoleh dalam sebuah apendiks online di <http://www.martinsandbu.net/docs/academics/funds>. Di sini kami menggambarkan asumsi-asumsi di balik model tersebut dan temuan-temuan secara tertulis, dan merujuk pembaca yang tertarik dalam derivasi teknis ke apendiks.
- 9 Secara khusus, kami mengasumsikan bahwa mereka ingin memaksimalkan rata-rata berbobot (*a weighted average*) dari keuntungan ke dalam dua kelompok, di mana bobot pada kelompoknya sendiri tentunya lebih tinggi dibandingkan dengan yang diperoleh kelompok lain. Lihat derivasi formal.
- 10 Lebih tepatnya, pembagian tersebut dapat diberikan oleh

$$X_1 = \frac{1}{1 + \delta^{1/p}}, X_2 = \frac{\delta^{1/p}}{1 + \delta^{1/p}}$$

- 11 Beberapa aspek dalam kebijakan fiskal dan moneter yang bersandar pada respon-respon sektor swasta atau para pelaku lain mungkin akan menimbulkan ketidak-konsistenan dengan berjalannya waktu (lihat, misalnya, Dixit dan Londregan 1995; Garfinkel dan Lee 2000; Kydland dan Prescott 1977).
- 12 Untuk mengelaborasi, terdapat sedikitnya tiga alasan mengapa Temuan 3 dan 4 tidak mengimplikasikan bahwa demokrasi memiliki pola pembelanjaan yang kurang efisien dibandingkan dengan kediktatoran. Pertama, seperti kami sarankan dalam teks utama, kediktatoran mungkin memiliki probabilitas lebih tinggi menyangkut adanya perubahan kekuasaan. Pemilu bukanlah satu-satunya ancaman bagi sang penguasa untuk tetap memegang kekuasaannya, dan para diktator secara khusus harus lebih khawatir perubahan kekuasaan ekstrakonstitusional seperti kudeta. Temuan 3 tidak membahas tentang lama berkuasa sebuah rejim, tetapi berbicara tentang harapan rencana masa depan, di mana pemerintah-pemerintah yang merasa kekuasaannya aman akan membuat perencanaan yang lebih berjangka panjang. Kedua, Temuan 3 didasarkan pada asumsi bahwa q tetap, dan secara khusus, bahwa probabilitas adanya sebuah perubahan dalam pemerintahan tidak dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pembelanjaan sang penguasa. Kita akan melonggarkan asumsi-asumsi ini sebagai berikut, di mana kita menunjukkan bahwa ketika dukungan politik penguasa bergantung secara negatif pada *overspending* dalam periode pertama, maka sang penguasa akan menahan diri untuk belanja. Jika umpan balik dalam dukungan politik lebih kuat dalam demokrasi, seperti yang mungkin kita pikirkan, maka demokrasi akan menghasilkan pembelanjaan yang lebih efisien dibandingkan kediktatoran. Akhirnya, di negara-negara demokratis di mana aturan hukum sangat kuat, maka mungkin akan tersedia pembagian internal yang tidak terlalu terlihat dan pembuat kebijakan yang tidak terlalu bias, misalnya, karena adanya lingkungan kebijakan yang lebih mudah diramal dan batas-batas menyangkut apa yang boleh dilakukan pemerintah. Sementara Temuan 4 menunjukkan bahwa, semakin kecil bias maka akan semakin kecil pula *overspending*.
- 13 Dalam bahasa ekonom politik, kenaikan pembelanjaan periode pertama akan

menghasilkan profil pengeluaran Pareto yang tidak efisien.

- 14 Hal ini merupakan konsekuensi dari menipisnya utilitas marginal. Prospek belanja berlebih di satu negara tidak cukup mampu mengimbangi tingkat belanja yang lebih rendah di negara lain di dunia. Sehingga, para pembuat kebijakan akan lebih suka untuk mengamankan tingkat belanja dan keuntungan yang sama dalam semua situasi potensial – mereka enggan mengambil risiko.
- 15 Tetapi, perlu dicatat bahwa solusi tersebut menuntut adanya komitmen atas nama salah satu pemain, sang penantang, bukan keduanya, seperti halnya dalam solusi bagi risiko.
- 16 Lihat bagian 13.3 dari Persson dan Tabellini (2000) untuk diskusi atas kondisi-kondisi yang di mana hal seperti itu terjadi.
- 17 Perlu dicatat bahwa hal ini secara matematik ekuivalen dengan memperlakukan probabilitas bahwa seorang pembuat kebijakan masih akan bertahan di kekuasaan sebagai sebuah fungsi yang naik dari aset yang dibelanjakan.
- 18 Perlu dicatat bahwa jumlah minyak yang dipakai berasal dari perkiraan pendapatan minyak total yang berasal dari produksi minyak nasional, bukannya pendapatan pemerintah dari minyak saja. Untuk informasi lebih lanjut menyangkut jumlah minyak yang dipakai, lihat Humpreys (2005).
- 19 Ini menggunakan informasi menyangkut kehadiran peserta independen dalam proses politik, termasuk jumlah partai yang berbeda dalam sebuah koalisi pemerintahan, dan derajat yang diperlukan agar tersedia sebuah kemandirian pengambilan keputusan yang kompetitif dari partai presiden daataun perdana menteri.
- 20 Kalkulasi ini mengasumsikan bahwa penjualan minyak dan pendapatan minyak saling berbanding lurus.
- 21 Pertanyaan bersifat ekonomis ini dibahas dalam bab 7.
- 22 Dengan jelas, membatasi pembelanjaan sebagai fungsi pendapatan inferior dari sudut pandang ekonomi untuk membatasinya sebagai fungsi kekayaan, karena tujuan dari sebuah dana adalah memisahkan pola-pola pembelanjaan dari fluktuasi pendapatan tahun-ke-tahun. Tetapi, terhadap pertanyaan ini kita harus mempertimbangkan bagaimana tekanan politik dapat bekerja secara berbeda pada dua jenis konstrain atau pembatasan.
- 23 Hal ini benar, misalnya, bagi Dana Stabilisasi, Investasi Sosial dan Sektor Produktif dan Penurunan Utang Negara (*Fund for Stabilization, Social and Productive Investment and Reduction of the Public Debt/FEIREP*) dalam tahun 2002-2005, di mana sumber-sumbernya harus dibelanjakan bagi penurunan hutang (70%), pendapatan umum dan belanja darurat (20%), serta kesehatan dan pendidikan (70%). Tetapi, jumlah agregat yang dibelanjakan akan ditentukan oleh keputusan Presiden. Hal yang sama juga benar bagi pelanjut FEIREP, meskipun jumlah pasti pengeluaran yang diijinkan telah diubah.
- 24 Undang-undang Pendapatan Minyak Sao Tome and Principe menyatakan hal berikut: “Alokasi Setoran Dana Tahunan akan didesentralisasi sesuai dengan sektor-sektor dan teritorialnya, dan ditujukan bagi penghapusan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup rakyat Sao Tome, promosi tata kelola yang baik, pembangunan bidang sosial dan ekonomi. Selanjutnya, alokasi tersebut akan dipergunakan, yakni, untuk memperkuat

efisiensi dan efektifitas Administrasi Negara, untuk memastikan adanya pembangunan Negara yang selaras dan terpadu, pembagian yang adil menyangkut kekayaan nasional, koordinasi antara kebijakan ekonomi dan sosial, kebijakan-kebijakan pendidikan dan kebudayaan, pembangunan pedesaan, pelestarian keseimbangan lingkungan, perlindungan lingkungan, perlindungan hak azasi manusia, dan kesetaraan di antara warga negara di depan hukum.”

- 25 Mengingat kembali pada diskusi kita tentang *tacit coordination* pada akhir bagian “Insentif Ekonomi Politik terhadap Akumulasi.” Ketika para pembuat kebijakan terlibat dalam interaksi yang berulang untuk periode waktu yang cukup lama, sikap tidak mendukung mungkin saja timbul. Ketika hal ini terjadi, seorang penguasa akan menghindari tindakan *overspending* sekarang, dengan harapan agar si penantang yang mungkin akan meraih kekuasaan di masa mendatang akan melakukan hal yang sama, mengingat hal ini akan menguntungkan penguasa saat ini pada saat ia memiliki kesempatan untuk memperoleh kekuasaan kembali. Jika ada ekspektasi semacam ini, maka ekspektasi tersebut akan dapat dijalankan. Ketentuan-ketentuan NRF, meskipun tidak dapat menciptakan sendiri insentif untuk mengontrol, dapat melahirkan ekspektasi semacam itu dan berlaku sebagai sebuah *benchmark* untuk melakukan identifikasi ketika satu atau beberapa pihak lain gagal bersepakat.
- 26 Kasus yang paling penting adalah Chad, yang ketentuan tegasnya menyangkut bagaimana pendapatan minyak dari ladang-ladang Doha dan jalur pipa Chad-Kamerun dapat dibelanjakan, telah diubah secara sepihak pada awal 2006. Sebelum masa berakhirnya, website FEIREP Ekuador melaporkan transaksi-transaksi yang mutakhir, meskipun tidak *real time*.
- 27 The Alberta Heritage Savings Trust Fund Act menyatakan bahwa *standing committee*nya mencakup 3 anggota (dari 9) yang merupakan anggota Majelis Legislatif tetapi bukan anggota partai yang berkuasa. Dengan minoritas, hal ini akan memberi oposisi pengaruh dalam pengambilan keputusan menyangkut dana. Lihat <http://www.qp.gov.ab.ca/Documents/acts/A23.CFM>.
- 28 Undang-undang Kolumbia tahun 1995 yang mengatur Dana Tabungan dan Stabilisasi Minyak memberlakukan ketentuan stabilisasi bagi belanja agregat kota dari bagian mereka atas royalti minyak, tanpa menentukan dengan pasti sektor otoritas daerah dapat membelanjakan dana yang tersedia.
- 29 Mekanisme yang mungkin ini tidak hanya terbatas pada hubungan pemerintah dengan bank-bank swasta. Bank Sentral Ekuador, misalnya, mengelola FEIREP (lihat catatan kaki 22) sebagai pihak yang memperoleh mandat secara hukum (*legally contracted fiduciary*), yang memiliki ketentuan kontrak yang secara eksplisit menyebutkan larangan untuk mencairkan dana kecuali diminta untuk melakukan hal tersebut sesuai dengan ketentuan hukum.
- 30 Lihat Catholic Relief Services (2005)
- 31 Sao Tome and Principe telah mencoba untuk menjalin hubungan dengan Federal Reserve New York (lihat bab 11 untuk perincian lebih lanjut).
- 32 Tentunya, kita mengakui bahwa proposal ini mungkin akan menemui kesulitan berhadapan dengan persoalan-persoalan kekuasaan. Tetapi, gagasannya adalah memang bukan untuk mendelegasikan kekuasaan. *Clearing house* global akan berperan sebagai agen, sementara negara berdaulat akan berperan sebagai induk bagi hubungan

ini. Tetapi, hubungan tersebut membolehkan negara berdaulat untuk menyelesaikan problem-problem menyangkut komitmen dengan menggunakan agen (*Clearing house global*) tersebut sebagai wakil pengganti dalam keputusan-keputusan tertentu berjangka pendek. Hal ini tidak terlalu berbeda dengan cara yang ditempuh negara-negara demokratis dalam mendelegasikan kekuasaan pengambilan keputusan tertentu menyangkut kebijakan moneter kepada bank-bank sentral. Perbedaan antar mendelegasikan wewenang semacam itu kepada bank sentral dan pada bank asing adalah bahwa bank sentral terikat dengan hukum-hukum di negaranya sendiri. Sebaliknya, situasi yang sedang kita bahas adalah ketika hukum berjalan lebih kuat di negara-negara bank-bank asing tersebut dibandingkan di negara-negara pengekspor minyak itu sendiri. Dalam satu hal, memanfaatkan sebuah rejim hukum yang lebih kuat di luar negeri, secara paradoks mungkin akan meningkatkan kemampuan pemerintah untuk menjalankan kekuasaannya, ketika berbagai pilihan kebijakan dapat diperoleh – khususnya kebijakan yang diinginkan dalam akumulasi pendapatan minyak.

- 33 Hal ini telah mendapat pengakuan dari beberapa inisiatif kebijakan internasional dewasa ini. Khususnya *Extractive Industries Transparency Initiative* antarpemerintah dan koalisi NGO *Publish What You Pay* (lihat bab 10).
- 34 Sebelum ditutup, website FEIREP Ekuador melaporkan transaksi-transaksi yang sangat mutakhir meskipun tidak *real time*.
- 35 Informasi yang berkaitan dengan “proprietary industrial property rights” dapat dikecualikan, tetapi tidak untuk informasi menyangkut keuangan.
- 36 Adalah sangat penting untuk mengingat bahwa analisis kita tidak menjawab pertanyaan ekonomi menyangkut jumlah optimal yang dibelanjakan untuk setiap tahun; sebaliknya, analisis kita menunjukkan bahwa ketika jumlah optimal yang akan dibelanjakan sudah ditetapkan dari sudut pandang ekonomi, maka akan ada insentif politik untuk berbelanja di sekitar angka tersebut.

REFERENSI

- Ainslie, G. dan N. Haslam. 1992. “Hyperbolic Discounting.” Dalam *Choice Over Time*. J. Elster dan G. Loewenstein, eds. New York: Russell Sege Foundation.
- Alesina, A. 1988. “Credibility and Policy Convergence in Two-Party System with Rational Voters.” *The American Economic Review* 78(4): 796-805.
- Barro, R. 1973. “The Control of Politicians: An Economic Model.” *Public Choice* 14; 19-42.
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Beck, T., G. Clarke, A. Geoff, P. Keefer, dan P. Walsh. 2000. “New Tools and New Tests in Comparative Political Economy.” World Bank Working Paper. Washington, DC: World bank.
- Catholic Relief Services. 2005. *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-Satae*. Batimore: Catholic Relief Services dan Bank Information Center.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, dan S. Barnett. 2001. “Oil Funds: Problems Posed as

- Solutions?" *Finance and Development* 38: 4. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, dan S. Barnett. 2003. Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources." Dalam *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, dan O. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Davis, J., R. Ossowski, dan O. Fedelino, eds. 2003. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Dixit, A., G. M. Grossman, dan F. Gull. 2000. "The Dynamics of Political Compromise." *Journal of Political Economy* 108(3): 531-68.
- Dixit, A. dan J. Londregan. 1995. "Redistributive Politics and Economic Efficiency." *American Political Science Review* 89(4): 856-66.
- Engel, E. dan R. Valdés. 2000. "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries." IMF Working Paper WP/00/118. Washington, DC: International Monetary Fund
- Fasano, U. 2000. "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries." IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fearon, J. D. dan D. Iaitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97 (1): 75-91.
- Ferejohn, J. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control." *Public Choice* 50: 5-26.
- Garfinkel, M. R. dan J. Lee. 2000. "Political Influence and Dynamics Consistency of Policy." *The American Economic Review* 90(3):649-66.
- Humphreys, M. 2005. "Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 508-37.
- International Monetary Fund. 2003. *Azerbaijan Republic – Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Country Report No. 03/130. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. 2004. Republic of Kazakhstan – *Selected Issues*. IMF Country Report. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kydland, F. dan E. Prescott. 1997. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy* 85: 473-90.
- Persson, T. dan G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy (Zeuthen Lectures)*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Robinson, J. A., R. Torvik, dan T. Verdier. 2005. "Political Foundation of the Resource Curse." Unpublished manuscript.

BAGIAN III

MENGATASI PERSOALAN POLITIK

B A B 9

Bagaimana Negara-negara Kaya-Mineral Dapat Mengurangi Ketidakadilan

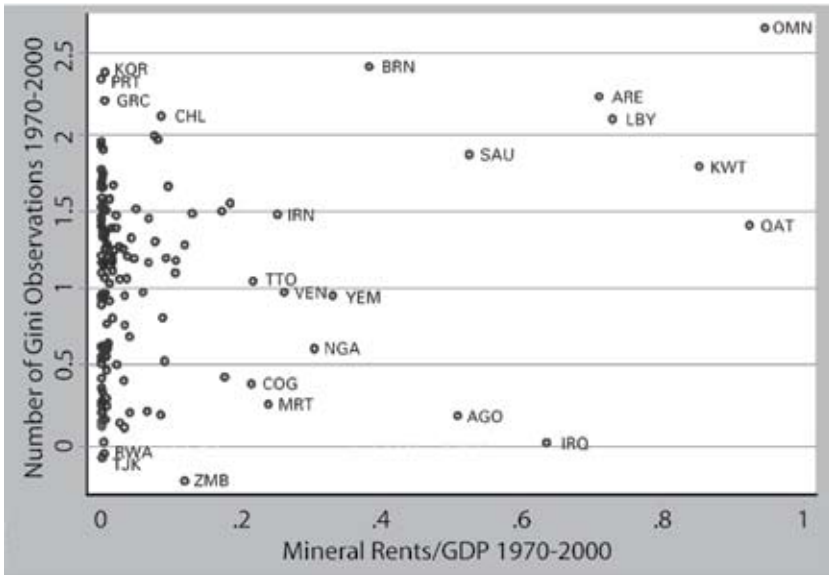
Michael L. Ross

IKHTISAR

Apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintahan negara-negara kaya-mineral menyangkut kesenjangan antara masyarakat miskin dan kaya (ketidakadilan vertikal), dan kesenjangan antara kawasan-kawasan yang kaya-mineral dan yang miskin-mineral (ketidakadilan horizontal)? Bab ini akan melihat bagaimana kekayaan mineral dapat mempengaruhi ketidakadilan vertikal dan horizontal, dan apa yang dapat pemerintah lakukan menyangkut persoalan itu. Bab ini juga akan mengeksplorasi keuntungan dan kerugian desentralisasi pendapatan mineral, dan menawarkan serangkaian panduan bagi negara-negara yang tengah mencari cara lebih baik untuk mengelola problem-problem distribusional yang disebabkan oleh ledakan mineral (*mineral booms*).

PENDAHULUAN

Jika kita menggunakan ukuran kemajuan pembangunan yang luas – yakni perubahan dalam tingkat mortalitas anak-anak antara 1970 dan 2000 – kita

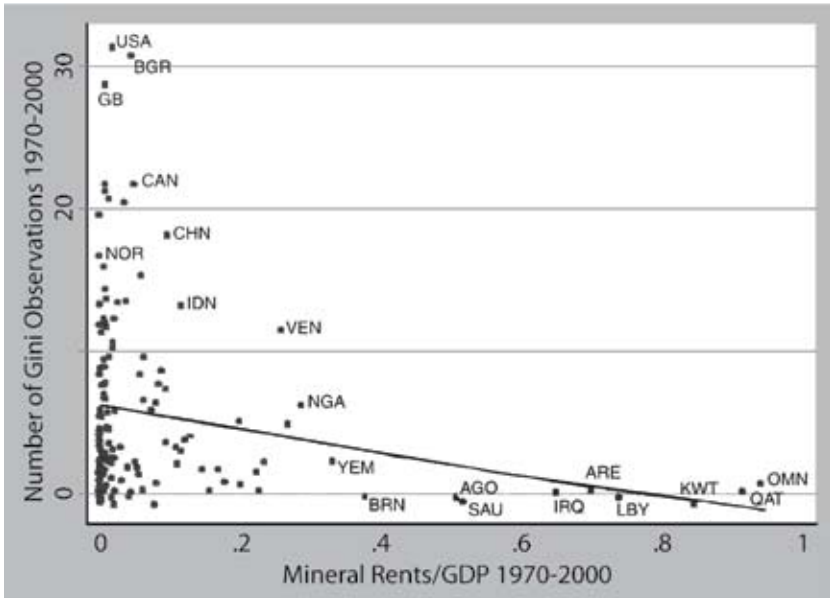


Gambar 9.1 Kekayaan Mineral dan Penurunan Mortalitas Anak-anak, 1970 – 2000

Catatan: Sumbu vertikal mengukur perbedaan antara mortalitas anak pada tahun 1970 dan mortalitas anak tahun 2000. Angka-angka yang lebih tinggi menunjukkan adanya kemajuan yang lebih cepat dalam menurunkan mortalitas anak-anak.

menemukan adanya variasi yang sangat besar dalam kinerja negara-negara pengekspor minyak dan gas (gambar 9.1). Sesungguhnya, para pengekspor minyak dan gas cenderung memiliki hasil-hasil yang lebih beragam dibandingkan dengan negara bukan pengekspor: ketika kebergantungan negara pada minyak, gas, dan ekspor mineral lainnya naik, maka variasi di antara negara-negara dalam perolehan pembangunan pun semakin meningkat. Pendapatan minyak dan gas tampaknya dapat melipatgandakan kemampuan sebuah pemerintahan untuk melakukan hal-hal baik sekaligus buruk bagi warganya.

Salah satu kunci sukses adalah dengan mengelola dampak yang ditimbulkan rente mineral pada distribusi pendapatan - baik distribusi pendapatan vertikal (antara kaya dan miskin) maupun horizontal (pada seluruh kawasan dalam suatu negara). Kedua jenis ketidakadilan tersebut bisa sangat merusak: ketidakadilan vertikal yang sangat parah mungkin akan memperlambat pembangunan, dan dapat mengurangi kekuatan pengentasan kemiskinan (Easterly 2002; Bank Dunia 2001); sementara ketidakadilan horizontal – dan perubahan mendadak dalam ketidakadilan horizontal – dapat mengarah pada munculnya konflik sosial (Stewart 2000).



Gambar 9.2 Mineral Wealth and Missing Gini Data, 1970-2000

Cukup mengejutkan, ternyata sedikit sekali yang kita ketahui tentang hubungan antara kekayaan mineral dan ketidakadilan pendapatan vertikal. Jika kita menggunakan ukuran paling umum menyangkut ketidakadilan pendapatan vertikal- yakni koefisien “Gini”, kita akan menemukan bahwa kebergantungan sebuah negara pada kekayaan mineral tampaknya tidak berkorelasi dengan ketidakadilan. Secara rata-rata, negara-negara kaya sumberdaya tidak terlihat lebih atau kurang tidak adil.

Akan tetapi, sebenarnya terdapat beberapa alasan yang masuk akal untuk tidak menarik kesimpulan yang pasti dari tidak-adanya hubungan antara ketidakadilan dan kekayaan mineral. Pertama, data menyangkut ketidakadilan pendapatan telah lenyap pada sebagian besar negara yang bergantung pada minyak. Kenyataannya, seperti yang akan kita lihat pada gambar 9.2, terdapat sebuah hubungan negatif yang kuat antara kebergantungan sebuah negara pada rente mineral dan jumlah data yang kita miliki menyangkut tingkat ketidakadilannya.

Kedua, terdapat dimensi-dimensi lain dari ketidakadilan yang tidak tercakup dalam data ketidakadilan standar di mana kita juga kekurangan data - khususnya ketidakadilan pendapatan di antara kelompok-kelompok: seperti antara pekerja pedesaan dan perkotaan, dan antara pria dan wanita.

Riset yang lebih besar masih harus dilakukan.

Bab ini akan mendiskusikan apa yang betul-betul kita ketahui menyangkut ketidakadilan dan kekayaan mineral, dan apa yang mestinya dapat pemerintah lakukan untuk mempromosikan hasil-hasil yang lebih baik. Bagian selanjutnya akan mendiskusikan dampak kekayaan mineral pada ketidakadilan vertikal; yang menyarankan—terkait sedikitnya pengetahuan kita—pemerintah-pemerintah agar megambil langkah pasti untuk melahirkan hasil-hasil yang lebih baik. Bagian ke tiga membahas pengaruh kekayaan mineral pada ketidakadilan horizontal, dengan catatan bahwa banyak negara kaya mineral justru dibuat menderita oleh upaya-upaya memisahkan diri. Bagian ke empat mengeksplorasi sebuah pendekatan yang umum terhadap ketidakadilan horizontal: desentralisasi pendapatan mineral. Pendekatan ini menegaskan bahwa sungguh pun desentralisasi memiliki banyak kerugian, tetapi hal itu tidak dapat dihindari, dan pemerintah dapat merancang berbagai kebijakan untuk meminimalkan kerugian-kerugian tersebut. Bagian ke lima mendiskusikan prioritas-prioritas riset tentang topik ini, sementara bagian ke enam akan menyimpulkannya.

KETIDAKADILAN VERTIKAL

PROBLEMNYA

Ledakan mineral memberi pengaruh yang kuat pada angkatan kerja; namun demikian sedikit sekali yang kita ketahui tentang dampak utamanya pada distribusi pendapatan vertikal. Akan tetapi, mungkin akan bermanfaat membuat gambaran bagaimana mineral *booms* secara khusus dapat mempengaruhi angkatan kerja dan memberi perhatian pada beberapa persoalan.

Ledakan mineral dapat memberi pengaruh pada angkatan kerja melalui dua mekanisme. Yang pertama adalah *Dutch Disease*, yang telah digambarkan pada bab 1: kenaikan yang sangat tajam pada ekspor mineral secara khusus akan menyebabkan apresiasi nilai tukar mata uang, yang pada gilirannya akan menurunkan kemampuan kompetisi ekspor pertanian dan manufaktur sebuah negara di tingkat internasional sekaligus mungkin mengurangi tenaga kerja pada sektor-sektor tersebut (Corden dan Neary 1982; van Wijnbergen 1984). Meskipun pemerintah-pemerintah sebenarnya dapat berbuat banyak untuk mengatasi dampak *Dutch Disease*,

tetapi kenyataannya mereka tidak melakukan apa-apa. Ekonomi Nigeria, misalnya, sangat menderita karena kegagalan pemerintah untuk bertindak. Kenaikan Ekspor minyak Nigeria yang begitu tajam pada 1960an dan awal 1970 menyebabkan kenaikan nilai tukar mata uangnya. Semakin tinggi nilai tukar mata uang sebuah negara, maka hampir mustahil bagi perusahaan-perusahaan di sektor pertanian dan manufaktur untuk menjual produk-produknya secara menguntungkan ke luar negeri. Bukannya mendevaluasi mata uang, pemerintah justru menyimpan dana tersebut hingga menjadi *overvalue*, dan mendatangkan inflasi. Hasilnya sangat jelas, ledakan ekspor minyak ternyata dapat mengacaukan ekspor produk-produk pertanian dan manufaktur, yang berarti juga lapangan kerja di sektor-sektor tersebut.

Pergeseran ekspor dari sektor pertanian dan manufaktur ke sektor minyak mengakibatkan pergeseran komposisi angkatan kerja. Tabel 9.1 memperbandingkan pola lapangan kerja sektoral pada dua negara yang memiliki sektor minyak besar (Nigeria dan Saudi Arabia) terhadap negara-negara yang tidak memiliki minyak (Ghana dan Mesir).¹ Dalam kedua kasus, kita melihat bahwa para pengekspor minyak memiliki lapangan kerja di sektor pertanian yang jauh lebih sedikit relatif terhadap sektor jasa.

Meskipun pergeseran sektoral tersebut dapat dimengerti dengan baik oleh para ekonom, akan tetapi masih belum jelas benar bagaimana hal itu dapat mempengaruhi distribusi pendapatan. Di dalam teori, dampak terhadap lapangan kerja seharusnya netral: jika para pekerja dapat dengan mudah berpindah dari satu sektor ke sektor lain, misalnya dari sektor pertanian ke sektor konstruksi, maka pergeseran sektoral hanya dapat menghasilkan pengaruh yang kecil pada distribusi pendapatan.

Akan tetapi, jika ada batasan mobilitas tenaga kerja antarsektor—beberapa jenis pekerja dalam sektor pertanian dan manufaktur tidak dapat berpindah ke dalam sektor jasa—maka ini akan menyebabkan kenaikan jumlah pengangguran untuk jenis-jenis pekerjaan tersebut dan munculnya pergeseran distribusi pendapatan. Hal itu dapat mempengaruhi distribusi pendapatan di antara pria dan wanita: jika terdapat pergeseran dari sektor-sektor di mana para wanita memiliki kesempatan kerja yang lebih baik (manufaktur) ke sektor-sektor di mana sedikit sekali tersedia peluang kerja bagi wanita (konstruksi), maka ketidakadilan *gender* akan muncul. Problem serupa dapat muncul bagi pekerja-pekerja yang lebih tua, kurang terampil, dan penduduk di pedesaan.

Mineral booms juga menimbulkan pengaruh lain bagi angkatan kerja, dengan menciptakan proyek-proyek baru pemerintah dengan sokongan biaya dari pendapatan mineral; hal ini mungkin akan mendatangkan

Tabel 9.1 Lapangan kerja berdasarkan Sektor di beberapa Negara

	Pertanian	Industri	Jasa
<i>Perbandingan Timur Tengah/Afrika Utara</i>			
Mesir (1995)	34	21,9	44,1
Saudi Arabia (1990)	19,2	19,8	61
<i>Perbandingan Afrika Barat</i>			
Ghana (1990)	62,2	10,1	27,9
Nigeria (1995)	2,9	22	75,1

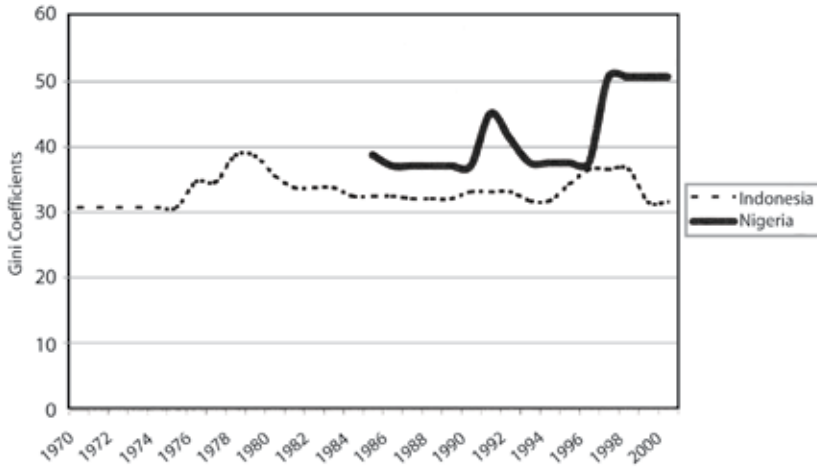
Sumber: Indikator Pembangunan Dunia (*online*; diakses pada 8 Juli 2005)

konsekuensi-konsekuensi penting bagi distribusi pendapatan. Ada sejumlah bukti bahwa ketidakadilan lebih rendah di negara-negara di mana sebagian besar angkatan kerja adalah pegawai pemerintah, karena pemerintah cenderung menekan gaji para pegawainya (Milanovic 2001). Jika hal ini benar, maka *oil boom* mungkin bisa mengurangi ketidakadilan—sekurang-kurangnya pada *quintiles* pertengahan distribusi pendapatan—meskipun kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mencegah pemborosan pemerintah akan melemahkan pengaruh tersebut.

RESPON-RESPON

Sulit sekali meramal bagaimana pendapatan minyak akan mengubah distribusi pendapatan vertikal pada sebuah negara. Namun, jika pendapatan tersebut memiliki dampak yang kuat, maka konsekuensi-konsekuensi sosial dan ekonomi akan berdampak lebih luas. Implikasi pertama adalah bahwa setiap negara yang mengantisipasi adanya kenaikan yang berarti dari pendapatan minyak dan mineral seharusnya mendukung riset tentang bagaimana pertumbuhan dalam sektor minyak dan mineral dapat mempengaruhi distribusi pendapatan. Kegagalan mengantisipasi pengaruh-pengaruh tersebut mungkin akan membuat lebih sulit untuk memberi respon pada ketidakadilan yang terus tumbuh jika hal ini terjadi.

Jika riset menegaskan bahwa pendapatan minyak akan memperlebar kesenjangan antara yang kaya dan miskin, maka pemerintah dapat mengambil tiga macam langkah: pertama, mereka dapat meng-*offset* kesulitan-kesulitan dalam sektor pertanian dan manufaktur dengan mempromosikan produktivitas dan pertumbuhan ekspor; ke dua, mereka



Gambar 9.3 Ketidakadilan di Nigeria and Indonesia, 1970-2000.

dapat menyediakan pekerjaan-pekerjaan baru untuk menempatkan para pekerja di kedua sektor tersebut; dan ke tiga, mereka dapat menerima kebijakan-kebijakan yang memihak masyarakat miskin.

Strategi-strategi yang dijalankan Indonesia memberikan sebuah ilustrasi yang baik, dan menunjukkan sebuah kontras yang tajam dengan kebijakan-kebijakan Nigeria. Pada tahun 1960an dan 1970an, pemerintah Indonesia melaksanakan banyak program yang diarahkan pada masyarakat miskin, meliputi pendidikan dasar, kontrol harga atas makanan dan minyak tanah, dan proyek-proyek masyarakat pedesaan; sementara pemerintah Nigeria tidak melakukan apa pun yang dapat dibandingkan dengan ini. Pemerintah Indonesia juga mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan produksi pertanian dan mendevaluasi nilai tukar, membuat ekspor tetap kompetitif dan menghindari jatuhnya ekspor produk-produk pertanian yang dapat memukul masyarakat miskin di pedesaan seperti di terjadi di Nigeria. Akhirnya, kebijakan nilai tukar Indonesia, dan sikap kebijakan yang lebih pro ekspor, menghasilkan pertumbuhan sektor manufaktur Indonesia yang terus bertahan, tidak seperti sektor manufaktur di Nigeria yang terus merosot pada tahun 1980an (Bevan dkk. 1999). Kebijakan-kebijakan tersebut membantu mempertahankan koefisien gini Indonesia tetap rendah dan stabil antara tahun 1970 dan 2000, sementara koefisien gini Norwegia justru melonjak sekitar sepertiga (gambar 9.3).

FOKUS PADA DISTRIBUSI LANGSUNG

Cara lain untuk mempromosikan keadilan adalah mendistribusikan pendapatan tambang secara langsung kepada warga negara, dalam bentuk pembayaran kontan. Transfer yang sama rata pada semua warga negara berperan seperti sebuah pajak progresif (atau secara lebih tepat, sebuah pajak regresif negatif) dan menghasilkan penurunan rasio pendapatan masyarakat kaya terhadap masyarakat miskin dan cara ini menurunkan tingkat ketidakadilan vertikal.

Cara distribusi langsung digunakan di negara bagian Alaska Amerika Serikat dan provinsi Alberta Kanada. Alaska Permanent Fund yang lebih tua, sudah berjalan sejak 1977 dan secara luas dianggap sebagai sebuah keberhasilan (meskipun harus dilihat juga diskusi pada bab 7,8, dan 11). Dana Abadi Alaska tersebut menerima sekitar 10% penerimaan negara dari minyak dan setiap tahun mendistribusikan sebagian dari bunga yang dikumpulkan kepada semua warga negara—baik orang dewasa maupun anak-anak—sebagai deviden. Deviden ini berfluktuasi bergantung pada kinerja Dana; sejak tahun pertama, deviden berkisar antara 526 USD sampai dengan 2.106 USD (dolar konstan tahun 2004). Dana tersebut dikelola oleh perusahaan independen yang menginvestasikan dana induk pada saham, obligasi, dan *real estate*, dan yang memiliki tugas memaksimalkan keuntungan (*earning*)—tidak menginvestasikannya ke dalam pembangunan lokal. Berkembang pendapat umum bahwa para politisi “saling berebut satu sama lain untuk menunjukkan pada publik upaya mereka untuk mempertahankan program tersebut” (Goldsmith 2001, 5).

Beberapa artikel mutakhir menyarankan agar negara-negara lain—terutama Irak—seharusnya menerima rencana-rencana distribusi langsung (lihat misalnya, Birdsall dan Subramanian 2004; Palley 2003; Sandbu 2006).² Pihak-pihak yang menyarankan rencana semacam itu akan:

- Mendistribusikan rente minyak secara setara;
- Melaksanakan pekerjaan lebih baik dibandingkan dengan pemerintah dalam mengalokasikan rente melalui cara-cara yang optimal;
- Menjaga sebagian pendapatan minyak negara dari jangkauan para politisi, sehingga mampu menekan korupsi, perburuan rente, dan ketidakefisienan pemerintah;
- Membuat mekanisme *hedging* yang paling baik menyangkut volatilitas harga;
- Memberi akses warga negara sebuah pengawasan langsung dalam

pengelolaan minyak pemerintah, sehingga memaksanya mengurangi korupsi dan menjadi lebih bertanggung jawab;

- Memperkokoh sistem keuangan di negara-negara yang mempunyai sistem lemah; serta
- Menjadi sebuah alat yang kuat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, terutama jika pendistribusian diberikan hanya pada kegiatan-kegiatan tertentu—seperti mengimunisasi anak-anak, atau memasukkan mereka ke sekolah.

Akan tetapi, ada beberapa alasan untuk skeptis menyangkut apakah distribusi dana secara langsung akan berjalan dengan baik di sebuah negara berkembang. Pemerintah di negara-negara berkembang cenderung tidak terikat dengan aturan hukum, memiliki stabilitas kelembagaan yang rendah, dan lebih cenderung menerima perburuan rente dan korupsi dari pada di negara-negara industri yang maju.³ Suatu rencana distribusi langsung hanya akan berjalan jika dia dikelola dengan cara-cara yang bukan menjadi ciri pemerintah negara-negara berkembang yang kaya minyak: dengan ketaatan yang kuat pada hukum, stabilitas antarwaktu, dan kekebalan terhadap tekanan-tekanan politis dan perburuan rente.⁴ Untuk waktu yang cukup lama, negara-negara berkembang telah membentuk beragam dana komoditas khusus (untuk keperluan tabungan atau stabilisasi); secara umum, dana-dana tersebut tidak berfungsi dengan baik (Davis dkk; Ross 2001; lihat juga bab 8 dalam buku ini).

Karena distribusi akan mengambil bentuk rente, maka sebuah rencana distribusi langsung juga dapat mendorong beberapa jenis perburuan rente. Salah satu bahaya dapat berupa perburuan rente melalui migrasi: para pendatang baru bisa memasuki negara untuk mengejar merupakan sebuah kesia-siaan yang besar.⁵ Masalah lainnya dapat berupa perkembangan organisasi perburuan rente yang dipaksakan di tingkat lokal, seperti pemberian perlindungan, pemerasan oleh polisi dan militer, tentara bayaran, dan jenis kejahatan lain yang serupa.

Ada sejumlah kerugian lain yang muncul ketika menjalankan suatu rencana distribusi langsung:

- Dapat menciptakan anggaran paralel dengan pendapatannya sendiri sekaligus pencairannya, yang jelas akan memperumit kebijakan fiskal.
- Mungkin tidak layak dijalankan di negara-negara yang tidak memiliki sistem keuangan yang baik, di mana masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk mengelola sejumlah besar suntikan dana kontan.

- Akan menjadi rumit bagi administrator, mengingat adanya tuntutan pada negara untuk mengelola sebuah *database* yang besar dan handal menyangkut semua warga negara. Di satu sisi negara menyimpan daftar warga negara untuk keperluan pengambilan suara, pada sisi lain masyarakat justru memiliki insentif yang lebih besar untuk memanipulasi daftar distribusi langsung dengan cara berbohong.
- Tidak terlalu jelas bagaimana rencana distribusi langsung dapat mempengaruhi tuntutan-tuntutan regional, mengingat mereka yang hidup dekat di sekitar sumber mineral kemungkinan besar akan menuntut bagian yang lebih besar dari dana tersebut.

Jika distribusi langsung berjalan dengan baik, tentu ini akan dapat mengalokasikan rente mineral melalui cara-cara yang lebih adil. Akan tetapi ada sejumlah alasan mengapa hal itu tidak berjalan baik, dan pemerintah harus berhati-hati jika rencana ini menjadi pilihan. Negara-negara yang menjalankan rencana distribusi langsung seharusnya bersiap untuk menghadapi perseteruan dan perburuan rente, dan berharap untuk mempertimbangkan penggunaan distribusi untuk mendorong tujuan-tujuan sosial seperti imunisasi anak-anak dan masuk ke sekolah.

KETIDAKADILAN HORIZONTAL

PROBLEMNYA

Jika kawasan yang memproduksi minyak berada di daratan, dan terkonsentrasi pada satu atau beberapa bagian dari sebuah negara, mungkin *booming* sektor mineral akan mempengaruhi distribusi pendapatan geografis.

Kekuatan pengaruh-pengaruh tersebut bergantung pada empat faktor:

1. Penerimaan awal di kawasan penambangan: jika kawasan tersebut miskin, maka kekayaan mineral dapat membantu mendekatkan kesenjangan kawasan tersebut pada kawasan lain; namun jika kawasan tersebut relatif kaya, maka ini akan memperlebar kesenjangan.
2. Perbedaan antara pertumbuhan di sektor mineral dan sektor-sektor lain.
3. Kekuatan kaitan (*linkage*) antara sektor mineral dan kegiatan-kegiatan ekonomi lain.

4. Kemampuan pemerintah daerah untuk menangkap penerimaan dari sektor mineral.

Jika pertambangan beroperasi sebagai daerah yang terisolasi (*enclave*), dan pemerintah daerah tidak memiliki otoritas untuk menarik pajak, maka *booming* mineral tidak akan atau sedikit sekali mendatangkan pengaruh pada standar hidup kawasan tersebut. Tetapi, jika sektor pertambangan dapat dikaitkan dengan ekonomi lokal dengan baik, atau pemerintah daerah dapat menarik pajak dari pendapatan mineral secara langsung atau tidak langsung, maka *booming* mineral akan dapat meningkatkan lapangan kerja dan gaji secara tajam di kawasan tersebut.⁶

Ketika kenaikan penerimaan aktual suatu kawasan membaik, harapan naiknya pendapatan yang berlebih-lebihan mungkin dapat menimbulkan persoalan. Masyarakat tidak puas dengan pendapatan yang mereka terima—sebesar apapun yang mereka terima—jika jumlahnya di bawah yang mereka angan-angankan (Frey dan Stützer 2002). Kesenjangan yang besar antara pendapatan riil dan yang diharapkan dapat melahirkan ketidakpuasan politik dan sosial. Hal ini merupakan bahaya khusus bagi kawasan-kawasan yang secara geografis berada di pinggiran, hanya memiliki pengaruh kecil pada pemerintah pusat, dan dihuni oleh warga negara dengan identitas agama dan etnis yang berbeda-beda. Dalam kasus ini, penemuan mineral justru meningkatkan frustrasi yang disebabkan munculnya harapan yang tinggi, meskipun tidak ada efek buruk yang dapat diukur menyangkut distribusi pendapatan.

Banyak kajian ekonometri mutakhir menemukan adanya korelasi antara produksi (atau ekspor) minyak dan risiko perang saudara.⁷ Tabel 9.2 menampilkan 10 kasus gerakan separatis dengan kekerasan di kawasan-kawasan yang memiliki kekayaan minyak, gas, atau mineral lain dalam jumlah banyak. Meskipun tak satu pun gerakan-gerakan tersebut disebabkan semata-mata oleh kekayaan mineral, tetapi pada setiap kasus para separatis meyakini bahwa pendapatan mineral akan meningkatkan keuntungan, atau menekan biaya, kemerdekaan. Seperti disarankan oleh Collier dan Hoeffler (2002), bahwa “ketertarikan untuk mengklaim kepemilikan penemuan sumberdaya alam” dapat mendorong masyarakat di kawasan-kawasan pinggiran untuk menuntut kemerdekaan. Biaya ekonomi dan sosial yang berasal dari konflik-konflik sipil semacam itu akan sangat besar; pemerintah-pemerintah dapat menghindari biaya ini dengan memberi respon cepat atas setiap munculnya ketidakadilan horizontal.

Tabel 9.2 Sumberdaya minyak/mineral dan gerakan pemberontakan

Negara	Kawasan	Durasi	Sumberdaya Mineral
Angola	Cabinda	1975 – 2002	Minyak
Kongo	Katanga/Shaba	1960 – 1965	Tembaga
Indonesia	Papua Barat	1969 –	Tembaga, emas
Indonesia	Aceh	1975 –	Gas alam
Maroko	Sahara Barat	1975 – 1988	Fosfat, minyak
Myanmar	Suku-suku Pegunungan	1983 – 95	Timah, batu-batuan
Nigeria	Biafra	1967 – 1970	Minyak
Papua Nugini	Bougainville	1988 – 1997	Tembaga, emas
Sudan	Selatan	1983 –	Minyak
Yaman	Timur dan Selatan	1994	minyak

RESPON-RESPON

Perubahan dalam ketidakadilan horizontal lebih mudah diantisipasi dari pada ketidakadilan vertikal. Distribusi langsung, yang didiskusikan dalam teks terdahulu, juga dapat mengurangi ketidakadilan horizontal. Strategi lain untuk mengimbangi setiap gejolak yang mungkin muncul lantaran ketidakadilan regional adalah dengan mendesentralisasikan pendapatan mineral. Saya akan mendiskusikan pilihan ini dalam sebuah bagian terpisah di bawah ini.

Disamping desentralisasi dan distribusi langsung, pemerintah-pemerintah dapat berbuat banyak untuk mempersempit kesenjangan antara pendapatan riil dengan pendapatan yang diharapkan di kawasan yang kaya mineral. Pilihan-pilihannya mencakup:

- Memberi insentif perusahaan-perusahaan mineral untuk mempekerjakan pekerja lokal dan membeli produk lokal sebagai bagian persetujuan pemberian lisensi mereka.
- Membatasi migrasi para pekerja ke dalam kawasan pertambangan. Ledakan sumberdaya sering menarik minat para pekerja bergaji rendah dari kawasan lain, atau dari negara lain. Kehadiran mereka dapat mengurangi jumlah pekerjaan bagi tenaga kerja lokal dan menimbulkan ketegangan sosial. Di beberapa negara, seperti Indonesia dan Papua Nugini, ketegangan antara masyarakat lokal dan pendatang di sekitar proyek pertambangan turut mendorong atau mempercepat gerakan-gerakan separatis. Membatasi migrasi – mungkin untuk sementara waktu – dapat meringankan ketegangan

tersebut dan mendatangkan keuntungan ekstraksi mineral bagi masyarakat lokal.⁸

- Mendorong perusahaan-perusahaan mineral untuk berinvestasi dalam kegiatan pembangunan lokal. Di bagaian selatan Venezuela, misalnya, Placer Dome telah mengalokasikan sebagian dari konsesinya pada masyarakat lokal, yakni penambang rakyat tradisional, dan melatih mereka dalam teknik-teknik pertambangan dan pengelolaan bisnis. Di Filipina, WMC telah membantu komunitas asli untuk mendapatkan pengakuan resmi dari pemerintah, sehingga mereka dapat memperoleh pembayaran royalti dan perlindungan hukum bagi tanah-tanah peninggalan nenek moyang mereka (untuk berbagai perlakuan yang lebih mendetail mengenai insentif-insentif tersebut, lihat Switzer 2001).
- Mendorong LSM-LSM untuk menjadi penengah masyarakat lokal dan perusahaan-perusahaan mineral. Seringkali terdapat perbedaan yang tajam antara penduduk lokal, yang mengajukan keberatan menyangkut dampak-dampak lingkungan, sosial, dan ekonomi karena ekstraksi mineral, dan perusahaan-perusahaan asing yang besar, yang memiliki sedikit pemahaman mengenai persoalan-persoalan dan kondisi lokal. LSM-LSM yang mengkhususkan diri dalam pelestarian lingkungan, keadilan sosial, dan hak-hak pekerja, dapat membantu menjembatani kesenjangan tersebut: mereka dapat mengadministrasikan program-program pemerintah daerah yang dibiayai oleh pendapatan mineral; memonitor kegiatan perusahaan, pemerintah, dan aktor-aktor lain; mempertemukan pihak-pihak yang berseberangan, dan membuat mereka lebih transparan dan bertanggung jawab, dan menyediakan peringatan dini berkaitan dengan konflik-konflik yang akan terjadi.
- Mempromosikan transparansi secara penuh bagi semua pendapatan pertambangan. Masyarakat lokal mungkin mengembangkan keyakinan yang belum tentu benar menyangkut besar dan distribusi pendapatan pertambangan ketika mereka tidak memiliki cukup informasi, atau ketika pemerintah kehilangan kredibilitasnya. Di Aceh, Indonesia, gerakan pemberontakan mengusung keyakinan umum bahwa jika kawasan Aceh merdeka, maka penduduk akan 20 kali lipat lebih kaya – sebuah harapan yang liar, tetapi menguntungkan kelompok pemberontak. Apabila angka-angka pendapatan pemerintah untuk Aceh menjadi lebih transparan, dan dapat dipercaya, masyarakat tentu akan menjadi lebih bisa menerima

propaganda ini. Transparansi juga akan mengurangi korupsi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat bahwa pendapatan mineral tidak sedang disia-siakan.

Pada akhirnya, isu-isu distribusi mungkin akan menyulut kekerasan ketika polisi dan militer melibatkan diri dalam perilaku yang rakus. Proyek-proyek mineral sering menarik minat polisi, militer, dan organisasi paramiliter yang menggunakan pemerasan untuk mendapatkan bagian dari rente yang tersedia, baik langsung dari perusahaan mineral dan kontraktor-kontraktornya, maupun secara tidak langsung dari orang-orang yang bekerja di perusahaan-perusahaan tersebut. Dalam beberapa kasus, unit-unit militer telah melangkah atau membantu menyerang perusahaan pertambangan untuk memeras dan memperoleh uang.⁹ Penduduk lokal tentu saja marah dengan perilaku rakus semacam itu, yang semakin memperlebar perbedaan antara pendapatan riil dan yang mereka harapkan dari pertambangan.

Baik pemerintah maupun perusahaan dapat membantu mengurangi kegiatan-kegiatan tersebut. Proyek mutakhir oleh BP di Papua, Indonesia, telah menggunakan pendekatan inovatif untuk meminimalkan kesenjangan antara pendapatan riil dan pendapatan yang diharapkan, dan menghindari diri dari pemerasan militer Indonesia. Pendekatan tersebut mencakup konsultasi yang luas dengan komunitas lokal dan LSM-LSM sejak hari-hari pertama proyek; mengembangkan sebuah kesepakatan relokasi dengan sebuah desa kecil, yang meliputi rencana-rencana untuk mempekerjakan orang-orang lokal, pembatasan migrasi masuk, pengembangan ekonomi berkelanjutan, pelestarian budaya, dan konservasi keanekaragaman hayati; memaksakan agar pihak keamanan Indonesia tidak masuk ke dalam kawasan proyek, dan sebaliknya menciptakan sebuah satuan pengamanan berbasis masyarakat; dan bersepakat untuk melakukan evaluasi independen menyangkut operasi perusahaan, yang pada gilirannya membuat janji-janji yang diucapkan lebih dipercaya masyarakat.

MENDESENTRALISASIKAN PENDAPATAN

Respon lain menyangkut risiko atas naiknya ketidakadilan horizontal adalah mendistribusikan pendapatan mineral di antara pemerintah pusat dan daerah. Sesungguhnya, mendesentralisasikan rente minyak atau mineral lain, kini menjadi kecenderungan global (Brosio 2003). Di satu sisi

cara ini dianggap sebagai sebuah cara mudah untuk mengelola ketegangan regional menyangkut rente mineral, ternyata pada sisi lain hal itu justru mendatangkan sejumlah kerugian serius.

Kebanyakan negara-negara kaya minyak di Timur Tengah merupakan negara kesatuan dan memiliki sistem pendapatan yang tersentralisasi secara penuh.¹⁰ Akan tetapi, di luar kawasan Timur Tengah, banyak pengeksplor minyak yang membagi rente mineralnya di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terlepas dari apakah mereka adalah negara kesatuan (Kolombia, Ekuador, Kazakhstan) atau negara federal (Meksiko, Nigeria, Rusia, Venezuela, dan Indonesia¹¹) (ahmad dan Mottu 2003).

Ada tiga cara bagi pemerintah daerah untuk menerima pendapatan mineral: mereka mungkin dapat langsung mengenakan pajak pada industri-industri mineral; mereka mungkin menerima transfer langsung dari sebagian pendapatan mineral pemerintah pusat berdasarkan rumus tertentu; dan mereka mungkin menerima transfer tidak langsung dari pemerintah pusat, ketika pendapatan telah lebih teratur dan dialokasikan sesuai dengan proses anggaran nasional. Dua pendekatan pertama khususnya—otoritas penarikan pajak oleh pemerintah daerah menyangkut mineral, dan transfer langsung pendapatan mineral—mendatangkan kerugian yang serius:

- Karena pemerintah pusat memiliki basis pendapatan yang lebih beragam dibandingkan dengan pemerintah daerah, maka pemerintah pusat akan lebih terlindungi dari efek-efek volatilitas pendapatan mineral.
- Kapasitas daerah untuk menyerap investasi baru secara efisien dari pembelanjaan yang sangat besar lebih rendah dibandingkan dengan kapasitas yang dimiliki pemerintah pusat.
- Pemerintah pusat dapat menjalankan kebijakan fiskal yang bersifat menentang siklus (*countercyclical*) dengan lebih baik, yakni melakukan ekspansi ekonomi selama resesi, atau melakukan kontraksi ekonomi ketika inflasi menjadi sangat tinggi.
- Disiplin fiskal merupakan problem bagi pemerintah pusat, problem tersebut sering menjadi lebih buruk di tingkat pemerintahan daerah.¹²
- Membolehkan pemerintah daerah untuk mengenakan pajak akan menciptakan problem-problem khusus:
 - Pemerintah daerah memiliki kemampuan yang lebih rendah untuk mengadministrasikan jenis-jenis pajak yang sangat kompleks, dan memungut pajak atas perusahaan-perusahaan asing yang besar, dibandingkan dengan pemerintah pusat

- Ketika pemerintah daerah memungut pajak atau royalti mereka sendiri, mereka menciptakan ketidakefisienan dengan adanya tumpang-tindih dengan tingkat nasional.

Pemerintah-pemerintah daerah jelas memiliki hak memperoleh pendapatan sebagai kompensasi atas biaya sosial, lingkungan, dan prasarana atas ekstraksi minyak dan gas. Akan tetapi, di balik itu argumentasi yang mendukung pajak-pajak minyak oleh pemerintah daerah lebih bersifat politis. Pemerintah daerah mendapati bahwa pajak minyak dan gas menarik, karena mereka memungut pajak atas aset-aset tidak bergerak, dan karena biaya-biaya secara khusus ditanggung oleh mereka yang tinggal di luar yurisdiksinya. Pemerintah-pemerintah daerah sering mengklaim kepemilikan sumberdaya semacam ini, dan mungkin akan menimbulkan ancaman pemisahan diri jika mereka memperoleh lebih sedikit dari yang dikejarinya. Selanjutnya, konstitusi mungkin memberi mereka hak untuk memungut beberapa jenis pajak tertentu di wilayah yurisdikasinya.

Ahmad dan Mottu (2003) berpendapat bahwa cara terbaik adalah sentralisasi pendapatan minyak penuh, dengan dengan mekanisme transfer kepada pemerintahan daerah yang dirancang secara hati-hati. Dengan mengakui bahwa hal ini seringkali lemah secara politik, maka rekomendasi terbaik ke-2 adalah dengan mengizinkan pemerintah daerah untuk memungut pajak-pajak minyak yang relatif kecil dan stabil – seperti produksi dalam negeri – sementara pemerintahan nasional memungut pajak-pajak dan royalti yang mampu meraup jenis pendapatan yang lebih rentan. Mereka juga menyarankan bahwa pajak minyak pemerintah daerah harus disertai dengan sumber-sumber pendapatan yang lebih stabil. Mereka lebih menyukai hal ini diterapkan pada skema bagi hasil, yang mereka khawatirkan akan membuat pemerintah daerah lepas tanggungjawab, sehingga memperumit perencanaan makro ekonomi pemerintah pusat, dan gagal menyediakan sumber keuangan yang stabil bagi pemerintah daerah bagi penyediaan pelayanan publik lokal.

Sementara Brosio (2003) sepakat bahwa sentralisasi penuh merupakan pilihan terbaik, dia lebih mendukung skema bagi hasil sebagai alternatif terbaik ke-2. Brosio berpendapat bahwa proses menghimpun dan mengadministrasikan pajak terlalu rumit bagi kebanyakan pemerintah daerah untuk dilaksanakan, setidaknya di negara-negara berkembang; yang membuat lebih sulit untuk menyetarakan pendapatan di antara yurisdiksi-yurisdiksi daerah; dan yang memberi pengaruh pada kebijakan-kebijakan energi nasional.

Alasan memberikan otoritas penarikan pajak atau bagian langsung atas pendapatan mineral pada pemerintah daerah, akan semakin jika tersedia bukti bahwa langkah-langkah ini dapat membantu mengurangi upaya-upaya memisahkan diri. Akan tetapi, tak satu pun analisis sistematis telah dibuat, dan membuat persoalan pun menjadi tidak jelas. Pada sisi lain, melakukan tawar-menawar dengan pemerintah daerah dapat menjadi proses yang sangat sulit: pembagian pendapatan minyak merupakan sebuah *zero sum game* di mana setiap negara dan pemerintah daerah menginginkan sebesar mungkin yang bisa diperoleh, dan tidak ada satu pun rumus sakti menyangkut alokasi pendapatan yang dapat dianggap adil oleh setiap pihak. Pada sisi lain, cara-cara bagi hasil terkadang memiliki komponen kebijakan yang lebih luas untuk mengurangi tekanan-tekanan separatisme di kawasan-kawasan kaya minyak – contohnya di Indonesia.

Pemerintah-pemerintah lokal dan regional seharusnya memperoleh kompensasi atas biaya-biaya yang mereka tanggung ketika ekstraksi mineral terjadi di dalam yurisdiksi mereka. Masyarakat lokal dan masyarakat asli, yang hidup di atas tanah di mana ekstraksi berlangsung, berhak atas beberapa akomodasi – mulai dari pengakuan secara penuh sebagai *stakeholder* yang beberapa persoalannya harus ditangani sebelum sebuah proyek baru dimulai.¹³ Akan tetapi, memberikan otoritas untuk memungut pajak mineral atau sebagian tertentu dari pendapatan mineral pada pemerintah daerah, sebisa mungkin harus dihindarkan. Pendekatan yang paling baik adalah membiarkan pemerintah menghimpun pendapatan secara terpusat, dan membuat keputusan-keputusan secara terpusat juga, akan tetapi dengan masukan otoritas lokal dan regional.

Jika pilihan-pilihan semacam itu tidak dapat diperoleh, maka pemerintah harus mencoba untuk menjalankan sebuah sistem pendapatan yang

- Meminimalkan volatilitas pendapatan di tingkat daerah;
- Meminimalkan ketidakefisienan yang muncul karena adanya basis pajak yang saling tumpang-tindih;
- Mendorong atau mewajibkan pemerintah-pemerintah daerah untuk mengkoordinasikan kebijakan fiskal mereka dengan pemerintah pusat;
- Mendorong pemerintah-pemerintah daerah untuk menggunakan pendapatan minyak untuk melengkapi, bukan menggantikan, basis pajak mereka yang sudah ada;
- Disertai dengan tanggung jawab pembelanjaan, sedemikian hingga tambahan pendapatan tersebut harus diarahkan pada beberapa jenis barang-barang publik;

- Didasarkan pada sebuah formula yang stabil dari waktu ke waktu, sedemikian hingga isu-isu tentang bagi hasil dan pajak tidak akan direvisi terus-menerus;
- Transparan secara penuh dan diaudit secara teratur; serta
- Tidak mendorong warga negara untuk membuat yurisdiksi daerah baru dalam rangka untuk menghimpun rente yang dihasilkan oleh pemerintah pusat.

PRIORITAS RISET

Begitu banyak yang tidak kita ketahui tentang ketidakadilan di negara-negara berkembang yang kaya mineral. Riset di masa depan menyangkut persoalan-persoalan tersebut akan dapat menjawab lima pertanyaan berikut:

1. *Bagaimana kekayaan mineral mempengaruhi ketidakadilan vertikal?* Data ketidakadilan pendapatan hampir tidak tersedia di negara-negara kaya mineral. Menemukan cara untuk mengukur ketidakadilan di negara-negara tersebut akan memberi kita gagasan yang lebih baik tentang hubungan antara kekayaan mineral dan ketidakadilan pendapatan. Kajian-kajian yang melacak distribusi pendapatan sepanjang waktu di negara-negara yang mengalami *mineral boom*, juga sama bernilainya. Untuk memahami kaitan antara kekayaan mineral dan ketidakadilan pendapatan, penting sekali melakukan penguatan riset dengan data dasar.
2. *Apakah ada kendala-kendala menyangkut mobilitas antarsektor bagi kelompok-kelompok tertentu di negara-negara kaya minyak?* Jika kelompok-kelompok tertentu—seperti perempuan, pekerja yang lebih tua, pekerja pedesaan, atau pekerja bergaji rendah—sulit berpindah dari sektor perdagangan (*tradeable*) ke sektor-sektor yang *untradeable* pada saat ekonomi berhadapan dengan *Dutch Disease*, maka *booming* mineral akan memiliki konsekuensi-konsekuensi distribusi yang penting. Hal ini juga membuka pintu bagi upaya remediasi pemerintah. Riset menyangkut isu tersebut sangat sedikit bahkan tidak ada sama sekali.
3. *Strategi apa yang dapat mengatasi ketidakadilan horizontal ketika booming pertambangan mendatangkan pengaruh yang kuat?* Ada banyak kasus gerakan separatisme di kawasan-kawasan kaya mineral; tetapi juga ada negara-negara lain di mana kasus-kasus semacam itu tidak terjadi, kendati prasyaratnya telah tersedia.¹⁴ Kajian yang hati-hati menyangkut kasus-

kasus yang berhasil tersebut mungkin membekali kita berbagai cara bagi negara untuk mengatasi konflik regional menyangkut rente-rente mineral.

4. *Bagaimana dan mengapa efektifitas strategi-strategi desentralisasi di negara-negara kaya mineral sangat bervariasi?* Meskipun desentralisasi memiliki banyak kerugian, negara-negara terus melanjutkan untuk mendesentralisasikan pendapatan mineralnya. Semakin kita memahami eksperimen ini, semakin besar juga peluang kita membantu pemerintah-pemerintah memperbaiki dampak-dampaknya. Kajian-kajian yang memperbandingkan keberhasilan dan kegagalan negara-negara yang melakukan desentralisasi akan sangat bermanfaat, seperti halnya kajian yang memperbandingkan berbagai dampak regional di negara-negara yang melakukan desentralisasi. Mungkin akan sangat bermanfaat untuk mengkaji negara-negara (seperti Indonesia) yang telah mendesentralisasikan dan melipatgandakan jumlah kawasan kaya mineral, sehingga kita dapat mengamati variasi dampak yang muncul di kawasan-kawasan tersebut.
5. *Kondisi seperti apa yang membuat distribusi langsung paling mungkin dapat berjalan?* Rencana-rencana distribusi langsung sudah dilaksanakan hanya di negara-negara kaya. Namun jika kita masih tertarik untuk menjalankan rencana-rencana ini, maka akan sangat bermanfaat untuk memiliki teori yang lebih tepat menyangkut kondisi-kondisi yang memungkinkan adanya keberhasilan.

KESIMPULAN

Kendati ada beberapa klaim yang sebaliknya, ternyata sedikit sekali yang kita ketahui tentang kaitan antara kekayaan mineral dan ketidakadilan vertikal. Banyak pengamat mengasumsikan bahwa rente mineral – dengan tersedianya lembaga-lembaga yang lemah – akan meningkatkan kesenjangan antara kaya dan miskin. Tetapi, hal yang sebaliknya mungkin saja benar: pertumbuhan di sektor pemerintah akan mengakibatkan penurunan penghasilan dan sedikit ketidakadilan. Data dan analisis yang kita miliki saat ini tidak cukup baik untuk memberitahu kita skenario mana yang lebih mungkin. At a minimum

Sekurang-kurangnya, negara-negara yang menghadapi *booming* mineral seharusnya memusatkan perhatiannya pada problem ketidakadilan vertikal, dan memberi perhatian khusus pada kemampuan para pekerja untuk

berpindah dari sektor perdagangan (khususnya pertanian dan manufaktur) ke sektor-sektor yang “*untradeable*” (jasa pada umumnya). Jika pergeseran antarsektor mengabaikan kelompok-kelompok tertentu —seperti wanita, pekerja berpenghasilan rendah, pekerja pedesaan, dan pekerja yang lebih tua—maka pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk mengatasinya. Terpisah dari pertimbangan-pertimbangan modal, pemerintah-pemerintah seharusnya menjalankan kebijakan-kebijakan yang mampu mencegah ekonomi untuk tumbuh bergantung pada satu komoditas secara berlebihan, termasuk kebijakan nilai tukar yang hati-hati, dan langkah-langkah untuk memacu produktivitas dan kemampuan berkompetisi di sektor pertanian dan manufaktur.

Kita memiliki sebuah gambaran yang lebih jelas tentang ketidakadilan horizontal. *Booming* mineral cenderung memperburuk ketidakadilan regional di bawah kondisi-kondisi tertentu: ketika kawasan ekstraktif memang sudah kaya awalnya; ketika pertumbuhan sektor mineral melampaui pertumbuhan sektor-sektor lain; ketika sektor mineral memiliki kaitan ke depan dan ke belakang pada ekonomi lokal; dan ketika pemerintah daerah dapat secara langsung atau tidak langsung memungut pajak atas pendapatan mineral. Secara khusus, akan menjadi mengganggu kestabilan ketika perubahan pendapatan yang diharapkan terlampaui tinggi dibandingkan dengan perubahan pendapatan riil dalam kawasan pertambangan.

Negara-negara memiliki sejumlah alat untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Sayangnya, salah satu pendekatan paling umum—mendesentralisasikan pendapatan mineral—memiliki banyak kerugian, dan seharusnya hanya dilaksanakan ketika secara politik tidak dapat dihindari. Pendekatan ke-2, rencana distribusi langsung model Alaska, belum pernah dicobakan di sebuah negara berkembang, di mana lembaga-lembaga yang ada cenderung lemah. Jika berhasil, ini akan dapat mengalokasikan pendapatan mineral melalui cara yang adil dan mengagumkan; jika gagal, ini akan mempromosikan perburuan rente dan perseteruan yang meluas.

Pendekatan yang tidak terlalu berisiko adalah dengan menjalankan kebijakan-kebijakan yang mempersempit kesenjangan pendapatan antara kawasan pertambangan dan kawasan-kawasan lain dalam suatu negara, dan, di dalam kawasan pertambangan, kebijakan yang menurunkan kesenjangan antara pendapatan riil dan pendapatan yang diharapkan. Langkah-langkah ini mencakup transparansi pendapatan secara penuh, mempromosikan *good corporate citizenship*, membatasi migrasi ke dalam kawasan pertambangan, mendukung peran LSM-LSM, dan mencegah upaya-upaya penjarahan oleh pihak-pihak keamanan.

CATATAN

- 1 Perlu dicatat bahwa di bawah definisi ILO yang dipakai Bank Dunia, tidak semua orang yang bekerja dalam sebuah sektor dapat dianggap “dipekerjakan”; sebaliknya, dalam definisi yang digunakan oleh lembaga-lembaga ini, “pegawai adalah orang-orang yang bekerja untuk sebuah pemberi kerja, negara atau swasta, dan memperoleh imbalan dalam bentuk honor, gaji, komisi, tips, ongkos, dan pembayaran yang sejenis.”
- 2 Sandbu (2006) menyarankan sebuah tata cara, di mana pemerintah akan mendistribusikan rente-rente minyak, dan secara bersamaan menarik kembali pajak atas rente-rente tersebut.
- 3 Bahkan di Alaska, Dana Abadi tidak memperoleh perlindungan hukum secara penuh; sejak awal 1990an lembaga-lembaga legislatif memanfaatkan defisit belanja untuk memperkuat akses pada pendapatan-pendapatan Dana (Goldsmith 2001).
- 4 Beberapa kajian berpandangan bahwa ketika negara-negara berkembang memegang rente yang sangat besar, maka kepemimpinan politis di negara tersebut akan ditentukan oleh pilihan-pilihan yang buruk: para politisi yang sangat mungkin menduduki kursi kekuasaan adalah mereka yang paling berhasrat dan mampu menangkap rente-rente tersebut dan membagi-bagikannya untuk keuntungan politik (Collier dan Hoefler 2005; Ross 2001). Sehingga, meskipun jika dana seperti itu dibentuk di bawah pemerintah yang bijaksana, hal ini tetap akan menciptakan sebuah insentif bagi sebuah kepemimpinan yang lebih oportunistik.
- 5 Hal ini tidak terjadi di Alaska karena dua alasan: rekening pembayaran tahunan adalah sekitar 6% dari total pemasukan rumah tangga, yang berarti rente-rente tersebut terlalu kecil; dan biaya perpindahan penduduk di Alaska – karena musim dingin yang buruk dan isolasi fisik – terlalu besar.
- 6 Saya memiliki anggapan bahwa pasok tenaga kerja lokal tidak betul-betul elastis.
- 7 Lihat Buhaug dan Rod (2000), Fearon (2004), Humphreys (2005), dan Ross (2004).
- 8 Tentunya, membatasi perpindahan penduduk pada kawasan yang sedang *booming* mungkin juga akan menimbulkan pengaruh-pengaruh buruk yang mesti dipertimbangkan terhadap munculnya manfaat berikut: jika kawasan tersebut relatif makmur, maka migrasi akan menyebabkan ketidaksetaraan yang parah; dan jika dilaksanakan tanpa pertimbangan, hal ini akan meningkatkan ketegangan di kawasan tersebut. Toh, dengan kondisi tertentu hal ini dapat menjadi sebuah piranti kebijakan.
- 9 Lihat, misalnya, “US Mining Company’s Payments to Indonesia Trigger Probe,” *New York Times*, Januari 18, 2006.
- 10 Uni Emirat Arab merupakan perkecualian yang paling jelas.
- 11 Indonesia adalah negara kesatuan yang tengah menjalankan desentralisasi, dan saat ini banyak menerima praktik-praktik sebuah negara federal.
- 12 Tentang hal ini, lihat Ahmad dan Mottu (2003), Bahl (2001), Brosio (2003), dan McLure (2003).
- 13 Bank Dunia, the International Council on Metals and Mining, dan ESMAP telah mengembangkan sebuah “Toolkit Pengembangan Masyarakat” untuk membantu perusahaan-perusahaan dan pemerintah menghitung dan menjawab kebutuhan masyarakat yang terkena dampak kawasan pertambangan (ekstraktif). Ini dapat

diperoleh di http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=183?

- 14 Malaysia, yang memiliki sumberdaya minyak di darat yang cukup melimpah di kawasan yang jauh, yakni negara bagian dengan etnis yang sangat berbeda di Sabah dan Sarawak, merupakan sebuah contoh.

REFERENSI

- Ahmad, E. dan E. Mottu. 2003. "Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues." Dalam *Fiscal Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, dan A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 216-42.
- Bahl, R. 2001. "Equitable Vertical Sharing and Decentralizing Government Finance in South Africa." *International Studies Program Working Paper Series*. Atlanta.
- Bevan, D. L., P. Collier, dan J. W. Gunning. 1999. *Nigeria and Indonesia*. New York: Oxford University Press.
- Birdsall, N. dan A. Subramanian. 2004. "Saving Iraq from Its Oil." *Foreign Affairs* 83(4):77-89.
- Brosio, G. 2003. "Oil Revenue and Fiscal Federalism." Dalam *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, dan A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp 243-72.
- Buhag, H. dan J. K. Rod. 2005. "Local Determinants of African Civil Wars, 1970-2001." Working Paper. The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), dan the International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).
- Collier, P. dan A. Hoeffler. 2002. "The Political Economy of Secession." 23 Desember. Dapat diperoleh secara online di <http://users.ox.ac.uk/~ball0144/self-det.pdf>.
- Collier, P. dan A. Hoeffler. 2005. "Democracy and Resource Rents." ESRC Working Paper.
- Corden, W. M. dan P. J. Neary. 1982. "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy." *The Economic Journal* 92:825-48.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, dan S. Barnett. 2001. "Oil Funds: Problem Posing as Solutions?" *Finance and Development* 38(4): 56-59.
- Easterly, W. 2002. *Inequality Does Cause Underdevelopment*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Fearon, J. D. 2005. "Primary Commodities and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 483-507.
- Frey, B. S. dan Strutzer, A. 2002. *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldsmith, S. 2001. "The Alaska Permanent Fund Dividend Program." Working Paper. University of Alberta, Edmonton, Alberta.
- Humphreys, M. 2005. Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 508-37.

- McLure, C. E. 2003. "the Assignment of Oil Tax Revenue." Dalam *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davies, R. Ossowski, dan A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 204-15.
- Milanovic, B. 2001. "Determinants of Cross-Country Income Inequality: An 'Augmented' Kuznets Hypothesis." *World bank Policy Research Working papers*.
- Palley, T. 2003. "Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds." *Foreign Policy in Focus* (Desember):1-12.
- Ross, M. L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. New York: cambridge University Press?" *Journal of Peace Research* 41:337-56.
- Sandbu, M. E. 2006. "Taxable Resource Revenue Distributions: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse." *World Development* 34(7):153-70.
- Switzer, J. 2001. "Armed Conflict and Natural Resources: The Case of the Minerals Sector." London: International Institute for Environment and Development.
- van Wijnbergen, S. 1984. "The 'Dutch Disease': A Disease After All?" *The Economic Journal* 94: 41-55.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: World Bank dan Oxford University Press.

B A B 1 0

Memberikan Jaminan Keadilan

Dasar Pemikiran bagi sebuah Kontrak Sosial Fiskal
yang Transparan

Terry Lynn Karl

IKHTISAR

“Kutukan sumberdaya alam” sejatinya merupakan fenomena politik dan bukan ekonomi. Dalam bab ini saya mengidentifikasi karakter utama kebergantungan pada rente-rente sumberdaya alam yang dapat melahirkan masalah-masalah politik. Pada satu sisi, komoditas utama negara-negara minyak yang bernilai sangat tinggi tersebut berarti mendatangkan intervensi eksternal yang luar biasa oleh negara-negara kuat dan kelompok swasta asing, terutama dalam menangani berbagai persoalan dan dalam upaya menguasai sumberdaya. Pada sisi lain, negara-negara minyak bahkan *sedikit sekali terpengaruh oleh berbagai tekanan internal yang menentang* yang pada akhirnya membantu melahirkan negara-negara yang secara birokratik efektif, otoritatif, liberal, atau bahkan negara demokratis di tempat lain *semata-mata karena mereka terbebas dari kewajiban untuk mengenakan pajak pada subyek-subyek mereka sendiri*. Banyak solusi yang diusulkan gagal memperhitungkan dinamika-dinamika dasar tersebut. Apa yang pertama dan terutama diperlukan adalah “kontrak sosial fiskal” yang memberi pengaruh lebih jauh yang didasarkan pada transparansi—satu aspek yang menciptakan insentif-insentif untuk mengubah perilaku memburu rente semua aktor, baik internasional maupun domestik, yang terlibat dalam permainan minyak.

PENDAHULUAN

“Kutukan sumberdaya alam” di negara-negara pengekspor minyak, frasa yang secara utuh mencakup dampak-dampak pembangunan yang buruk terkait dengan kekayaan sumberdaya alam,¹ sesungguhnya merupakan sebuah fenomena politik/kelembagaan dan bukan ekonomi—sebuah fakta di mana banyak pembuat kebijakan begitu lambat (atau tidak berkeinginan) untuk memahaminya.² Bagi para pengekspor minyak, kutukan sumberdaya tidak dapat ditimpakan pada minyak itu sendiri, sebab minyak hanya sekadar bahan kental berwarna hitam, melainkan pada ragam penanganan yang berkembang di sekitar eksploitasi minyak. Juga tidak dapat diatribusikan semata-mata pada kepemilikan minyak; untuk bermacam-macam dampak kutukan sumberdaya yang muncul, minyak harus dijual pada pasar internasional dan tidak digunakan semata-mata untuk keperluan domestik.³ Selanjutnya, kutukan sumberdaya sebagian besar disebabkan oleh lingkungan perminyakan internasional—yakni lembaga-lembaga yang dibentuk oleh perusahaan minyak internasional, pemerintah negara penghasil minyak, dan para kreditor asing – sebagaimana terjadi pada struktur negara dan para pelaku swasta di negara-negara pengekspor minyak – realitas lain yang tidak mengenakan yang kerap dilupakan.

Secara sederhana, kebergantungan pada minyak mengubah negara-negara menjadi “cawan madu”—yang diserbu oleh semua aktor, asing dan domestik, terlepas dari dampak jangka panjang yang dihasilkan oleh perburuan rente kolektif ini. Dalam istilah komputer, cawan madu merupakan jebakan yang menebarkan risiko pada seluruh sistem jika tidak dibatasi secara memadai. Analogi tersebut cukup memadai: perburuan rente minyak oleh pelaku domestik maupun asing telah menghasilkan sebuah “jebakan minyak”—yang tidak saja mengancam stabilitas ekonomi dan politik negara-negara minyak, melainkan juga kesehatan ekonomi internasional dan masa depan perdamaian dunia. Karena akar jebakan tersebut lebih bersifat politis dan kelembagaan, maka mengatasi dampak buruk pembangunan yang didukung minyak harus dimulai dengan kesepakatan-kesepakatan politik dan kelembagaan. Seperti yang akan kita lihat, hal itu menuntut sebuah “tekanan besar” pada aspek “kontrak sosial fiskal” yang dapat memberi pengaruh lebih jauh yang didasarkan pada transparansi—yakni kontrak yang menciptakan insentif-insentif untuk mengubah perilaku perburuan rente dari semua aktor, baik internasional maupun domestik, yang terlibat dalam permainan minyak. Langkah awal bagi kontrak sosial fiskal semacam ini, secara efektif adalah membangun

kesepakatan yang luas di antara negara dan para warganya, perusahaan-perusahaan, dan lembaga-lembaga keuangan internasional, untuk lebih terbuka terhadap alokasi rente-rente minyak sehingga distribusinya menjadi lebih adil. Hal ini juga memungkinkan adanya transisi bentuk-bentuk energi alternatif di masa depan dapat dilakukan melalui cara-cara yang lebih tertib dan sedikit mengundang konflik. Garis besarnya sudah dapat dilihat dalam konvergensi yang terus berkembang menyangkut pentingnya transparansi sebagai langkah awal dalam upaya mengatasi kutukan sumberdaya.

Apapun manfaat energi yang relatif murah di masa lalu, berbagai cara penanganan sektor minyak dewasa ini selalu dihubung-hubungkan dengan begitu banyak dampak buruk, sehingga harus diubah. Daftar kerugian bagi para pengeksport minyak dapat menjelaskan hal itu: pertumbuhan yang lebih lambat dibandingkan dengan yang diharapkan; berbagai hambatan (*barriers*) bagi diversifikasi ekonomi; indikator-indikator kesejahteraan sosial yang buruk; kemiskinan yang parah; ketidakadilan dan pengangguran; korupsi yang melebihi rata-rata; pengelolaan yang buruk; aturan yang kelewat otoriter atau hukum-hukum yang lemah dan mengancam; budaya memburu rente; kerusakan lingkungan yang parah dan sering; pelanggaran hak asasi manusia; dan risiko konflik dan perang yang lebih besar.⁴ Dampak-dampak tersebut tidak terbatas pada kawasan-kawasan dunia seperti Irak, Indonesia, Sudan, Chad, Delta Nigeria, dan Kolombia, melainkan juga meluas pada negara-negara yang lebih damai yang mencoba mengelola pembagian domestiknya secara serius seperti Iran, Venezuela, dan Saudi Arabia. Saat ini, setidaknya terdapat 34 negara miskin yang menggantungkan hidupnya pada minyak dan gas alam untuk sedikitnya 30% dari pendapatan ekspor mereka, dan lebih sepertiga negara memiliki pendapatan per kapita kurang dari \$1.500 (Birdsall dan Subramanian 2004). Hampir semua negara kelompok pertama dan ke dua di atas berpotensi atau benar-benar menjadi negara gagal.

Keharusan untuk melakukan reformasi juga tampak jelas dari fakta adanya kerugian-kerugian yang ditanggung negara-negara konsumen. Hal ini bisa dilihat tidak hanya melalui harga-harga yang jauh lebih tinggi karena tekanan inflasi atau munculnya resesi, tetapi juga melalui penentuan harga-harga (yang tidak nyaman secara politik) tersebut lantaran keuntungan perusahaan yang meroket.⁵ Selanjutnya, dengan dicatatnya tahun 2005 sebagai tahun paling panas sekaligus menaikkan intensitas dan kerusakan yang disebabkan oleh pola cuaca yang bergeser secara dramatis⁶, ketakutan akan terjadinya pemanasan global terkait dengan bahan bahan bakar fosil menjadi semakin nyata dari hari ke hari. Kekhawatiran adanya “*peak oil*”—

peringatan bahwa puncak penemuan minyak akan segera (atau sudah) terjadi dan pasti akan menurun—memperburuk kekhawatiran tersebut. Kendati kecenderungan-kecenderungan tersebut baru saja dirasakan, akan tetapi secara pasti akan datang yang lebih buruk. Perang di Irak, ancaman nuklir di Iran (sanksi atas Iran bisa mendongkrak harga minyak ke tingkat \$100 per barel), dan pertumbuhan terorisme yang didorong oleh ketidakpuasan terkait minyak atau dibiayai oleh penjualan minyak, merupakan tanda-tanda adanya krisis bahan bakar fosil yang tengah mengancam.⁷ Jika krisis ini tidak dikelola dengan perencanaan dan antisipasi, hal ini mungkin akan mendatangkan ancaman serius bagi seluruh dunia.

Toh, dengan prospek yang demikian membahayakan yang mengarah langsung pada sektor minyak, melahirkan sebuah kontrak sosial yang dapat mengatasi perburuan rente (yang merupakan sebab utama munculnya kutukan sumberdaya) tidak akan mudah. Hal ini juga tidak boleh menjadi pekerjaan para teknokrat saja. Penggunaan kekayaan minyak yang efektif dan pembagian rente-rente minyak yang adil, sepenuhnya bersifat politis—sebuah pertanyaan tentang kekuasaan, tawar-menawar, dan keadilan sosial. Seperti yang akan kita lihat, kutukan sumberdaya merupakan perwujudan pola-pola jangka panjang dan terlembagakan sehingga ia tidak dapat dihilangkan begitu saja tanpa adanya sebuah upaya besar dan terkoordinasi dari semua *stakeholder* yang terlibat—yang mencakup pemerintah-pemerintah dan para warga negara dari negara-negara produsen dan konsumen, perusahaan-perusahaan minyak internasional, dan lembaga-lembaga keuangan internasional—untuk merancang norma-norma dan praktik-praktik baru bagi produksi energi.

Bab ini akan mengeksplorasi perlunya—apa yang dinamakan Moore (2004) sebagai sebuah kontrak sosial fiskal dan apa yang pada bagian lain saya namakan sebagai pembuatan pakta (perjanjian)—untuk memperbaiki pengelolaan dalam sektor minyak (Karl 1987). Untuk menjelaskan akar kutukan sumberdaya, bab ini akan memusatkan perhatian pada sebuah argumen yang pertama kali disajikan dalam *The Paradox of Plenty* (Karl 1997) tentang dampak-dampak politik dan organisasi, baik secara nasional maupun internasional, dari menggantungkan diri pada pendapatan minyak dan bukannya tindakan pajak langsung bagi pembangunan di negara-negara pengekspor minyak. Bab ini akan mengkaji-ulang beberapa proposal untuk mengatasi kutukan sumberdaya dengan menunjukkan bahwa, sehebat apapun, *proposal tersebut hanya dapat berjalan jika perburuan rente berhasil diidentifikasi, dibuat transparan, dan menjadi sebuah isu pengawasan dan debat politik yang terbuka*. Secara khusus, hal ini benar di negara-negara di mana

kleptokrasi merupakan kebiasaan yang paling umum dan tidak terkecuali, misalnya, di beberapa bagian Afrika Barat dan Teluk Kaspia. Pada akhirnya, bab ini akan menggarisbawahi langkah-langkah penting pertama dalam mengatasi kutukan sumberdaya – yang merupakan sebuah kontrak sosial yang terus berkembang yang melibatkan transparansi dan pengawasan atas pendapatan minyak di tingkat domestik dan internasional.

MENDIAGNOSA PROBLEM: NEGARA SEBAGAI CAWAN MADU⁸

“Pendapatan negara adalah negara itu sendiri,” kata Edmund Burk, dan hal ini betul-betul merupakan dilema bagi para pengeksport minyak.⁹ Para akademisi bangunan-negara (*state-building*), apapun perbedaan di antara mereka, sepakat bahwa negara yang mampu, pada satu sisi harus dibangun melalui tawar-menawar dengan negara-negara lain, dan pada sisi lain juga tawar-menawar dengan kelompok-kelompok terorganisasi dalam wilayah mereka sendiri. Otoritas negara, secara historis dibangun dan dipertahankan melalui serangkaian tukar-menukar sumberdaya bagi lembaga-lembaga (Tilly 1975, 1992). Karena negara-negara minyak menyokong hidup mereka sendiri dengan rente-rente, atau apa yang oleh Adam Smith (1937) digambarkan sebagai “kegiatan-kegiatan masyarakat yang memanen apa yang tidak mereka tanam,” maka pertukaran-pertukaran tersebut secara signifikan tertunda dan merusak, atau terpaksa berlangsung melalui mekanisme-mekanisme lain.

Kebergantungan pada melimpahnya mineral, jika ditujukan untuk ekspor, biasanya diperuntukkan bagi lembaga-lembaga yang miskin, khususnya lembaga-lembaga yang menjalin hubungan dengan administrasi negara (contoh, pelayanan umum) atau perwakilan politik (contoh, partai-partai politik). Kenyataannya, lembaga-lembaga tersebut merupakan sebab yang mengaitkan eksplorasi sumberdaya dengan kualitas kinerja ekonomi. Negara-negara minyak harus menanggung efek ganda yang buruk: negara mereka sendiri, yang sering terbentuk selama periode ekstraksi minyak, diperburuk oleh kewajiban untuk mengekstraksi sumberdaya, akan tetapi peningkatan kebergantungan pada sumberdaya alam yang menyertai pembangunan-negara kemudian menghasilkan kerusakan yang lebih jauh dalam masalah-masalah penting, seperti kenaikan pendapatan berbasis non-mineral, pola-pola belanja, tanggung jawab fiskal, dan partisipasi warga negara. Siklus yang keras antara ekstraksi mineral dan pembentukan

negara selalu dalam pergerakan. Meskipun banyak faktor lain yang tidak terkait dengan kebergantungan pada minyak dapat mempengaruhi pembentukan-negara, tapi secara umum faktor-faktor tersebut tidak mampu mengimbangi “pengaruh minyak” tersebut. Dalam kasus-kasus terbaik, kebergantungan pada mineral pada awalnya memberi sumbangan pada beberapa bentuk proses pembangunan-negara, akan tetapi di sini, sektor publik pada akhirnya menjadi sebuah “cawan madu” yang menyerah pada kekuasaan negara untuk merusak efektifitas, kapasitas perwakilan, dan keberlanjutan negara.

Dalam jangka pendek hingga menengah, kenaikan pendapatan berbasis minyak dan alokasi sumberdaya cenderung mendukung segala bentuk pemerintah sepanjang petrodolar terus mengalir. Hal ini menjelaskan mengapa beberapa tahap dalam kebergantungan pada minyak kerap ditandai oleh lamanya sebuah rejim berkuasa, beberapa ditandai dengan adanya bentuk-bentuk bangunan negara dan stabilitas yang tidak seimbang; lihat, misalnya, aturan Saddam Hussein di Irak, Soeharto di Indonesia, atau keluarga kerajaan Saudi Arabia. Akan tetapi pada akhirnya (dan seringkali dengan segera, dalam kasus-kasus terburuk), kleptokrasi datang untuk menguasai, berbagai kemungkinan pembangunan disia-siakan dengan buruk, para oposisi bangkit dan rejim-rejim pun pada akhirnya menjadi tidak stabil, menghasilkan kecenderungan konflik dan perang di negara-negara pengeksport minyak. Dalam hal ini, semua rejim-rejim minyak ditandai oleh adanya sebuah “*paradox of plenty*,” yakni negara-negara tersebut lebih stabil sekaligus lebih rentan terhadap konflik.

Sebuah kontras dengan pembangunan negara di Eropa dapat menunjukkan persoalan tersebut dengan baik. Dalam pengalaman Eropa, bangunan-negara¹⁰ muncul terutama dari perjuangan yang panjang dan keras untuk menentukan batas-batas negara—sebuah perjuangan yang pada puncaknya menuntut adanya tindakan-tindakan pajak (*Tilly 1975, 1992*). Pembangunan negara modern beriring dengan pertumbuhan angkatan bersenjata yang dibentuk secara permanen karena setiap negara yang berharap selamat, harus meningkatkan kapasitas ekstraktifnya guna membiayai perlindungan yang mereka dapatkan; perang telah meningkatkan kebutuhan untuk memperoleh pendapatan yang hanya dapat dipenuhi melalui cara-cara pemungutan pajak dan berhutang. Karena pemungutan pajak sering menimbulkan perlawanan yang keras dan mahal, dan berhutang pun bergantung pada kemampuan untuk mendemonstrasikan adanya basis pendapatan yang aman, maka rejim-rejim penguasa harus menginvestasikan politik riil dan upaya-upaya organisasional dalam mengembangkan jalinan

dengan subyek-subyek mereka guna meningkatkan pendapatan yang mereka perlukan. Dalam konteks ini, negara telah menjadi penggerak perubahan. Pemerintah-pemerintah telah belajar untuk menggunakan mekanisme konsensus untuk menghimpun pajak-pajak, yang pada akhirnya menjadi kepentingan mereka sendiri, meskipun harus meningkatkan transparansi pendapatan, membuat laporan untuk keperluan pengawasan setiap proses kenaikan pendapatan dan belanja publik, memberi laporan kepada para pembayar pajak mengenai bagaimana uang mereka dibelanjakan. Hasilnya adalah pembuatan perangkat administrasi yang dapat menembus wilayah nasional, penciptaan layanan umum yang didasarkan atas penghargaan prestasi, perubahan aturan-aturan hukum untuk memastikan kepatuhan pada semua sisi, dan bantuan bagi beberapa lembaga perwakilan yang dapat menghimpun masukan dari warga negara.

Secara efektif, sebuah kontrak sosial fiskal dibuat di antara pihak-pihak yang membayar pajak atau memberikan bantuan dana dan pihak-pihak yang memiliki kekuatan untuk memberikan jaminan konstitusional dan menghormati aturan hukum.¹¹ Hal ini memecahkan sebuah kebuntuan yang merusak di antara pemerintah dan subyek-subyeknya ke dalam situasi saling menguntungkan, dengan menghasilkan hubungan yang baik antara lembaga-lembaga politik dan pola-pola ekonomi. Birokrasi menjadi rumah pengetahuan yang dapat memfasilitasi kebijakan publik yang lebih baik dan debat politik yang lebih terbuka. Selanjutnya, setelah perangkat negara yang lebih teratur, lebih pasti, dan lebih berkonsensus siap, maka memberi pinjaman pada negara tersebut akan lebih menarik para kreditor. Hal ini membantu meningkatkan kapasitas negara mengingat akses yang lebih besar untuk berhutang dikaitkan dengan, dan tidak terputus dari, kinerja negara. Negara-negara yang memiliki mekanisme pemungutan pajak akan mampu untuk bergantung pada dana pinjaman sebagai tambahan bagi pendapatan pajak, karena mereka mampu meningkatkan kapasitas meraih pendapatan untuk meminjam uang, baik secara domestik maupun luar negeri. Hal ini melahirkan apa yang oleh Moore (2004) dinamakan negara-negara fiskal modern pertama.

Negara-negara di dunia berkembang, dan khususnya negara-negara minyak, memiliki pengalaman yang berbeda-beda. Mereka tidak hanya dibentuk melalui batas-batas artifisial atau sejarah yang panjang mengenai kontrol eksternal langsung atau tidak langsung, tetapi mereka juga masuk ke dalam lingkungan internasional yang telah didominasi oleh negara-negara kuat dan kaya yang disetir oleh kepentingan mereka sendiri. Dengan demikian, konstruksi otoritas negara telah dibentuk secara kuat

oleh kekuatan-kekuatan internasional yang asimetris, yang secara kualitatif berbeda dengan yang ada di Eropa. Penjajahan mungkin telah membantu penentuan batas-batas akhir negara, akan tetapi hal itu mengganggu siklus ketat yang mengkaitkan pembentukan-negara, perang, pajak, dan pinjaman dengan menghadirkan pelembagaan otoritas dan diferensiasi administratif dari pengawasan. Karena negara-negara mineral secara khusus tidak dibangun melalui pemungutan pajak langsung, maka tekanan bagi aturan hukum dan distribusi yang lebih adil, yang juga ditemukan di Eropa, amatlah lemah. Negara-negara semacam itu tidak hanya lemah secara birokratis dan kekurangan transparansi, tetapi mereka juga rentan menyangkut penguasaan pemerintah oleh kepentingan-kepentingan swasta domestik dan internasional. Dalam kondisi semacam itu, dampak-dampak ekonomi ditandai oleh munculnya sebuah siklus kemiskinan dan ketidakadilan yang terus berlanjut dan membahayakan (Karl 2000).¹² Bahwa negara-negara kaya pengekspor minyak di Amerika Latin, Timur Tengah, dan Afrika secara historis tidak memiliki ciri-ciri sebuah negara seperti halnya mitra-mitra “macan” Asia yang miskin sumberdaya, hal itu merupakan aspek yang menentang intuisi lain dari “paradoks keberlimpahan” atau *“the paradox of plenty.”*

Dalam kategori negara-negara pengekspor sumberdaya, negara-negara penghasil minyak memiliki kekhususan, dan dalam hal ini kekhususan yang tidak menguntungkan. Sementara negara-negara minyak mungkin berbagi kekayaan dengan negara-negara lain, mengingat bahwa pendapatan mereka bukan berasal dari memungut pajak atas para wajib pajak, mereka justru berbeda lantaran skala dan durasi “pemasukan yang tidak dapat ditarik” (*“unearned income”*) secara kualitatif lebih besar. Mereka adalah negara-negara pemburu rente *par excellence* —negara yang secara luar biasa menggantungkan diri pada sebuah pendapatan yang diperoleh secara eksternal.¹³ Hal ini memiliki dua efek pembangunan yang luas. Pada satu sisi, komoditas unggulan mereka yang memiliki nilai sangat tinggi *juga telah mendatangkan intervensi eksternal yang luar biasa besarnya*—dalam menangani urusan-urusan mereka dan dalam menguasai sumberdaya mereka oleh — oleh negara-negara yang dominan dan kepentingan-kepentingan swasta asing. Pada sisi lain, negara-negara minyak sedikit sekali *terpengaruh oleh berbagai jenis tekanan internal yang menentang* yang membantu melahirkan negara-negara yang efektif secara birokratis, otoritatif, liberal, dan bahkan negara demokrasi di tempat lain *semata-mata karena mereka terbebas dari kewajiban untuk mengenakan pajak pada subyek-subyek mereka sendiri.*

Tekanan eksternal yang luar biasa besarnya terlihat paling jelas dalam

keharusan pendapatan (*revenue imperative*). Sejarah minyak merupakan cerita manuver geopolitik sekitar mati-hidupnya dunia industri, minyak dan perang juga telah dipertautkan sejak awal abad ke 20 (Kaldor dkk. 2006; Yergin 1992). Pada tingkat yang sama, hal ini tidak berlaku benar bagi komoditas lain. Negara-negara industri selalu mengejar kepentingan-kepentingan vital mereka sendiri dalam mengamankan pasokan dan memberikan jaminan bahwa tak satu negara pun dapat mendominasi produksi pasokan-pasokan, mendukung sepenuhnya perusahaan energi multinasional mereka sendiri. Sebaliknya, perusahaan-perusahaan memainkan pengaruh mereka untuk memaksimalkan keuntungan mereka sendiri, terutama dengan membentuk lingkungan regulasi sesuai dengan kepentingan mereka sendiri dan bukan untuk kepentingan jangka panjang masyarakat yang hidup di negara-negara kaya minyak. Akan tetapi, pada saat yang sama, pemerintah negara-negara kaya minyak selalu mendapatkan sebuah keuntungan pada saat berurusan dengan lembaga-lembaga keuangan internasional. Karena hutang oleh negara-negara pengeksport minyak dianggap sejenis “*rente strategis*”¹⁴ mengingat bahwa hal ini memberi dukungan bagi pemerintah *status quo* yang memanfaatkan setiap barel minyak sebagai agunan, maka berhutang menjadi sering terjadi bahkan tanpa adanya persyaratan yang tegas dan dalam situasi yang lebih memihak, dibandingkan dengan yang berlaku di negara-negara berkembang lainnya. Dengan demikian hutang menjadi sebuah pengganti yang menarik bagi para politisi untuk menghindari pemungutan pajak domestik. Alokasi pendapatan minyak antara negara dan perusahaan bergantung pada kapasitas negara-negara minyak untuk mengatur kembali keseimbangan kekuatan perusahaan-negara. Sebagai contoh, kita bisa melihat perbedaan pendapatan yang diperoleh Chad yang hanya mencapai 7% sesuai kontrak-kontrak terdahulu, dibandingkan dengan 90% yang dapat diraup oleh negara-negara minyak yang lebih mampu dan berpengalaman.

Profile eksternal yang demikian tidak lazim tersebut mendorong munculnya tawar-menawar “sumberdaya untuk lembaga-lembaga” yang secara kualitatif berbeda, kali ini antara pemerintah-pemerintah dan para aktor internasional. Dominasi eksternal sekaligus kontrol modal dan teknologi berarti bahwa pemerintah harus melakukan tawar-menawar, pertama-tama dan terutama, dengan perusahaan-perusahaan asing dan bukannya dengan masyarakat mereka sendiri. Untuk berbagai alasan yang berbeda, baik pemerintah maupun perusahaan-perusahaan secara historis lebih menyukai otoritas terpusat yang kuat. Hasil akhir negara-negara pengeksport minyak adalah sebuah pertautan kenyamanan

(*marriage of convenience*) antara pemerintah dan perusahaan, berdasarkan sentralisasi yang berlebih-lebihan dan konsentrasi kekuasaan—dengan sedikit insentif bagi kedua pihak untuk mengubah sistem. Benar, bahwa pertautan ini dipenuhi dengan ketegangan abadi, khususnya ketika negara-negara minyak berhadapan dengan tuntutan yang kuat warga negara mereka sendiri untuk menguasai dan mendistribusikan lebih banyak petrodolar atau menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing,¹⁵ tetapi, dengan sedikit perkecualian, pemerintah belajar (kadang-kadang dengan melihat pemerintahan-pemerintahan keras kepala ditumbangkan di tempat lain)¹⁶ bahwa akan sulit untuk mempertahankan kekuasaan tanpa adanya beberapa bentuk *modus vivendi* dengan perusahaan-perusahaan multinasional. Ketika tawar-menawar antara pemerintah dan perusahaan-perusahaan menjadi lebih rumit, ketika konstituen internal menjadi lebih termobilisasi dan rejim-rejim menjadi lebih demokratis, maka hal ini akan menuntut adanya mekanisme yang jelas untuk meningkatkan pendapatan (seperti kejadian yang ditunjukkan di Nigeria, Venezuela, dan Bolivia).

Sehingga, tidak terlalu mengejutkan jika rejim-rejim yang bergantung minyak pada akhirnya mengembangkan sebuah perangkat birokrasi yang terdeferensiasi dan efisien di wilayah-wilayah yang diperlukan untuk menghimpun pendapatan dari industri minyak internasional, khususnya di kementerian energi dan perusahaan-perusahaan minyak nasional. Digerakkan oleh bentuk khusus dari *revenue imperative*, sebenarnya negara-negara minyak secara organisasional cukup inovatif di arena internasional, khususnya melalui pembentukan Organisasi Negara-negara Pengekspor Minyak (OPEC), tata-cara kontrak yang canggih, dan mekanisme-mekanisme lain untuk meningkatkan bagian mereka dari rente minyak.¹⁷ Akan tetapi, birokrasi yang berorientasi eksternal ini, semampu apapun, tidak dapat memainkan peran sama seperti organisasi-organisasi pelayanan umum yang efisien dan didasarkan atas sistem merit untuk menghimpun dana dari masyarakat mereka sendiri, untuk mengelola sistem pajak secara menyeluruh, dan untuk mengarahkan sumberdaya ke mana harus diberikan. Sementara birokrasi-birokrasi tersebut mungkin menjadi rumah yang penting bagi peningkatan ketrampilan dan pengetahuan dalam beberapa hal,¹⁸ di sisi lain birokrasi tersebut justru berukuran kecil dan memiliki cakupan keahlian dan jangkauan teritorial yang terbatas.

Kebergantungan pada sumber pendapatan tunggal ini secara khusus juga menciptakan pola-pola pembelanjaan distributif, melahirkan prestasi tertinggi (*ne plus ultra*) dari negara “tanpa pajak dan belanja”. Karena pemerintah di negara-negara minyak mempunyai jaminan sumber

pendapatan, maka mereka memiliki otonomi pendapatan dari subyek-subyek atau wajib pajak mereka, kemandirian yang luar biasa, dan kekuatan untuk memutuskan “siapa akan mendapatkan apa” dari rente minyak di dalam wilayah kekuasaannya. Sejauh pendapatan minyak tersedia dalam jumlah yang memadai (artinya, anjaknya harga tidak akan berlangsung selamanya), maka akan menjadi sangat efisien bagi pemerintah untuk mengalokasikan petrodolar ke dalam pola yang gampang ditebak: “membeli” kelompok-kelompok dan individu-individu yang memiliki kekuatan sehingga mereka tidak menjadi ancaman, memberikan sedikit efek “menetes ke bawah” atau “*trickle-down*”, dan membangun sebuah perangkat pemaksa (*coercive*) yang kuat untuk menjamin adanya kepatuhan dari para wajib pajak. Hal ini persis seperti apa yang terjadi pada akhir 1990an di negara-negara OPEC, ketika sekitar 65 s/d 75% produk domestik bruto pasca 1974 mereka dibelanjakan untuk konsumsi publik dan swasta, yang sebagian besar untuk memberi subsidi kawan-kawan, keluarga, dan para pendukung politik pemerintah.¹⁹ Porsi sisanya, sekitar 25 s/d 35% dari output nasional, ditanamkan atau digunakan untuk membangun kekuatan militer yang canggih bagi pertahanan nasional atau untuk menekan gerakan-gerakan oposisi.²⁰

Pola-pola distributif seperti itu, dengan jelas merusak ekonomi, sekaligus memiliki dampak yang sangat buruk bagi struktur-struktur negara. Mereka mendorong maraknya budaya perburuan rente sebagai strategi penciptaan kemakmuran, tidak hanya pada pegawai negeri dan kepentingan-kepentingan swasta, melainkan juga pada seluruh masyarakat. Selanjutnya, karena pelayanan publik yang didasarkan atas merit dan sistem kontrol atas nilai-nilai pelayanan publik tidak pernah dibentuk dengan tegas, maka sedikit sekali—terpisah dari jaringan agama dan ideologis - kemungkinan munculnya tentangan pada perburuan rente yang semakin menyebar luas ini. Hasilnya pun menjadi jelas. Karena petrodolar bukan uang “mereka”, maka warga negara pun menjadi tidak termotivasi untuk menuntut agar pendapatan negara dibelanjakan dengan baik; mereka tidak terlibat; dan mereka nyaris tidak pernah menuntut adanya pengawasan yang lebih baik menyangkut pemanfaatan pendapatan. Seperti pemerintah, warga negara menjadi terlalu terbius oleh bagian mereka atas pendapatan minyak persis seperti sejenis keterputusan abadi antara negara dan subyek-subyeknya.

Dengan demikian, kendati negara-negara petrodolar terlihat kuat, sesungguhnya dampak kebergantungan pada rente-rente minyak secara pelan-pelan sangat merusak. Karena negara-negara tersebut cenderung menggantikan distribusi rente bagi bentuk-bentuk praktik-praktik

kenegaraan yang lebih berjangka panjang, maka negara-negara tersebut terlihat besar dan kuat, tetapi rapuh. Pemerintah tidak hanya memiliki insentif-insentif politik yang kuat untuk memperbaiki distribusi yang tidak efisien, mereka juga kehilangan cara untuk menghentikan ketidakefisienan—salah satu ujung tombak penggerak inovasi. Khususnya, hal ini merupakan kasus dalam masa *booming*, yang ironisnya merupakan periode paling membahayakan bagi negara-negara minyak.

Dengan berjalannya waktu, negara-negara minyak mengalami setidaknya tiga jenis defisit “kenegaraan” informasi, pengawasan, dan partisipasi.²¹

- Defisit informasi muncul karena tidak adanya birokrasi pajak yang kuat, absennya mekanisme umpan balik menyangkut pembayaran pajak warga negara, dan, seperti yang akan kita lihat, ketertutupan industri itu sendiri secara umum. Hal ini berarti bahwa pemerintahan minyak tidak memiliki pengetahuan penting yang menunjukkan, misalnya, jenis-jenis bisnis yang sukses yang seharusnya dipromosikan atau bagaimana pola-pola distribusi pendapatan tengah berubah; pada saat yang sama, tanpa adanya informasi semacam ini, para warga negara dengan sendirinya tidak mempunyai cara yang layak untuk menilai apakah tuntutan mereka pada negara atau pola-pola pembelanjaan pemerintah masuk akal atau efektif.
- *Defisit pengawasan* muncul karena kurangnya insentif pendapatan untuk mengembangkan atau memenuhi regulasi para produsen; hal ini diperburuk oleh sentralisasi kekuasaan eksekutif yang kelewat parah yang membuat sulit untuk membangun *check and balances* yang berarti, dan dalam kasus sektor energi, diperburuk oleh kapasitas perusahaan-perusahaan energi yang sangat besar untuk mencegah atau menghindari regulasi (pengawasan), baik di negara-negara asal perusahaan tersebut maupun di negara-negara pemilik minyak.
- *Defisit partisipasi* dapat muncul melalui berbagai cara, tetapi secara khusus berasal dari lemahnya hubungan antara subyek (wajib pajak) dengan negara, yang merusak rasa memiliki warga negara atas sumberdaya alam atau keterlibatan warga negara dalam urusan tersebut. Hal ini jelas mendorong sebuah budaya rente, karena warga negara cenderung enggan mengawasi pemerintah ketika mereka tidak dikenakan pajak, dan pemerintah hanya memiliki sedikit kepentingan atas produktifitas wajib pajaknya jika pemerintah tidak bergantung pada kegiatan-kegiatan tersebut untuk menghimpun pendapatan.

Bersama-sama, tiga jenis defisit tersebut secara efektif dapat membuang setiap bentuk akuntabilitas fiskal di negara-negara kaya minyak. Defisit-defisit tersebut juga memperlemah upaya-upaya untuk membuat perusahaan energi asing dan dalam negeri bertanggungjawab atas segala kegiatan di negara-negara minyak, terutama menyangkut kerusakan lingkungan dan dampaknya pada masyarakat lokal. Apapun jenis rejim yang berkuasa, membangun pengelolaan yang lebih baik di negara-negara minyak dan sektor minyak internasional akan bergantung pada penanganan ke tiga defisit di atas.

KEGAGALAN PASAR DAN KEGAGALAN NEGARA: BIAYA BUSINESS AS USUAL

Ketertutupan merupakan perekat yang menyatukan pola-pola ekstraksi dan distribusi pendapatan yang menjadi ciri negara-negara minyak sekaligus sektor perminyakan internasional. Perusahaan-perusahaan tidak mempublikasikan apa yang mereka bayarkan pada negara, dan negara-negara pun tidak terbuka atas apa yang mereka terima atau belanjakan. Tak satu pun dari sistem konsesi atau kontrak umum yang transparan; pemerintah-pemerintah bahkan tidak menyediakan informasi-informasi dasar tentang pendapatan mereka dari sumberdaya alam. Tidak ada transparansi menyangkut jumlah sumberdaya yang tersedia untuk dieksploitasi, laju eksploitasinya, jumlah dana yang sebenarnya pemerintah terima, dan penggunaan dana tersebut. Sesungguhnya, menutup informasi, menyembunyikan rencana pembelanjaan dan obyektif-obyektif harga, menolak untuk menjadi transparan tentang bagaimana pemerintah-pemerintah berinteraksi dengan pihak-pihak yang terlibat dalam ekstraksi minyak, dan menggunakan klausul kerahasiaan untuk mengaburkan kondunggan kontrak yang ditandatangani, merupakan bagian dari permainan. Jumlah uang yang begitu besar dengan sendirinya menjadi tidak dapat dilacak dan tidak menjadi subyek pengawasan.

“Pertautan kenyamanan” antara negara-negara minyak dan perusahaan-perusahaan berarti bahwa menyembunyikan informasi bukan perkara sulit. Keuntungan jangka pendek dengan melakukan hal itu sangatlah jelas. Bagi perusahaan-perusahaan, misalnya, kerahasiaan akan menentukan bagaimana mereka akan menentukan biaya-biaya, laba seperti apa yang akan mereka laporkan, berapa pajak keuntungan yang dibayarkan pada pemerintah, apakah mereka dapat menawarkan bonus-

bonus atas penandatanganan kontrak atau pembayaran tambahan untuk meningkatkan keuntungan kompetitif mereka dalam sebuah negara, dan bahkan bagaimana mereka menafsirkan atau sebenarnya apakah mereka akan memveto standar-standar lingkungan dan hak asasi manusia. Bagi pemerintah- negara kaya minyak, ketertutupan akan mempengaruhi jenis-jenis kontrak yang akan mereka masuki, jumlah pendapatan yang mereka terima dan apakah dana-dana tersebut pada akhirnya dapat dilacak, dan jenis-jenis standar keamanan dan lingkungan yang akan mereka pakai atau mereka tentang. Akan tetapi dalam jangka panjang, ketertutupan menjadi formula bagi korupsi dan kerusakan pembangunan yang terkait. Sejauh pemegang otoritas memiliki kekuatan untuk mengizinkan sebuah perusahaan memasuki negara lebih dulu dibandingkan dengan perusahaan yang lain (atas sebuah harga yang diberikan), atau menyiapkan lelang tambahan untuk meminta perusahaan-perusahaan saling berlomba memberi bonus di depan lebih banyak, maka praktik-praktik ini pada akhirnya akan memperlemah persaingan dan menghasilkan pendapatan yang lebih rendah sepanjang waktu bagi sebuah negara secara keseluruhan. Ketertutupan berarti bahwa jumlah uang yang sangat besar tersebut akan dibagi-bagikan, baik secara nasional maupun secara internasional, tanpa adanya bentuk pertanggungjawaban yang paling mendasar.

Kegagalan untuk mengenali dan mengatasi persoalan-persoalan tersebut membuat semua pihak yang terlibat semakin percaya bahwa kurangnya transparansi justru akan menguntungkan kepentingan-kepentingan mereka (secara jelas ini merupakan kasus bagi sejumlah kecil aktor), akan tetapi realitasnya bagi kebanyakan *stakeholder* sangat berbeda. Defisit informasi, tidak hanya pada negara-negara minyak melainkan pada industri secara keseluruhan, mendorong kegagalan pasar yang problematik serta lahirnya kegagalan negara yang membahayakan, yang pada gilirannya akan saling memperkuat satu sama lain melalui mekanisme umpan balik (*feedback mechanisms*). Dengan demikian, tatacara yang berlaku saat ini di sektor minyak menghasilkan terlalu banyak para pecundang di seluruh dunia, dan lebih banyak lagi di masa depan.

Biaya volatilitas harga minyak, yang dua kali lebih gampang berubah dibandingkan dengan komoditas-komoditas lain, merupakan kasus yang sesuai dengan pokok pembicaraan ini (Aizeman and Marion 1999; Karl 2004). Bermula pada tahun 1973, harga-harga mulai menunjukkan fluktuasi yang lebih cepat dan lebih besar, dan volatilitas tersebut dipercepat secara eksponensial (baik sisi atas maupun sisi bawah) setelah kejatuhan harga yang diatur OPC apada tahun 1985.²² Volatilitas berhubungan secara langsung

dengan kurangnya transparansi, yang mencakup kegagalan OPEC untuk mempublikasikan data produksi ladang demi ladang,²³ kerahasiaan yang luar biasa dari Saudi Arabia sebagai produsen utama yang menentukan tingkat produksi keseluruhan (*swing producer*), dan kegiatan-kegiatan spekulatif yang sangat meluas yang didorong oleh kerahasiaan industri. Informasi yang tersedia bagi agen-agen ekonomi, yang mencakup perusahaan-perusahaan, negara-negara, dan pedagang, sangatlah sedikit²⁴ sehingga respon atas informasi tersebut, yang akan menentukan pembentukan harga masa depan, tidak terlalu memiliki hubungan dengan kondisi ekonomi sebenarnya.²⁵ Jika kita masukkan pada realitas, bahwa tindakan sejumlah kecil pemain yang kuat dan canggih dapat menyebabkan harga-harga akan bergerak ke arah yang berbeda, maka fundamental ekonomi hanya menjadi sebuah determinan dalam persamaan harga, yang menyebabkan volatilitas yang lebih tinggi. Secara efektif, *harga-harga dicerabut dari fungsi-fungsi utamanya* – berperan sebagai sinyal keseimbangan permintaan/penawaran. Ketika ketidakpastian harga mempengaruhi setiap orang, khususnya ketika biaya bahan bakar menempuh jalannya sendiri dalam sebuah ekonomi global, dampaknya ternyata asimetris: kenaikan harga minyak sebesar 50% hanya akan memangkas produk domestik bruto Amerika Serikat sebesar setengah poin saja, akan tetapi perubahan yang sama akan menyebabkan kontraksi yang buruk atau pemanasan ekonomi (*overheating*) di negara-negara pengekspor minyak. Siklus *boom-bust* volatilitas, menghasilkan pengaruh buruk pada perencanaan, disiplin anggaran dan kontrol atas keuangan publik, yang berarti bahwa kinerja ekonomi akan menyimpang dari target yang direncanakan sekitar 30%. Fluktuasi harga juga buruk bagi investasi, distribusi pendapatan, dan yang paling penting, pengentasan kemiskinan di negara-negara pengekspor minyak.

Ketertutupan juga memiliki kerugian lain yang buruk. Ketika kegagalan kebijakan kemungkinan besar terjadi di negara-negara yang sangat bergantung pada fluktuasi harga yang sangat cepat, tidak dapat diperkirakan, dan sangat liar, atau kurangnya informasi menyangkut proyeksi pendapatan dan pembelanjaan masa lalu mereka, maka menjadi lebih mungkin untuk membuat kegagalan semacam itu. Hal ini tampak begitu jelas dari hilangnya kontrol fiskal yang terjadi setelah *booming* minyak pada tahun 1973 dan 1980 (dan pasti juga terjadi pada *booming* saat ini), yang pada akhirnya menghasilkan problem-problem penyerapan, perburuan rente yang tidak bisa dikendalikan, ekonomi yang *overheating*, ketidak-efisienan yang meluas, penghambur-hamburan yang merata, subsidi yang menspiral, dan hutang yang terlalu banyak bak perilaku “para pelaut

mabuk di bar”.²⁶ Hasilnya adalah hilangnya kesempatan pembangunan yang unik. Negara-negara minyak, meliputi Aljazair, Angola, Ekuador, Gabon, Iran, Irak, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Venezuela, dan Trinidad and Tobago, mengalami pendapatan per kapita riil mereka turun ke tingkat tahun 1960an dan 1970an. Di Saudi Arabia, di mana cadangan minyaknya (dikenal) merupakan yang terbesar di dunia, pendapatan per kapitanya jatuh dari \$28.600 pada tahun 1981 menjadi \$6.800 pada tahun 2001 (Karl 2004).

Tingkat korupsi yang sangat menakjubkan (dan korupsi yang lebih kecil yang menyebarluas sulit untuk disembunyikan dari upaya perburuan rente yang “normal”) membentuk puncak (*capstone*) dampak-dampak ekonomi tersebut. Pengalaman-pengalaman berikut cukup melegenda: Di Angola, di mana Global Witness (2004) melaporkan bahwa ketika setidaknya satu milyar dolar lenyap, yang berarti seperempat jumlah pendapatan negara tersebut, Presiden Dos Santos justru menyimpan sejumlah besar uang di rekening-rekening bank rahasia padahal 70% penduduk Angola hidup dengan satu dolar kurang setiap hari; di Kazakhstan, Presiden Nazarbayev menyembunyikan lebih dari satu milyar dolar dalam sebuah dana rahasia di Swiss, dan investigasi korupsi terbesar di luar negeri dalam sejarah hukum Amerika Serikat berhasil mengungkap *kickbacks* yang diterima dari Chevron dan Mobil; di Equatorial Guinea, perusahaan-perusahaan utama di Amerika Serikat membayar secara langsung ke dalam rekening yang dikontrol Presiden Obiang; dan di Congo Brazzaville, Elf Aquitaine (bukan Total) mendanai kedua belah pihak yang terlibat dalam perang saudara dan membantu menjaminkan pendapatan minyak masa depan negara bagi hutang-hutang yang mahal. Seperti yang ditunjukkan oleh Global Witness (2004), *tak satu pun dari skandal-skandal tersebut akan terjadi jika perusahaan-perusahaan minyak divajibkan membuka diri secara publik setiap pembayaran yang mereka lakukan kepada negara*. Korupsi-korupsi tersebut meningkatkan biaya bisnis di negara-negara pengekspor minyak, secara negatif mempengaruhi jumlah investasi langsung asing, menurunkan produktifitas pembelanjaan infrastruktur, mempengaruhi keputusan-keputusan menyangkut proyek mana yang akan dijalankan, dan secara negatif berkorelasi dengan peringkat kredit dalam mata uang asing, sehingga merusak kinerja masa depan (Sutton 2005). Pada akhirnya, negara-negara yang berada pada dasar skala korupsi Transparency International, dan ini mencakup hampir semua negara pengekspor minyak, akan menciptakan kondisi-kondisi sosial ekonomi yang akan menyulut ketidakpuasan sosial dan memiliki lebih banyak konflik internal dan eksternal.

Bahwa dampak-dampak seperti itu melahirkan ketidakpuasan yang mendalam dan menyebarluas, tentu tidak terlalu mengejutkan. Baik *boom* maupun *bust* menghasilkan ketegangan sosial yang kuat, berbasis identitas, dan bergenerasi-generasi, khususnya ketika terjadi migrasi masuk yang sangat besar berkaitan dengan produksi minyak, menambahkan kebangsaan, identitas agama, dan kepercayaan politik yang berbeda ke dalam masyarakat yang sudah ada.²⁷ Di negara-negara minyak, hal ini diperburuk oleh pemisahan yang tajam yang diciptakan oleh industri-industri asing yang diasosiasikan dengan Barat serta adanya kesenjangan yang parah dan tidak biasa menyangkut kemakmuran dan kemiskinan di dalam negara yang dianggap sebagai negara kaya. Poin pertama dari ketidakpuasan sangat sering terjadi kawasan-kawasan di mana ladang minyak ditemukan mengingat eksploitasi minyak dapat mempengaruhi setiap medium lingkungan—udara, air, dan tanah—dan dapat membahayakan kesehatan dan mata pencaharian masyarakat yang tinggal di sekitar instalasi dan saluran pipa.²⁸ Pada satu sisi kawasan-kawasan tersebut merasakan dampak paling besar, di sisi lain mereka cenderung mendapatkan imbalan paling sedikit; mereka mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah, inflasi yang lebih tinggi, dislokasi yang lebih besar,²⁹ dan pendapatan per kapita yang lebih rendah—semua dalam konteks harapan yang lebih tinggi. Jika masyarakat melakukan protes, kebanyakan rejim, terlepas dari apakah rejim tersebut otoriter atau demokrasi, akan merespon dengan kekuatan, seperti kelompok masyarakat yang disokong pemerintah atau kekuatan pengamanan swasta bertindak untuk melindungi operasional minyak dan pendapatan masa depan negara. Barangkali, contoh terbaik untuk ini adalah Delta Niger Nigeria, di mana desa-desa yang sukses dan mandiri menjadi tidak berpenghuni, kekuatan-kekuatan keamanan telah menyebabkan pelecehan hak asasi manusia secara buruk, dan masyarakat hanya memiliki sedikit cara untuk menggapai keadilan—kecuali dengan menyandera produsen dan produksi minyak (Human Right Watch 1999).³⁰ Ini merupakan formula bagi ketidakstabilan yang hampir abadi, kekerasan, dan pada akhirnya perang saudara dan kegagalan negara.

Negara-negara minyak mungkin tampil sangat kuat menghadapi tantangan-tantangan tersebut, dan juga rejim-rejim mereka, terlepas apakah rejim tersebut otoriter atau demokratis, dan seringkali berkuasa untuk jangka waktu yang lama sekali. Akan tetapi, sebenarnya itu adalah stabilitas yang rapuh. Adanya defisit informasi, pengawasan, dan keterkaitannya dengan masyarakat, berarti bahwa perubahan tersebut, jika waktunya tiba, tidak mungkin bersifat reformis dan memperbaiki.

Sebaliknya, penggulingan Shah Iran yang sangat berkuasa atau mendadak runtuhnya sistem partai di Venezuela menunjukkan adanya sejenis *drama yang menanti di sayap-sayap*. Dalam skenario terbaik, negara-negara minyak telah memiliki “kenegaraan” yang memadai sehingga mereka dapat mengatur diri mereka sendiri setelah adanya tantangan-tantangan tersebut, seperti apa yang sedang dilakukan oleh Venezuela dan Nigeria. Akan tetapi, ketika negara-negara sudah berada dalam keadaan sangat lemah atau telah dihancurkan, hal ini hanya menunjukkan adanya peningkatan jumlah negara-negara yang lebih gagal. Selanjutnya, setiap pergantian rejim atau konflik di sebuah negara pengeksport minyak akan menyulut munculnya volatilitas baru dalam pasar minyak dengan peluang yang lebih besar bagi terjadinya inflasi global dan resesi, sekaligus kekacauan fiskal di negara-negara pengeksport tersebut. Hal ini menunjukkan adanya kegagalan baru tengah berjalan. Sehingga volatilitas harga, kesulitan ekonomi global, kerusakan lingkungan, tindakan-tindakan otoriter, kegagalan negara, dan merebaknya konflik merupakan titik lemah (*Achilles’s heel*) tata aturan yang berlaku saat ini, dan secara terus-menerus menempatkan seluruh industri dalam pengawasan.

MENGAPA PERBAIKAN-PERBAIKAN TEKNOKRATIS TIDAK DAPAT MENJADI LANGKAH AWAL

Menghindari kegagalan pasar dan kegagalan negara telah menjadi perbincangan retorik bagi semua aktor dalam cerita-cerita minyak, dan resep-resep yang ditawarkan pun sangat luas. Menurut para ekonom, negara-negara minyak seharusnya melakukan diversifikasi produk di luar minyak dan memanfaatkan mekanisme pasar (mencakup sebuah rejim perdagangan dan mata uang yang liberal, privatisasi, dan deregulasi) untuk menjamin adanya stabilitas makroekonomi. Untuk mencegah *Dutch Disease* (lihat bab 1 dan 7), mereka semestinya meningkatkan produktivitas mereka dalam sektor pertanian dan industri dan mereformasi sektor-sektor keuangan mereka. Mereka harus “mensterilkan” pendapatan minyak mereka dengan menyimpannya dalam sebuah dana perwalian (*trust fund*) di luar negeri, sehingga menghindari *overheating* dengan memasukkan secara perlahan dana-dana tersebut ke dalam ekonomi. Mereka seharusnya juga memangkas belanja publik dan menghindari program-program padat karya yang dapat memberi hasil dengan segera. Akhirnya, negara-negara minyak harus menyediakan sebuah lingkungan yang stabil menyangkut hak-hak

kepemilikan dan secara drastis membatasi peran mereka sendiri, mungkin dengan memprivatisasi industri minyak. Dan mereka harus melakukan semua itu sambil memperbaiki sistem peradilan guna memerangi korupsi dengan lebih baik. Pendeknya, negara-negara minyak betul-betul harus membentuk diri mereka sendiri.

Namun demikian, resep-resep semacam itu tidak memperhitungkan realitas fundamental: bahwa pengambilan keputusan yang secara ekonomi tidak efisien merupakan bagian integral dari perhitungan pemerintah untuk tetap memperoleh dukungan politik dengan cara mendistribusikan petrodolar kepada teman-teman, sanak saudara, dan basis-basis dukungan sosial. Resep-resep tersebut juga tidak mengakui bahwa reformasi ekonomi yang berdampak sangat luas jarang dapat diselesaikan tanpa dorongan eksternal yang kuat dan terus-menerus, yang secara khusus tidak mungkin terjadi di negara-negara pengekspor minyak. Pemerintah selalu memiliki banyak alasan untuk membuat alokasi politik petrodolar dan tidak menghadapi insentif-insentif yang menuntut untuk menjadi lebih ketat, efisien, dan berhati-hati dalam pembuatan kebijakan. Dan mereka tidak memiliki alasan untuk mendesentralisasi kekuasaan dengan sukarela pada para *stakeholder*. Bukannya mencek dominasi negara atas ekonomi yang terus meningkat (seperti disarankan kaum neo-liberal), menghindari industrialisasi yang terlalu cepat, *overspending* yang sia-sia, dan naiknya konsumsi domestik yang menandai negara-negara OPEC (seperti disarankan ekonom pembangunan), atau mempromosikan reformasi peradilan, transparansi keuangan dan “*good governance*” (seperti yang diminta oleh Bank Dunia dan USAID), para pemimpin politik justru percaya bahwa mereka dapat menghadapi problem-problem ekonomi dan politik dengan cara yang sebaliknya. Hal ini bukan karena para pemimpin tidak memahami apa yang mungkin menjadi kepentingan mereka, setidaknya dalam jangka pendek, tetapi justru karena mereka memahami persoalan tersebut terlalu baik.

Itulah sebabnya mengapa begitu banyak solusi yang diusulkan untuk mengatasi kutukan sumberdaya alam, yang tampaknya sangat menjanjikan, tidak mungkin bisa berjalan dan, sebaliknya, seharusnya dimajukan sebagai bagian dari sebuah proses reformasi politik yang lebih besar. Praktis, semua proposal tersebut hanyalah bersifat ekonomis dan teknokratis, dan hanya ditujukan bagi negara-negara minyak itu sendiri dan bukannya hubungan simbiosis antara negara-negara tersebut dengan perusahaan-perusahaan. Agar menjadi efektif, mereka seringkali bersandar pada informasi, pengawasan, dan partisipasi yang sangat banyak, yang ditumbuhkan oleh

sebuah lingkungan yang dipenuhi dengan penghormatan atas hak-hak serta ijin masyarakat luas. Secara keseluruhan, mereka memerlukan setidaknya beberapa hal dari “kenegaraan” paling dasar yang justru hilang di negara-negara pengekspor minyak. Pembacaan sepintas proposal-proposal tersebut menunjukkan pentingnya perhatian *dini* untuk mengatasi defisit-defisit informasi, pengawasan, dan partisipasi sebelum mereka dapat suksse.

“MENEBAR BENIH MINYAK”: DIVERSIFIKASI EKONOMI

Mungkin solusi paling jelas atas persoalan minyak di negara-negara rente adalah dengan mendiversifikasi basis pajak. Sesungguhnya para ekonom telah cukup lama menyarankan bahwa diversifikasi ekonomi, yang dikombinasikan dengan kebijakan fiskal dan moneter yang lebih baik, dapat mengatasi “maraknya” kegiatan produktif lain di mana kebergantungan pada minyak masuk ke dalam ekonomi. Dengan mengenakan pajak pada kegiatan-kegiatan tersebut, pada gilirannya hal ini dapat menurunkan tingkat kebergantungan negara pada rente-rente sumberdaya alam. Tetapi, meskipun telah dicoba-laksanakan di negara-negara di luar Venezuela dan Iran, hal ini tidak mungkin menyelesaikan persoalan, setidaknya pada tahap-tahap awal. Ada beberapa contoh sukses dari diversifikasi yang dapat mengatasi dampak politik penarikan subsidi besar-besaran dan tarif protektif, yang digabungkan dengan kenaikan pungutan pajak. Sementara aliran petrodolar yang sangat besar mempengaruhi produktifitas kegiatan sektor non-minyak secara buruk, sektor-sektor tersebut harus menanggung kerugian tambahan lantaran mendorong beroperasinya proyek-proyek industri besar yang dapat menyembunyikan pengurusan pendapatan dengan lebih baik (yang kebanyakan dapat dilihat pada baja atau bentuk-bentuk lain industri berat). Satu alasan utama mengapa diversifikasi gagal adalah bahwa pemerintah-pemerintah kaya minyak tidak mengkombinasikan upaya-upaya diversifikasi tersebut dengan kebijakan fiskal dan moneter yang baik; sehingga mereka tidak mampu membebaskan diri dari efek negatif siklus *boom/bust*. Ketidakstabilan anggaran ini berarti bahwa di saat-saat baik mereka tidak mampu mengerem terjadinya *overspending*, tetapi di masa-masa sulit mereka tidak dapat menahan diri untuk berhutang secara berlebihan.³¹ Masalahnya adalah bahwa resep ini bergantung pada, pertama dan terutama, informasi dan pengawasan yang dihasilkan oleh birokrasi pelayanan umum yang berbasis *merit* yang dapat bertahan dari tekanan-tekanan kekuasaan negara. Tetapi jenis birokrasi semacam ini betul-betul sulit dijumpai.

"MENSTERILKAN" ATAU MEMINDAHKAN PENDAPATANKE
DALAM DANA-DANA SUMBERDAYA ALAM

Solusi ke dua adalah mencegah pemerintah terlalu menyandarkan diri pada rente-rente sumberdaya alam dengan cara menyimpannya di luar jangkauan pemerintah ke dalam sebuah dana sumberdaya alam. Terlepas dari apakah mengikuti model State Petroleum Fund Norwegia atau Permanent Fund Alaska yang sangat berbeda, dana-dana semacam itu dipandang sebagai perangkat fiskal penting yang dapat membantu perencanaan. Akan tetapi, dana-dana ini, seperti yang berlangsung saat ini memiliki kerugian-kerugian besar. Karena secara umum mereka tidak transparan, dan informasi menyangkut alokasi mereka tidak dapat diperoleh di kalangan parlemen, media massa, atau LSM-LSM, maka jenis-jenis mekanisme akuntabilitas yang akan memberikan jaminan agar berjalan dengan sempurna, belum tersedia (lihat bab 8). Sebenarnya, terdapat satu hal kecil ketika kita membicarakan dana-dana tersebut di negara-negara seperti Kazakhstan, Republik Kongo, atau Equatorial Guinea, di mana pemerintah-pemerintah tidak menyediakan informasi yang paling dasar sekalipun, menyangkut pendapatan mereka dari minyak dan gas. Selanjutnya, sementara dana-dana tersebut mungkin terlihat bagus di atas kertas, sebenarnya dana-dana itu selalu dibentuk di bawah kontrol langsung eksekutif dan dengan demikian dapat membentuk sebuah anggaran paralel tanpa kontrol.³² Hal ini jelas menciptakan bahaya dan jika digabungkan dengan kekacauan fiskal, maka ini sekaligus menjadikannya "cawan madu" ke dua. Akhirnya, mengklaim bahwa memang perlu menyelamatkan uang minyak sambil secara bersamaan mencoba meningkatkan pajak, secara politik sulit dilakukan di negara-negara yang sudah terbiasa dengan sebuah kultur rente atau yang masyarakatnya hidup dalam kemiskinan yang parah. Menjelaskan keniscayaan pemungutan pajak menuntut adanya informasi sekaligus membuka debat, dan keduanya sulit dijumpai.

"PRIVATISASI": REALOKASI HAK-HAK UNTUK PENDAPATAN
MINYAK

Cara ke tiga untuk mencegah kebergantungan yang luar biasa pada pendapatan minyak adalah dengan mengubah pola-pola hak kepemilikan baik menyangkut proses produksi maupun pendapatan yang menyertainya, sebagai contoh melalui distribusi langsung. Mengubah struktur kepemilikan proses produksi berarti mengundang partisipasi asing yang signifikan

(Kazakhstan) atau mengizinkan kepentingan-kepentingan swasta dalam negeri untuk mengambil-alih—setidaknya untuk sementara waktu (Rusia). Tapi sekali lagi, masalahnya adalah politis. Privatisasi mendorong munculnya pertanyaan partisan yang tajam menyangkut siapa yang akan menjadi pemilik baru, dan akan mendorong munculnya balasan yang kuat dari gagasan kalangan nasionalis bahwa negara merupakan penjaga utama kekayaan minyak. Selanjutnya, ketika rente minyak menjadi persoalan utama, tidak ada bukti sedikit pun bahwa perusahaan-perusahaan minyak swasta dalam negeri memiliki kemampuan mengelola minyak lebih baik dibandingkan dengan mitra asing pemerintah (lihat bab 2).³³ Distribusi langsung pada masyarakat luas, yang mengikuti model Alaska, juga mengandung persoalan-persoalan; ia mengancam keberadaan layanan publik, seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan, sekaligus mencegah adanya peran serta warga negara (lihat bab 9). Alaska adalah contoh terbaik untuk menggambarkan hal ini. Distribusi petrodolar pada perorangan telah menggantikan sebuah sistem pajak yang berbasis sangat luas, pajak penghasilan pribadi, dan bahkan pajak penjualan—dan hasilnya bisa ditebak: defisit anggaran yang kronik, proyek-proyek umum yang terbengkelai, produktivitas di bawah rata-rata, dan pola konsumsi yang mengalahkan investasi. Mungkinkah hal ini bisa berbeda di negara-negara yang masyarakatnya kurang terdidik, sedikit memiliki aturan hukum, dan sedikit partisipasi?

* * *

Boleh jadi beberapa dari kebijakan tersebut akan berjalan dengan baik jika diterapkan di Norwegia—bukan Angola yang tercabik-cabik perang, Kazakhstan pasca komunis, Irak yang terbagi-bagi dalam etnis-etnis. Norwegia, yang dianggap sebagai contoh bagi “praktik-praktik terbaik,” berhasil menghindarkan diri dari munculnya kutukan sumberdaya alam. Tetapi, hal itu terjadi karena titik berangkatnya berada pada tingkat pembangunan yang sudah maju, dengan sebuah basis merit yang cukup mapan, berkompeten secara teknis, dan birokrasi yang jujur, serta adanya demokrasi yang kuat. Dengan tersedianya mekanisme “kenegaraan” informasi, pengawasan, dan partisipasi, maka akan mudah untuk mengadakan debat yang lebih luas menyangkut pemanfaatan dana minyak yang pantas, mereorganisasi Kementerian Industri, menciptakan Negara minyak yang lebih efisien, menentukan peran perusahaan publik dan swasta, melanjutkan diversifikasi ekonomi, membatasi hutang, dan membentuk dana minyak yang diinvestasikan di luar negeri untuk mensterilkan kelebihan pendapatan. Bahkan mekanisme tersebut juga melindungi kapasitas fiskal negara-negara minyak dengan cara menentang upaya untuk menurunkan

pajak dan mengizinkan pendapatan minyak untuk menggantikan basis pendapatan normalnya. Dengan membawa rejeki minyak dalam sebuah kontrol yang ketat, maka hal itu dapat menahan upaya perburuan rente yang selalu mengekor penemuan-penemuan minyak di tempat-tempat lain (Karl 1977). Hasilnya pun terlihat jelas: dalam laporan Indeks Pembangunan Manusia PBB, Norwegia menempati ranking pertama.

Tetapi pelajaran utama Norwegia bagi negara-negara pengeksplor minyak bisa mengecewakan. Sebaik apapun ia tampil di bawah tekanan kekayaan minyak, “*civil service state*” yang canggih secara teknologi sekalipun akan menghadapi kesulitan yang serius untuk mengontrol rente-rente minyak.³⁴ Selanjutnya, Norwegia menunjukkan bahwa problem mengelola kekayaan minyak, pada intinya merupakan sebuah problem urutan sejarah: lembaga-lembaga yang baik harus sudah tersedia *sebelum* adanya eksploitasi minyak. Tata kelola (*governance*) yang baik, informasi, dan partisipasi merupakan prasyarat bagi pemanfaatan petrodolar yang efektif untuk mengentaskan kemiskinan dan mencegah konflik—bukan arah yang sebaliknya. Ketika defisit yang serius terjadi dan menghalangi aliran informasi, pengawasan, dan partisipasi yang bebas bagi masyarakat luas, dapat dipastikan bahwa petrodolar tidak dapat dibelanjakan secara efektif.³⁵

Akar dari “jebakan minyak” adalah demikian: Akan jauh lebih mudah dan lebih cepat membangun saluran pipa dari pada membangun negara yang efisien dan representatif. Tetapi, karena negara-negara maupun perusahaan-perusahaan tidak menjalankan urutan sejarah dengan benar, maka apa yang tersedia di meja adalah melakukan identifikasi dan mengembangkan ekivalensi fungsional bentuk-bentuk penting dari “kenegaraan.” Berkelit dari kutukan sumberdaya alam harus membutuhkan pengarah defisit sejarah dasar yang juga merupakan ciri-ciri lingkungan internasional di mana perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi. Hal ini berarti bahwa mengatasi kurangnya informasi, pengawasan, dan partisipasi yang didiskusikan di atas merupakan sebuah prakondisi bagi berfungsinya secara memadai reformasi ekonomi dan retorik yang didiskusikan di berbagai tempat dalam buku ini.

Selanjutnya, ada urutan yang memadai bagi upaya-upaya reformasi di tingkat negara dan perusahaan: tak satupun dari pengawasan atau partisipasi warga negara yang dapat efektif tanpa mendahulukan perhatian pada masalah-masalah informasi. Inilah sebabnya mengapa konvergensi internasional yang tumbuh di seputar gagasan transparansi—didorong dari bawah oleh koalisi beberapa ratus LSM dengan mitra negara-negara pengeksplor minyak dan dari atas oleh pemerintah Inggris secara khusus

—begitu menjanjikan. Transparansi itu sendiri bukanlah obat mujarab dan kita belumlah melihat seberapa jauh transparansi dapat efektif dalam mengubah lembaga-lembaga dan perilaku yang sudah sangat mapan, akan tetapi yang kelebihan inisistif transparansi dari proposal-proposal lain adalah perhatiannya yang menyeluruh, tidak hanya pada negara-negara minyak tetapi juga pada seluruh jejaring norma-norma dan praktik-praktik yang mempertahankan ketertutupan. Keyakinannya adalah bahwa transparansi merupakan langkah awal yang penting dalam strategi multidimensi untuk melawan kutukan sumberdaya alam. Secara efektif, hal itu merupakan perwujudan pertama dari sebuah kontrak sosial fiskal bagi seluruh sektor energi.

JALUR CEPAT MENUJU KENEGARAAN: MENUJU SEBUAH KONTRAK FISKAL DI SEKTOR ENERGI

Bahwa sebuah konvergensi berkenaan dengan transparansi terus tumbuh, hal ini cukup jelas. Didorong oleh sejumlah skandal-skandal besar, prospek pengulangan dampak-dampak yang merusak yang tidak sesuai dengan moral di negara-negara pengekspor minyak baru, yang miskin dan dipenuhi dengan kekerasan di Afrika Barat, dan saat ini terutama kenaikan harga minyak yang sangat tajam, Global Witness,³⁶ the Open Society Institute,³⁷ dan (hingga hari ini) lebih dari 230 LSM-LSM lain menyokong sebuah kampanye internasional yang menuntut semua perusahaan sumberdaya alam untuk mengungkapkan pembayaran mereka pada pemerintah di mana mereka beroperasi. Kampanye “Publish What You Pay” (PWYP), yang diluncurkan secara resmi pada bulan Juni 2002, diterima oleh sekumpulan beberapa pemerintahan dan sebagian besar pemain utama dalam industri minyak dalam Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif (EITI). Tekad mereka untuk secara sukarela mengembangkan sebuah kerangka kerja untuk mempromosikan transparansi pembayaran dan pendapatan telah mengawali terjadinya sebuah efek gerbong. Dalam tahun 2004 saja, parlemen Uni Eropa meloloskan undang-undang untuk mempromosikan publikasi pembayaran pada pemerintah oleh perusahaan-perusahaan tambang yang terdaftar pada Pasar Modal Eropa; Tuntutan “Publish What You Pay”, yang meminta pemanfaatan aturan-aturan keterbukaan pasar modal untuk memberi mandat agar perusahaan-perusahaan Amerika melaporkan pembayaran-pembayaran mereka kepada publik, diluncurkan dalam Dewan Perwakilan Amerika Serikat dan upaya-upaya tersebut dimulai untuk mempersyaratkan

transparansi pada bantuan pembangunan bagi negara-negara pengeksport minyak. Bahkan Bank Dunia dan International Monetary Fund (IMF), yang secara khusus tidak menuntut transparansi bagi diri mereka sendiri, kini tengah mengkaji kemungkinan untuk melembagakan klausul transparansi ke dalam semua *deal* dengan negara-negara pengeksport minyak (lihat, misalnya, International Monetary Fund 2005). Kampanye transparansi ini telah menunjukkan dampak yang cukup penting, khususnya di Angola, di mana pemerintah dan Chevron-Texaco telah membuka beberapa jenis penerimaan minyaknya kepada publik dan di mana upaya-upaya mulai menunjukkan adanya menaikkan keuangan publik telah dimulai (McMillan 2005), dan juga di Nigeria, Chad, Gabon, Timor-Leste, Sao Tome and Principe, Trinidad and Tobago, serta Azerbaijan. Sekurangnya sebanyak 51 negara telah memanfaatkan *model* EITI untuk meningkatkan transparansi dalam industri-industri ekstraktif mereka—masing-masing didorong dari dalam oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil yang memiliki kaitan dengan kampanye internasional.³⁸ Tindakan-tindakan BP yang lebih transparan di Angola dan Azerbaijan merupakan hasil dari kampanye ini, dan Review Industri Ekstraktif (Extractive Industry Review) oleh Bank Dunia pun dapat dianggap sebagai hasil dari dorongan dari masyarakat sipil. Sungguhpun ada indikasi kegagalan yang terus tumbuh dalam upaya untuk meningkatkan transparansi (yang tidak terencana baik dan terlambat) proyek saluran pipa Chad-Kamerun, mekanisme-mekanisme inovatif tertentu yang dikembangkan, khususnya Oversight Management Plan dan Revenue Oversight Committee, menggambarkan desain kelembagaan di masa depan yang kuat. Dibangun di atas gagasan tentang hak-hak dan tanggung jawab sosial perusahaan, langkah-langkah setengah hati namun baru saja dimulai ini merupakan wujud dari keyakinan bahwa semua *stakeholder*—perusahaan-perusahaan, masyarakat di negara-negara pengeksport minyak, dan lembaga-lembaga keuangan internasional—memiliki kepentingan untuk membalikkan situasi “*lose-lose*” saat ini ke dalam sekumpulan norma yang berbeda: sebuah tuntutan di mana transparansi menyangkut pembayaran perusahaan dan penerimaan dan pembelanjaan negara dari sumberdaya alam seharusnya menjadi prosedur operasi standar.

Tetapi, seperti logika dilema para pesakitan,³⁹ hal ini merupakan proses yang betul-betul harus diuji. Tak satu pun inisiatif-inisiatif tersebut yang dapat berjalan dengan baik,⁴⁰ bahkan beberapa di antaranya tidak berjalan sama sekali.⁴¹ Problem tersebut dapat digambarkan dengan jelas melalui debat model keterbukaan pendapatan wajib yang lebih disukai oleh kalangan LSM-LSM dan model sukarela yang lebih diminati perusahaan

internasional. Perusahaan-perusahaan berpendapat bahwa kemurnian kontrak dan konsep-konsep tradisional dari campur tangan nasional, membuat negara-negara produsen bertanggungjawab untuk mengambil langkah awal untuk menghapuskan klausul kerahasiaan dan praktik-praktik gelap lain yang sudah menyebar luas. Perusahaan-perusahaan tersebut juga mengklaim bahwa kesepakatan-kesepakatan yang bersifat wajib akan menghancurkan arena permainan, karena para pesaing mereka dari India dan Cina serta perusahaan-perusahaan negara yang tidak tercatat pada bursa saham akan memiliki keunggulan komparatif yang sangat signifikan.⁴² PWYP meyakinkan bahwa menjalin koordinasi dengan lembaga keuangan dan negara-negara minyak itu sendiri akan memberi jaminan adanya keterbukaan di tingkat pemerintah, sekaligus mencegah munculnya keuntungan yang diperoleh perusahaan-perusahaan nakal. Kedua belah pihak sepakat bahwa persetujuan negara-negara minyak untuk menjalankan transparansi adalah sangat mendasar. Dan persetujuan tersebut hanya dapat diraih melalui tekanan gabungan lembaga-lembaga keuangan dan pemerintah negara-negara konsumen. Sementara di satu sisi semua *stakeholder* di atas kertas sepakat bahwa transparansi yang lebih luas dapat meningkatkan kinerja negara, sebagian besar tujuan utama perusahaan, serta kesehatan seluruh sektor energi, pada sisi lain masing-masing pihak justru takut mengambil langkah lebih dulu dan dipecundangi oleh yang lain.

Namun demikian, agenda-agenda penyatuan, interaksi yang konstan, dan kekhawatiran umum yang tumbuh dan menyebar luas tentang pemanasan global dan harga energi yang mahal, secara pelan-pelan membentuk garis-garis besar sebuah konsensus internasional yang baru—konsensus yang mungkin akan menghasilkan kompromi antara tindakan-tindakan wajib (*mandatory*) dan sukarela. Hal itu memperoleh dorongan pada dua tingkat: pada basis negara yang memfokuskan diri pada upaya membantu kelompok-kelompok di dalam negeri untuk menciptakan tekanan internal di negara-negara minyak, dan pada tingkat organisasi regional dan internasional yang dapat merancang mekanisme-mekanisme pengawasan dan kepatuhan yang diperlukan untuk menjamin transparansi. Tingkat harapan juga membawa proses ini bergerak ke depan, menciptakan pembatasan politik yang jelas (dan bukannya pembatasan hukum) bagi praktik bisnis normal (*business as usual*). Tetapi, pada akhirnya pemerintahlah, baik negara konsumen maupun produsen, yang memiliki tugas dan perangkat untuk memasukkan transparansi ke dalam hukum-hukum di dalam negeri yang memiliki kekuatan dan (mengapa tidak?) ke dalam perjanjian-perjanjian

internasional. Analisis ini menghasilkan beberapa rekomendasi berikut:

- *Bagi semua pemerintah*: Baik pemerintah negara produsen (*host government*) maupun pemerintah tempat perusahaan minyak berada (*home government*) seharusnya menghilangkan berbagai halangan, legal atau politik, bagi sebuah keterbukaan dan pengawasan yang transparan atas sektor minyak. Hal ini termasuk membuang klausul anti keterbukaan (*non disclosure*) dalam kontrak-kontrak dan memberikan jaminan kebebasan untuk mempublikasikan jumlah pendapatan.
- *Bagi negara-negara produsen*: Pendapatan minyak seharusnya dimasukkan dalam anggaran nasional. Selanjutnya, informasi menyangkut pendapatan dan alokasi pembelanjaan harus didistribusikan secara luas di antara lembaga-lembaga pemerintah melalui media masa, internet, dan berbagai forum konsultatif.
- *Bagi perusahaan-perusahaan*: Perusahaan-perusahaan seharusnya melaporkan secara teratur dan tepat waktu kepada publik, semua pajak bersih, komisi, royalti, dan pembayaran-pembayaran lain mereka kepada negara-negara produsen, yang mencakup pembayaran kompensasi dan pendanaan pemberdayaan masyarakat. Perusahaan-perusahaan juga harus bersedia menghormati standar-standar lingkungan dan kesehatan yang diakui secara internasional, terlepas dari penegakannya di negara-negara pengekspor minyak.
- *Bagi lembaga-lembaga keuangan internasional*: Persyaratan transparansi seharusnya dimasukkan ke dalam semua pinjaman dan bantuan negara-negara minyak dan pada semua pinjaman Lembaga-lembaga Kredit Ekspor pada perusahaan energi. Negara-negara dan perusahaan-perusahaan yang tidak menerima persyaratan ini semestinya tidak dapat memperoleh bantuan dan bagi mereka yang menjalankan “praktik-praktik terbaik” harus memperoleh penghargaan.⁴³
- *Bagi LSM-LSM*: Baik secara nasional maupun internasional, organisasi-organisa swadaya masyarakat seharusnya meningkatkan kapasitasnya untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi, mengembangkan pengawasan independen, dan melobi pemerintah, perusahaan-perusahaan, dan lembaga-lembaga keuangan internasional. LSM-LSM seharusnya juga membentuk koalisi “payung” yang menyatukan isu-isu lingkungan, hak asasi manusia, hak-hak masyarakat asli, ilmiah, dan sebagainya yang dipengaruhi oleh pelaksanaan bisnis minyak.

KESIMPULAN

Pada dasarnya, kutukan sumberdaya alam merupakan problem politik menyangkut distribusi biaya dan keuntungan yang lebih efisien dan transparan dari komoditas yang paling berharga di dunia. Sehingga ia memerlukan sebuah solusi politik. Tentu ini tidak akan mudah. Sementara harga-harga yang tinggi mendorong konstituen di negara-negara maju untuk melakukan reformasi, di negara-negara pengeksport minyak pengaruhnya justru terbalik, yakni reformasi akan berjalan dengan baik dan cepat ketika pemerintah kehabisan rente-rente minyak. Tetapi, negosiasi-negosiasi jangka menengah, harus diupayakan oleh keinginan berbagai kepentingan untuk menghindarkan diri dari skenario terburuk terjadinya kekerasan dan ketidak-teraturan dengan menerima pilihan “terbaik ke-2”. Ketika pasar minyak bergerak dari kondisi jumlah pasokan yang melimpah dan murah ke arah energi yang terbatas dan mahal, problem negara-negara kaya dan lembaga-lembaga miskin pasti akan memanas – dengan berbagai konsekuensi buruk yang sangat mudah ditebak. Dan ketika reformasi tampak tidak mungkin bagi para pengamat yang mungkin bosan menyaksikan secara berulang-ulang kekuatan luar biasa rente-rente minyak, bagaimana pun benih-benih reformasi kini sudah disemaikan. Transparansi jelas bukan perangkat yang dapat berjalan sendiri, dan sesungguhnya hanyalah sebuah permulaan. Tetapi, jika transparansi dilihat sebagai prasyarat bagi berbagai jenis reformasi negara dan pasar, transparansi akan memberi imbalan yang nyata untuk mengelola harapan-harapan, mengurangi ketegangan sosial, dan menyediakan kondisi yang lebih stabil. Dalam hal ini, transparansi menggenggam kekuatan untuk menyediakan pembagian hasil yang terkelola dengan baik dan nyata di negara-negara minyak, dan di sektor energi internasional. Urut-urutan menjadi sangat penting dalam cerita-cerita tersebut. Akses yang lebih besar pada informasi akan memberi kerangka kerja bagi pengawasan yang lebih baik, dan baik informasi maupun pengawasan menciptakan insentif-insentif bagi keterlibatan pihak-pihak yang saat ini (tetapi tidak ingin) menerima akibat buruk eksploitasi minyak. Dalam waktu yang relatif pendek, pengaruh interaktif dari informasi, pengawasan, dan partisipasi dapat menciptakan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi banyak proposal yang diajukan saat ini untuk mengatasi kutukan sumberdaya mulai berjalan. Hal ini terjadi karena mengatasi defisit informasi, pengawasan, dan partisipasi dapat membantu menciptakan sebuah kesadaran baru di antara pemerintah dan warga negara - bahwa bergantung pada petrodolar semata bukanlah basis

pembangunan yang berkelanjutan. Pada gilirannya, hal ini akan melahirkan berbagai perbincangan tentang perpajakan – sesuatu yang masih berada di luar pantauan radar – tetapi yang pada akhirnya akan memainkan peran penting dalam upaya meloloskan diri dari dinamika-dinamika yang menjadi lazim bagi negara-negara rente. Mengumumkan apa yang sudah dibayarkan kepada pemerintah, mengungkapkan kebutuhan negara, dan menunjukkan bahwa keberadaan petrodolar tidak begitu melimpah, pada akhirnya akan membawa ke arah debat menyangkut berapa banyak uang yang bisa dikumpulkan. Pada titik ini, pembagian hasil lain dapat dimasukkan ke dalam keuangan negara. Pajak-pajak langsung tidak hanya mendorong lahirnya birokrasi yang lebih efisien, melainkan juga tata kelola yang liberal, dan seperti yang ditunjukkan oleh Mahon (2005), ini terjadi *banya dalam beberapa tahun pelaksanaannya*. Dalam hal ini, transparansi mungkin dapat membantu menyiapkan proses-proses yang menggambarkan sebuah jalur cepat menuju kenegaraan (*stateness*).

Riset empiris harus lebih banyak dilakukan untuk mengembangkan reformasi-reformasi khusus yang sangat diperlukan dalam sektor energi. Sejumlah pertanyaan mendasar dapat dikemukakan: Sejauh mana transparansi dapat meningkatkan tekanan atas pengawasan, akuntabilitas, dan partisipasi warga negara? Kondisi apakah yang diperlukan agar hal-hal tersebut dapat berjalan? Ketika pemerintah-pemerintah minyak yang otoriter, dan dengan demikian memandang akuntabilitas dan partisipasi sebagai kutukan, apakah pemerintah-pemerintah semacam itu akan menerima keniscayaan pembentukan atau penguatan palayanan umum yang berbasis merit (syarat mendasar lain bagi hasil-hasil pembangunan yang lebih efektif), dan bagaimana perangkat-perangkat administratif yang demikian penting tersebut dapat diciptakan secara efektif? Apakah ada pengalaman-pengalaman terdahulu dalam membangun sistem pajak yang lebih luas di kala “kaya”, yang dapat menyediakan sebuah kesempatan belajar bagi pemerintah-pemerintah minyak? “Praktik-praktik terbaik” apa saja, di sektor energi internasional yang dijalankan perusahaan-perusahaan atau negara-negara minyak, yang secara efektif mampu mengatasi risiko kerusakan lingkungan yang sangat luas dan pelanggaran hak asasi manusia, di kawasan-kawasan minyak ditemukan? Mekanisme resolusi konflik seperti apakah yang dapat mengurangi ketegangan di kawasan-kawasan minyak dan memulai menyiapkan basis kepercayaan baru antara perusahaan-perusahaan dan warga negara? Langkah-langkah organisasional berbasis warga negara seperti apakah yang paling efektif dalam memperingan akibat-akibat buruk atas kebergantungan pada minyak? Bagaimana transisi

dari bahan bakar berbasis minyak ke beragam bahan bakar dapat dikelola? Akhirnya, langkah khusus apakah yang dapat diambil untuk menghadirkan sebuah kontrak fiskal baru dalam industri energi, dan dengan urutan seperti apa hal itu dilaksanakan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut, dan berbagai pertanyaan lain, layak mendapatkan perhatian.

Sebesar atau semewah apapun sebuah “tekanan besar” untuk mengurangi perburuan rente dan pengaruh-pengaruh buruk lain dari minyak yang bisa kita lihat, upaya-upaya setengah hati atau upaya-upaya parsial yang hanya mengistimewakan salah satu *stakeholder* sembari membiarkan yang lain melanjutkan praktik-praktik lama mereka, pasti tidak akan berjalan. Hal yang sama juga tidak akan berjalan bagi reformasi-reformasi, yang secara implisit teknokratis, dalam upaya merancang dan mengontrol hasil-hasil dari luar dalam apa yang kadang-kadang dianggap (dengan sedikit mengejek) sebagai “kedaulatan yang terbagi” (*shared sovereignty*) (Krasner 2005). Karena reformasi-reformasi parsial semata-mata menjalankan risiko menggerakkan rente minyak yang sangat besar dari satu tempat ke tempat lainnya, dan menciptakan ketidakpuasan baru dalam prosesnya, maka sebuah pendekatan yang lebih menyeluruh menjadi keharusan. Sebuah kontrak fiskal yang berkembang secara perlahan, khususnya jika memperoleh dukungan hukum, dapat mengawali upaya peningkatan akuntabilitas, mungkin dapat memperlambat atau bahkan membalikkan kutukan sumberdaya alam yang kerap memiliki lereng-lereng licin yang membawa ke arah kekerasan dan perang. Kurang dari itu akan sama saja dengan menyusun-ulang kursi-kursi dek di atas *Titanic*.

CATATAN

- 1 Di sini, kutukan sumberdaya alam merujuk pada fakta bahwa negara-negara kaya sumberdaya alam memiliki pertumbuhan yang lebih rendah (Sachs dan Warner 2000), lembaga-lembaga yang buruk (Karl 1997), dan lebih banyak konflik dibandingkan dengan negara-negara miskin sumberdaya (Collier and Hoeffler 2004). Untuk tambahan bahan bacaan mengenai kutukan sumberdaya alam, lihat catatan 4.
- 2 Perlu dicatat bahwa argumen saya tidak berlaku pada semua negara yang bergantung sumberdaya alam, tetapi hanya berlaku pada negara-negara yang menggantungkan hidupnya pada ekspor komoditas yang sangat menghasilkan rente. Meskipun begitu banyak peringatan menyangkut pemanfaatan rente, para ilmuwan sosial sedikit lambat untuk memahami bahwa “kutukan sumberdaya alam” sesungguhnya merupakan fenomena rente sehingga secara jelas berlaku bagi sumberdaya alam yang bergantung pada derajat yang sangat berbeda dari rente yang dihasilkan. Inilah sebabnya, mengapa para pengeksplor minyak harus diperlakukan sebagai sebuah subkelompok karena sifat-

sifat rente mereka secara kualitatif demikian berbeda-beda.

3. Inilah sebabnya, mengapa pandangan Wright dan Czeslusta (2004) bahwa Amerika Serikat merupakan produsen minyak yang “berhasil” adalah *misleading*. Amerika Serikat tidak pernah menjadi pengeksport minyak yang hidup terutama dari rente-rente yang dihasilkan oleh sektor ini.
4. Ada begitu banyak dokumentasi menyangkut hasil-hasil yang buruk ini. Lihat, misalnya, Gelb (1988), Auty (1933, 2001), Sachs and Warner (2000), dan Ross (2001b) tentang dampak-dampak ekonomi; Karl (1997, 1999, 2000, 2004, 2005), Wantchekan (2000), dan Ross (2001a) tentang dampak-dampak ekonomi politik, termasuk hubungannya dengan demokrasi dan hukum; dan Le Billon (2001), Collier dan Hoeffler (2004, 2005), dan Kaldor dkk. (akan datang) tentang hubungan antara minyak dan perang.
5. Pada tanggal 31 Januari, dengan harga minyak mentah mencapai \$68 per barel, Exxon Mobil mengumumkan tahun paling mendatangkan laba bagi perusahaan dalam sejarah Amerika Serikat, dengan mengantongi 36,1\$ milyar pada tahun 2005. Berikutnya, terungkap bahwa gaji CEOnya mencapai \$141.000 *per hari*. *San Francisco Chronicle*, 31 Januari 2006, E.1.
6. Laut Artik telah kehilangan es seluas 400.000 mil persegi dalam 30 tahun terakhir, yang setara dengan ukuran negara bagian Texas.
7. Berbagai judul buku-buku baru menegaskan hal ini. Lihat, misalnya, Goodstein (2004) dan Roberts (2005).
8. Untuk keterangan yang lebih menyeluruh tentang argumen yang secara singkat disajikan di sini, lihat Karl (1997), khususnya bab 2. Karena keterbatasan halaman, tak satu pun dari begitu banyak mekanisme yang dapat memberi pengaruh pada pembentukan negara disebutkan di sini. Kecuali disebut sebaliknya, argumen-argumen pada bagian ini dapat ditemukan dalam tulisan-tulisan saya yang terdaftar pada bibliografi (Istilah-istilah minyak).
9. Pendapatan-pendapatan yang dikumpulkan oleh sebuah negara, bagaimana mengumpulkannya, penggunaan dana tersebut akan menentukan karakter utamanya. Yang lebih penting, ragam sumber pendapatan negara dapat menjelaskan perbedaan-perbedaan dalam bentuk-bentuk yang diperoleh negara dan cara-cara yang digunakan dalam berhubungan dengan warga negara. Namun demikian, bagaimana cara berbagai macam perpajakan dan keuangan publik dapat membentuk lembaga-lembaga politik, ternyata sedikit sekali memperoleh perhatian, kecuali dalam bidang sosiologi fiskal.
10. Hal ini didefinisikan sebagai upaya untuk merancang sebuah sistem administrasi terpusat untuk menembus masyarakat dan kawasan nasional guna mengefektifkan kebijakan.
11. Bagaimana cara ini dilanjutkan mengungkapkan beberapa pelajaran penting. Pengembangan kelembagaan negara tidak berjalan secara merata, seragam, atau dalam cara-cara yang ideal. Tetapi, beberapa akademisi telah mengingatkan bahwa ketika pajak-pajak bersifat langsung dan didasarkan pada kepemilikan, misalnya di Inggris, maka pajak tersebut menjadi transparan, dan transparansi tersebut dapat menciptakan sekelompok warga negara yang berfungsi sebagai monitor bagi dompet publik. Ketika pajak-pajak bersifat tidak langsung dan lebih sedikit bukti bagi publik, atau ketika para aristokrat atau kelompok-kelompok kuat lain secara penuh memperoleh pengecualian menyangkut perpajakan, misalnya di Prancis dan

Spainol, maka biayanya adalah sedikitnya bukti dan munculnya berbagai tuntutan bagi administrasi yang efektif, berakhirnya absolutisme, dan perwakilan yang dikurangi (Zolberg 1980). Namun demikian, dalam dua kasus ini, negara memiliki insentif untuk mengembangkan organisasi birokrasi yang rumit untuk menilai dan mengumpulkan dan memberikan pelatihan bagi pembentukan layanan masyarakat yang relatif jujur dan berkemampuan.

- 12 Secara historis, bahkan ketika beberapa kebijakan pajak dicobakan, ternyata masih ada upaya-upaya penghindaran, khususnya oleh kalangan masyarakat kaya, basis pajak betul-betul sempit, kebijakan-kebijakan tidak diperdebatkan secara terbuka, dan pengumpulannya pun tidak efektif.
- 13 Perlu dicatat bahwa banyak negara kaya sumberdaya alam di dunia berkembang merupakan negara rente, seperti mereka yang menyandarkan diri pada suntikan pinjaman luar negeri untuk waktu yang lama sebagai pendapatan negara. Toh, rente-rente minyak adalah jauh lebih tinggi dan berlangsung lebih lama dibandingkan dengan yang dinikmati oleh sebagian besar negara-negara rente lain. Tentang negara-negara rente, misalnya, lihat Mahdavy (1970), Beblawi dan Luciani (1987), dan Chaudry (1997).
- 14 Frasa ini berasal dari Majon (2005). Dengan keadaan-keadaan seperti ini, berhutang tidak dapat memainkan peran yang sama sebagai komplemen bagi perpajakan, dan, di dalam banyak kasus berhutang dapat merusak pengembangan-negara dan menghalang-halangi reformasi (Centano 2002; Karl 1997).
- 15 Deskripsi Tugwell (1975) tentang tawar-menawar semacam ini di Venezuela benar-benar mencerahkan.
- 16 Lihat, misalnya, kasus Mossadegh yang cukup tersohor di Iran pada tahun 1954.
- 17 Karena masing-masing pemerintah di negara-negara pengekspor minyak pada awalnya tidak cukup kuat untuk memperoleh tawaran yang baik dari perusahaan-perusahaan minyak multinasional, kemudian mereka belajar untuk bekerja sama, bahkan lintas benua, untuk mencoba membangun kekuatan bersama dalam menghadapi ancaman-ancaman perusahaan untuk memindahkan produksi mereka ke tempat lain. Sehingga, kontrak-kontrak antar Venezuela dan Timur Tengah, di awal 1940an, mencanangkan perjanjian untuk secara bersama menuntut kesepakatan bagi keuntungan "50:50" dan secara efektif membentuk aturan-aturan baru tentang bisnis minyak. OPEC melanjutkan praktik-praktik tersebut setelah dibentuk pada tahun 1960.
- 18 Tentu saja ada banyak perbedaan di antara negara-negara pengekspor minyak. Di satu sisi, misalnya, Venezuela telah mengembangkan kemampuan negara ini, mereka lebih maju dibandingkan dengan, Kuwait, misalnya. Meskipun Kuwait pernah menjadi pengekspor minyak dalam beberapa waktu, faktor-faktor geografis, khususnya adanya akses yang sangat mudah untuk memperoleh minyak dari tanah, yang berarti bahwa tawar-menawar menyangkut teknologi tidak pernah menjadi bagian dari ketrampilannya – kerugian yang sekarang harus mereka hadapi.
- 19 Amuzegar (1998, 101) mengklaim bahwa subsidi-subsidi di Teluk Persia meningkat pesat hingga 20% dari GDP dalam beberapa tahun.
- 20 Sebuah bukti kurangnya transparansi selama *booming* minyak adalah bahwa tidak ada perhitungan akurat menyangkut pemanfaatan pendapatan minyak yang sangat besar oleh negara-negara OPEC itu sendiri. Angka-angka tersebut diperkirakan oleh Gelb

(1988) dan Amuzegar (1988).

- 21 Saya berterima kasih pada Macartan Humphreys yang membantu saya dengan formulasi ini.
- 22 Harga minyak jatuh ke \$12 per barel pada tahun 1988, misalnya, lebih dari dua kali lipat dari harga \$30 pada tahun 2000, jatuh ke angka \$20 pada tahun 2002, dan bergerak naik hingga \$60 di tahun 2005.
- 23 OPEC menghentikan praktik mempublikasikan data tahunan atau semi-tahunan pada tahun 1982.
- 24 Tingkat kebenaran hal ini sulit diungkapkan. Simmons (2005) mencatat bahwa “kekosongan data” tersebut mengakibatkan ledakan kelas baru konsultan-konsultan energi, “tanker traffic counter” yang pekerjaannya adalah membuat perkiraan produksi berdasarkan observasi lalu-lintas tanker di pelabuhan-pelabuhan utama di seluruh dunia. Ia menggambarkan kisah Petrologistik, yang mengklaim memiliki banyak mata-mata di pelabuhan-pelabuhan utama, kendati hanya memiliki satu pegawai yang menjalankan bisnisnya di atas sebuah toko kelontong di Genewa. Meskipun dengan jelas pegawai tersebut memasok informasi pada sejumlah tempat prestisius, termasuk Laporan Bulanan IEA yang penting, tidak ada cara untuk memverifikasi basis angka-angka yang dilaporkan, jika memang ada.
- 25 Harga-harga rujukan muncul dari interaksi antara pasar spot, pasar-pasar yang lebih *liquid*, dan pasar-pasar perdagangan. Dan pasar-pasar paling “liquid” memainkan peran paling besar dalam penentuan harga, tetap pasar-pasar tersebut juga merupakan yang paling tidak bersentuhan dengan penawaran dan permintaan.
- 26 Ketika deskripsi ini dibawa oleh para bankir internasional pada seorang menteri OPEC (penulis juga hadir pada kesempatan ini), sang menteri menjawab dengan marah: “Ya, kalian para bankir persis seperti bartender mabuk!” Tetapi mereka tetap meminjam, bahkan lebih cepat dan lebih panjang waktunya dibandingkan negara-negara berkembang (Karl 1997). Hal ini memungkinkannya kepala-kepala negara minyak menghindari secara buruk dari perlunya melakukan perubahan struktural yang lebih lama dibandingkan yang akan dilakukan negara-negara berkembang.
- 27 Beberapa negara di kawasan Teluk, misalnya, memiliki orang asing yang lebih banyak dibandingkan jumlah warga negara!
- 28 Minyak mentah dan hasil sampingan ekstraksi berisi bahan-bahan beracun dan polutan lain dalam jumlah yang signifikan. Ini mencakup benzena (salah satu karsinogen), toluena (racun liver dan ginjal), merkuri, timbal, sodium (yang menyebabkan tanah tidak sesuai lagi bagi tanaman), hidrogen sulfida (racun syaraf dan reproduksi), dan sulfur dioksida (penyebab utama hujan asam). Tumpukan kecil yang sembarangan atau ketidaksempurnaan penanganan dan pembuangan limbah dan bahan-bahan beracun dapat mengganggu penduduk lokal, tanaman, hewan, dan tanah secara serius.
- 29 Ini mencakup migrasi-masuk yang lebih tinggi, sering dari negara-negara, kelompok-kelompok etnik, atau agama lain, yang meningkatkan pelacuran, AIDS, dan kriminalitas.
- 30 Ini juga merupakan kasus, misalnya, kota Yopal di Kolombia; pigmi Bakola/Bayeli di Kribi, Kamerun; dan masyarakat asli Cohan di Ekuador. Untuk perincian lebih lanjut tentang kasus Ekuador, lihat Gerlach (2003); tentang Kolombia, lihat Dunning dan Wirpsa (2004); tentang Sudan, lihat Human Rights Watch (2003); dan tentang Chad/

Kamerun, lihat Gary dan Karl (2004).

- 31 Untuk waktu yang lama, Indonesia merupakan pengecualian di sini.
- 32 Salah seorang presiden Venezuela, secara rahasia dapat membeli persenjataan untuk disalurkan ke Amerika Tengah; presiden Azerbaijan dapat menadahkan uang dari dana untuk mendukung konflik dengan Armenia, dan banyak pengamat tidak mengetahui presiden Kazakhstan juga membelanjakan pendapatan tersebut.
- 33 Misalnya, industri negara Norwegia merupakan perusahaan model, sementara perusahaan-perusahaan energi swasta Rusia cukup mencurigakan.
- 34 Kebijakan publik di Norwegia telah mengakibatkan konflik politik menyangkut penggunaan pendapatan minyak, yang dilihat oleh sebagian pemilih sebagai “kue yang membesar, tetapi para pemilih tidak dapat mencicipinya” (Listhaug 2005; 834). Dalam sebuah pola yang menarik, sesungguhnya birokrasi dan pemerintah lah yang sebenarnya berkeinginan menabung. Namun demikian, ini sangat jauh dari pengaruh kutukan sumberdaya alam, dan Norwegia tetap konsisten dan sangat berbeda dengan negara-negara pengekspor lain.
- 35 Perlu dicatat bahwa Extractive Industry Review dari Bank Dunia, yang mengeluarkan rekomendasinya pada bulan Januari 2004, menghasilkan sebuah kesimpulan yang serupa.
- 36 Pada bulan Desember 1999, Globa Witness mempublikasikan *A Crude Awakening*, yang mengungkapkan secara eksplisit tentang industri minyak dan perbankan dalam mencuri aset-aset negara selama 40 tahun perang saudara di Angola. Karena penolakan perusahaan-perusahaan minyak utama untuk menyebarkan informasi keuangan mendorong *mismanagement* dan penyalahgunaan pendapatan minyak Angola oleh segelintir elit, laporan tersebut menuntut perusahaan-perusahaan minyak yang beroperasi di Angola untuk “mempublikasikan apa yang mereka bayarkan.”
- 37 Anggota-anggota lain mencakup Oxfam Inggris, Save the Children Inggris, dan Transparency International UK.
- 38 Newsletter *Publish What You Pay*, Agustus 2004.
- 39 Hal ini terjadi ketika ketidakmampuan untuk membuat komitmen membuat semua pihak dirugikan, relatif terhadap hasil-hasil terbaik yang mungkin diperoleh.
- 40 Bank Dunia, misalnya, meluncurkan Extractive Industry Review, yang menghasilkan rekomendasi untuk menarik diri secara perlahan dari semua kegiatan menyangkut minyak dan pertambangan – sesuatu yang tidak siap untuk dilaksanakan.
- 41 Upaya-upaya ke arah pembuatan undang-undang di Amerika Serikat tidak memperoleh dukungan pemerintahan Bush dan teronggok di Kongres.
- 42 Tingkat persaingan dengan perusahaan-perusahaan non-Barat menjadi perhatian penting perusahaan-perusahaan dan seharusnya demikian. Di Sudan, misalnya, perusahaan-perusahaan Cina dan India dengan cepat masuk ketika perusahaan Kanada, Talisman Energy, dipaksa untuk menarik diri karena persoalan hak azasi manusia. Di Angola, Cina memenangkan sebuah konsesi dengan menawarkan komitmen pinjaman yang memperlemah upaya-upaya IMF dalam memberi tekanan untuk peningkatan transparansi.
- 43 Lihat Global Witness (2005).

REFERENSI

- Aizeman, J. dan N. Marion. 1999. "Volatility and Investment: Interpreting Evidence from Developing Countries." *Economia* 66: 157-79.
- Amuzegar, J. 1998. "OPEC as Omen: A Warning to the Caspian." *Foreign Affairs* 77 (November/December): 95-112.
- Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economics: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auty, R. 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Beblawi, H. dan G. Luciani, eds. 1987. *The Rentier State*. London: Croom Helm.
- Birdsall, N. dan A. Subramanian. 2004. "Saving Iraq from Its Oil." *Foreign Affairs* 83(4): 77-89.
- Centano, M. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Chaudry, K. 1997. *The Price of Wealth: Economics and Institutions in the Middle East*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Collier, P. dan A. Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil Wars." *Oxford Economic Papers* 56:663-95.
- Collier, P. dan A. Hoeffler. 2005. "Resource Rents, Governance and Conflict." Special Issue, *Natural Resources and Violent Conflict* 49(4): 625-33.
- Dunning, T. dan L. Wirpsa. 2004. "Oil and Political Economy of Conflict in Colombia." *Geopolitics* 9:1.
- Gary, I. dan T. L. Karl. 2004. *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*. Baltimore: Catholic Relief Services Press. Juga dapat diperoleh di <http://www.catholicrelief.org/africanoil.cfm>.
- Gerlach, A. 2003. *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*. Wilmington: Scholarly Resources, Inc.
- Global Witness. 2004. *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining, and Gas Revenue*. Washington, DC: Global Witness Publishing.
- Global Witness. 2005. *Extracting Transparency: The Need for International Financial Reporting Standard for Extractive Industries*. London: Global Witness Publishing.
- Goldstein, D. 2004. *Out of Gas: The End of The Age of Oil*. New York: W. W. Norton.
- Human Rights Watch. 1999. *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*. London, New York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. 2003. *Sudan, Oil and Human Rights*. London, New York: Human Rights Watch.
- International Monetary Fund. 2005. *Guide on Resource Revenue Transparency*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kaldor, M., T. L. Karl, dan Y. Said (akan terbit). *New and Old Oil Wars*. London: Pluto Press.

- Karl, T. L. 1987. "Petroleum and Political Pacts." *Latin American Research Review* (January): 63-94.
- Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, T. L. 1999. "The Perils of Petroleum: Reflections on *The Paradox of Plenty*." Special Issue, *Journal of International Affairs* 53(1).
- Karl, T. L. 2000. "Crude Calculations: OPEC Lessons for Caspian Leaders." Dalam *Energy and Politics in Central Asia and the Caucasus*, R. Ebel dan R. Menon, eds. New York: Rowman and Littlefield, pp. 29-54.
- Karl, T. L. 2004. "The Social and Political Consequences of Oil." *Encyclopedia of Energy*, Cutler Cleveland, ed. San Diego: Elsevier, pp. 661-72.
- Krasner, S. D. 2005. "The Case for Shared Sovereignty." *Journal of Democracy* 16(1): 69-83.
- Le Billon, P. 2001. "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts." *Political Geography* 20: 561-84.
- Listhaug, O. 2005. "Oil Wealth Dissatisfaction and Political Trust in Norway: A Resource Curse?" *West European Politics* 28(4): 834-51.
- Mahdavy, H. 1970. "Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran." *Studies in the Economic History of the Middle East*, M. A. Cook, ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 428-67.
- Mahon, J. E. 2005. "Liberal States and Fiscal Contracts: Aspects of the Political Economy of Public Finance." Dipersiapkan untuk pertemuan tahunan American Political Science Association, 1-4 September 2005.
- McMillan, J. 2005. "Promoting Transparency in Angola." *Journal of Democracy* 16(2): 155-69.
- Moore, M. 2004. "Revenues, State-Formation and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25: 297-19.
- Roberts, P. 2005. *The End of Oil: On the Edge of Perilous New World*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ross, M. 2001a. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53: 325-61.
- Ross, M. 2001b. *Extractive Industries and the Poor*. Boston: Oxfam America.
- Sachs, J. D. dan A. Warner. 2000. "Natural Resources Abundance and Economic Growth." HIID Development Discussion Papers 517a, Oktober 1995. Kemudian dipublikasikan dalam *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- Simmons, M. R. 2005. *Twilight in the Desert*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Smith, A. 1973. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Modern Library.
- Sutton, G. D. 2005. "Potentially Endogenous Borrowing and Developing Country Sovereign Credit Ratings." Occasional Paper. Basel: Bank for International Settlements.
- Tilly, C., ed, 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tilly, C. 1992. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Cambridge, MA:

Blackwell.

Tugwell, F. 1975. *The Politics of Oil in Venezuela*. Standford: Standford University Press.

Wantchekon, L. 2000. "Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?" Paper yang disajikan pada American Political Science Association.

Wright, G. dan J. Czelusta. 2004. "The Myth of the Resource Curse." *Challenge* 47(3): 6-38.

Yergin, D. 1991. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*. New York: Simon & Schuster.

Zolberg, A. 1980. "Strategic Interactions and the Formation of Modern States: France and England." *International Social Science Journal* 32: 687-716.

APENDIKS

A p e n d i k s 1

Ringkasan Undang-undang Minyak

Sao Tome and Principe¹

MAJELIS NASIONAL

UU No. 8/2004

Undang-undang Pendapatan Minyak

PEMBUKAAN

Republik Demokratik Sao Tome and Principe akan segera memulai untuk menerima pendapatan minyak yang diperoleh dari eksploitasi sumberdaya-sumberdaya minyaknya. Terkait dengan kenyataan ini ada sejumlah persoalan strategis yang kompleks yang harus diantisipasi, diselesaikan, dan diatur sedemikian hingga pendapatan-pendapatan tersebut dapat mendukung kemajuan dan pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan di Sao Tome and Principe.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, undang-undang ini dijalankan, dengan dipandu oleh dua gagasan fundamental. Gagasan pertama dipusatkan pada pembayaran dan pengelolaan pendapatan minyak. Sebuah upaya telah dibuat untuk menangani berbagai kekhawatiran yang telah ditunjukkan oleh pengalaman internasional dengan mempertimbangkan realitas nasional dan kebutuhan rakyat Sao Tome and Principe untuk mengambil keputusan-keputusan strategis menyangkut masa depan mereka.

Untuk tujuan tersebut sebuah rekening dibentuk – Rekening Minyak

1 Terjemahan tidak resmi. Undang-undang yang diterjemahkan dapat diperoleh di http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/oilrevenue managementlawgazetted_000.pdf. Salinan undang-undang yang sudah dipublikasikan dapat diperoleh di http://earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/OilRevenueLawGazetted_000.pdf (diakses pada tanggal 3 Maret 2007).

Nasional – di mana semua pendapatan minyak akan disimpan secara langsung, dan mekanisme-mekanisme akan diberlakukan dengan maksud untuk memastikan agar pendapatan-pendapatan tersebut tidak akan digunakan secara sembarangan. Sehingga, batasan-batasan diberikan bagi penggunaan pendapatan minyak, tetapi pembatasan tersebut tidak menghalangi kebutuhan untuk mengambil keputusan tentang pembelanjaan pada sektor-sektor prioritas yang menjadi fokus pengeluaran dan pada alokasi pendapatan yang relevan.

Juga, undang-undang ini memperkenalkan mekanisme untuk mencegah pendapatan-pendapatan dialirkan ke dalam rekening-rekening lain. Pendapatan-pendapatan hanya dapat disimpan dalam Rekening Kas Negara atau dalam rekening-rekening yang dibentuk untuk tujuan khusus atas nama Negara, seperti diamanatkan oleh Majelis Nasional.

Undang-undang ini memastikan batasan-batasan kuantitatif dan kualitatif atas pendapatan minyak yang akan digunakan untuk pengeluaran anggaran tahunan. Batasan kuantitatif memastikan, dalam ukuran tertentu, jumlah maksimum pengeluaran tahunan yang didanai oleh pendapatan minyak. Batasan kualitatif menentukan prinsip-prinsip dasar bagi perhitungan pengeluaran tahunan dalam batasan tetap maksimum, sebagai berikut: (I) perencanaan dan perkiraan pendapatan masa depan; dan (II) tidak ada distorsi ekonomi.

Sifat sumberdaya minyak yang terbatas juga menjadi pertimbangan, seperti halnya kebutuhan untuk memperkenalkan mekanisme yang memungkinkan Sao Tome and Principe menghadapi era pasca minyak dengan kesulitan ekonomi yang minimal. Untuk tujuan tersebut, sebuah subrekening cadangan dibentuk – Dana Abadi Sao Tome and Principe – di mana sebagian dari pendapatan minyak akan disimpan, dan yang pemanfaatannya akan diatur secara ketat, kecuali untuk membangkitkan pemasukan atas investasi dana-dananya. Sehingga, rekening ini diperuntukkan bagi rakyat Sao Tome and Principe untuk terus mengambil keuntungan atas perolehan yang dibangkitkan oleh investasi-investasi subrekening cadangan bahkan setelah sumberdaya minyak telah habis.

Pengelolaan dan investasi pendapatan minyak dibebankan pada Komite Investasi dan Pengelolaan, yang merupakan lembaga yang memiliki wewenang berdasarkan undang-undang untuk tujuan tersebut. Komite Investasi dan Pengelolaan akan bekerja sesuai dengan kaidah investor yang hati-hati, prinsip-prinsip yang ditetapkan undang-undang ini dan oleh kebijakan pengelolaan dan investasi.

Undang-undang ini memperkenalkan mekanisme-mekanisme untuk

memberi jaminan pengelolaan dan investasi pendapatan minyak yang efektif, dan memastikan prioritas-prioritas berbeda sesuai dengan alokasinya. Semua pendapatan yang dialokasikan untuk membiayai pengeluaran publik akan dikelola dengan mengarahkannya investasi yang gampang cair, sementara pendapatan-pendapatan yang disimpan dalam dana abadi akan diinvestasikan pada upaya memperoleh keuntungan jangka menengah dan jangka panjang. Kebijakan pengelolaan dan investasi, yang akan memandu pengelolaan dan investasi, akan mencerminkan prinsip-prinsip tersebut.

Gagasan fundamental ke-2 undang-undang ini akan dipusatkan pada audit pengelolaan pendapatan minyak, mekanisme transparansi dan pengawasan, yang dianggap sebagai faktor penting untuk memastikan bahwa undang-undang ini akan ditegakkan sesuai dengan tujuan-tujuannya.

Dua audit tahunan menyangkut rekening minyak, di mana pendapatan-pendapatan minyak akan disimpan, harus dilaksanakan: satu oleh Auditor Umum dan satu lainnya oleh kantor audit internasional yang diakui secara internasional.

Undang-undang ini memastikan ketentuan-ketentuan transparansi yang jelas dan publisitas yang berkaitan dengan semua tindakan dan dokumen yang terkait dengan kegiatan minyak. Pada satu sisi, mekanisme-mekanisme diperkenalkan guna membatasi kerahasiaan kontrak-kontrak menyangkut sumberdaya atau pendapatan minyak, pendaftaran wajib, dan keterbukaan dimasukkan dalam semua dokumen dan informasi yang terkait dengan sektor minyak. Pada sisi lain, semua rakyat memiliki hak yang memadai untuk mengakses informasi.

Undang-undang ini juga menciptakan Komisi Pengawas Minyak, yang memiliki otonomi administratif dan keuangan yang mandiri untuk menjamin efektifitasnya, dengan kekuatan pengawasan, penyelidikan, dan pemberian hukuman.

Akhirnya, undang-undang ini memperjelas bahwa disposisinya berlaku pada Kawasan Pengembangan Bersama; menetapkan cakupan konflik yang tidak dapat didamaikan dengan mempertimbangkan pemberian pekerjaan dan penempatan pada posisi-posisi di lembaga-lembaga yang dibentuk oleh undang-undang; menambahkan sepertiga, dari minimum, penalti yang ditetapkan undang-undang umum untuk memberi hukuman atas perilaku-perilaku yang melanggar undang-undang ini.

Dengan ini, Majelis Nasional menyatakan, sesuai dengan Pasal 97(b) Konstitusi, sebagai berikut:

BAB I**DEFINISI DAN CAKUPAN PENERAPAN****Pasal 1****(Definisi)¹**

I. Demi tujuan undang-undang ini:

- a) “Administrasi” atau “Administrasi Negara” – selanjutnya berarti administrasi langsung, tidak langsung, otonomi, atau mandiri Sao Tome and Principe, mencakup kementerian, entitas, perwakilan, departemen, kantor, lembaga, pelayanan, layanan pendukung bagi lembaga-lembaga negara, serta cabang-cabang lokal dan regional pemerintahan dan semua pelayanannya, departemen-departemen dan semua entitasnya, perusahaan-perusahaan dan unit-unit produksi yang dikontrol, dalam keseluruhan atau sebagian, secara langsung atau tidak langsung, oleh administrasi pusat, regional, atau lokal.
- b) “Dewan Minyak Nasional” – selanjutnya berarti entitas hukum pemerintah yang memiliki wewenang untuk mengatur industri minyak nasional;
- c) “Pejabat” atau “Pejabat Administrasi Negara” –selanjutnya berarti setiap orang yang menempati sebuah posisi dalam, atau dipekerjakan oleh, dikontrak oleh, atau bertindak atas nama atau mewakili Administrasi Negara, mencakup menteri, direktur, administratur, manager, para penasihat hukum, para pengawas, dan para pemegang konsesi sebuah entitas yang dikontrol oleh Administrasi Umum;
- d) “Tahun” – selanjutnya berarti perioda antara 1 Januari dan 31 Desember.
- e) “Perkumpulan Bisnis” – selanjutnya berarti sebuah perkumpulan permanen para pengusaha atau profesional yang dibentuk untuk mempertahankan dan mempromosikan kepentingan-kepentingan bisnis atau profesional mereka;
- f) “Otoritas Pengembangan Bersama” – selanjutnya berarti badan kolektif yang dibentuk untuk tujuan-tujuan yang dideskripsikan dalam Perjanjian.
- g) “Bank Sentral” – selanjutnya berarti Bank Sentral Sao Tome and Principe, seperti ditetapkan oleh Undang-undang No. 8/92, bertanggal 3 Agustus, 1992.

- h) “Bank Kastodian” – selanjutnya berarti sebuah lembaga keuangan, atau cabang-cabangnya atau perwakilan-perwakilannya, dalam sebuah pusat keuangan internasional, yang mendapat nilai terbaik dari lembaga analisis risiko yang diakui secara internasional, dapat menerima dan mempertahankan keseimbangan uang tunai dalam mata uang yang dapat dipertukarkan secara internasional, bertindak sebagai kastodian itu sendiri atau oleh seorang Pejabat, menyimpan catatan-catatan kegiatan Rekening Minyak Nasional, dan menyediakannya bagi publik, secara langsung atau melalui entitas-entitas yang berkompeten, segala informasi yang berhubungan dengan prinsip-prinsip transparansi menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini;
- i) “Bank yang Disetujui” – selanjutnya berarti sebuah bank komersial asing, atau cabang-cabangnya atau perwakilan-perwakilannya, dalam sebuah pusat keuangan internasional, yang mendapat nilai terbaik dari dua lembaga analisis resiko yang diakui secara internasional.
- j) “Komite Pengelolaan dan Investasi” – selanjutnya berarti sebuah komite yang dibentuk untuk memastikan pengelolaan Rekening minyak dan investasi pendapatan minyak disimpan dalam rekening tersebut;
- k) “Komisi Pengawas Minyak” – selanjutnya berarti organisasi independen yang menjamin adanya pengawasan atas aktifitas-aktifitas yang terkait dengan sumberdaya dan pendapatan minyak;
- l) “Rekening Minyak” – selanjutnya berarti Rekening Minyak Nasional dan Dana Abadi Sao Tome and Princip, ketika disebut secara bersama-sama;
- m) “Rekening Bendahara Negara” – selanjutnya berarti sebuah rekening atau subrekening yang merujuk pada Rekening Kas Negara, yang dibentuk oleh Bendahara Negara dan Bank Sentral, sesuai dengan Dekrit No. 51/96, bertanggal 29 Oktober, 1996;
- n) “Rekening Minyak Nasional” – selanjutnya berarti rekening yang dibentuk dan dipegang oleh Bank Sentral dengan Bank Kastodian, sesuai dengan Undang-undang ini;
- o) “Kontrak Minyak” – selanjutnya berarti instrumen transaksi yang menjadikan Sumberdaya Minyak atau Pendapatan Minyak sebagai obyek.
- p) “Deklarasi Bersama Abuja” – selanjutnya berarti deklarasi menyangkut transparansi dan tatakelola yang baik yang

ditandatangani pada tanggal 26 Juni 2004 oleh Presiden Republik Federasi Nigeria dan Presiden Republik Demokratik Sao Tome and Principe.

- q) “Negara” atau “Negara orang-orang Sao-Tome” – selanjutnya berarti Republik Demokratik Sao Tome and Principe, seperti ditetapkan dalam pasal 1 dalam Konstitusi;
- r) “Dana Abadi” atau “Dana Abadi Sao Tome and Principe” – selanjutnya berarti subrekening yang dibuat dalam Bank Kastodian Bank, dengan tujuan untuk menghimpun cadangan tabungan abadi, sesuai dengan alinea I Pasal 3, dan dengan Pasal 10 Undang-undang ini;
- s) “Kantor Registrasi dan Informasi Publik” – selanjutnya berarti pelayanan registrasi dan informasi publik, seperti yang ditetapkan dalam Pasal 18 Undang-undang ini;
- t) “Gas Alam” – selanjutnya berarti semua hidrokarbon yang berwujud gas pada tekanan dan temperatur atmosfer;
- u) “Pemerintah Asing yang Disetujui” – selanjutnya berarti pemerintah sebuah negara asing atau perwakilan atau alat dari pemerintah asing tersebut, yang mendapat nilai terbaik dari dua lembaga analisis risiko yang diakui secara internasional;
- v) “Pencanangan Produksi” – selanjutnya berarti tanggal produksi komersial hidrokarbon akan dimulai dalam sebuah blok kawasan nasional, mencakup Zona Ekonomi Eksklusif dan Kawasan Pengembangan Bersama.
- w) “Hidrokarbon” – selanjutnya berarti hidrokarbon seperti yang ditetapkan dalam Perjanjian, Ketentuan Perjanjian, dan sub alinea (m) pada Pasal 1 Undang-undang Kegiatan Minyak;
- x) “Undang-undang Kegiatan Minyak” – selanjutnya berarti Undang-undang No. 4/2000, bertanggal 23 Agustus, 2000, dan semua amandemennya;
- y) “Anggaran Umum Negara” – selanjutnya berarti Anggaran Umum Negara seperti ditetapkan dalam Undang-undang No. 1/86, bertanggal 31 Desember, 1986;
- z) “Organisasi Non Pemerintah” – selanjutnya berarti sebuah perkumpulan, organisasi, entitas legal, yayasan, lembaga, atau perusahaan dan badan-badan lain yang dianggap sebagai entitas hukum yang berlaku di Sao Tome and Principe, tidak untuk mencari keuntungan, yang pada umumnya mengejar tujuan-tujuan ilmiah, kebudayaan, amal, bantuan, solidaritas sosial,

- dan pengembangan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia, pelestarian lingkungan serta tujuan-tujuan lain yang terkait;
- aa) “Bagian yang Jelas dari Rekening Minyak Nasional” – selanjutnya berarti saldo Rekening Minyak Nasional, tidak mencakup Dana Abadi Sao Tome and Principe;
 - bb) “Pihak” – selanjutnya berarti perorangan atau entitas legal, baik nasional maupun asing, penduduk atau non penduduk Sao Tome and Principe;
 - cc) “Petroleum” atau “Minyak” – selanjutnya berarti semua hidrokarbon yang berwujud cair pada temperatur dan tekanan atmosfer;
 - dd) “Kebijakan Pengelolaan dan Investasi” – selanjutnya berarti dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan pengelolaan dan investasi bagi Pendapatan Minyak yang disimpan dalam Rekening Minyak, sesuai dengan prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam Undang-undang ini;
 - ee) “Perkiraan Harga Rata-rata” – selanjutnya berarti harga yang dihitung sesuai dengan alinea 1(a) Pasal 7 Undang-undang ini;
 - ff) “Harga Patokan Internasional” – selanjutnya berarti, untuk periode 10 tahun² mulai dari Tahun Pencanangan Produksi, harga resmi hidrokarbon dinilai secara publik oleh Brent FOB Sullom Voe, dan, untuk tahun ke tujuh³ sesudah Pencanangan Produksi dan tahun-tahun selanjutnya, harga jual sebenarnya dari minyak mentah di Sao Tome and Principe, mencakup penjualan hidrokarbon Kawasan Pengembangan Bersama;
 - gg) “Produksi Minyak” – selanjutnya berarti produksi komersial minyak atau hidrokarbon lain dalam Zona Ekonomi Eksklusif atau dalam Kawasan Pengembangan Bersama;
 - hh) “Program Pengembangan Lapangan” – selanjutnya berarti dokumen terperinci, sesuai dengan Perjanjian, Ketentuan-ketentuan Perjanjian atau Undang-undang Pendapatan Minyak, jika ini mungkin kasusnya, yang dikirimkan oleh sebuah operator minyak untuk pembangunan, konstruksi, dan operasi fasilitas-fasilitas dan layanan-layanan bagi perbaikan, pengolahan, penyimpanan, serta transportasi hidrokarbon dalam blok-blok kontrak operator;
 - ii) “Pendapatan Minyak” – selanjutnya berarti setiap pembayaran atau kewajiban pembayaran yang ditanggung oleh Suatu Pihak kepada Negara, secara langsung atau tidak langsung, dengan memperhatikan sumberdaya minyak Sao Tome and Principe, mencakup, tetapi tidak terbatas pada:
 - D) Setiap atau semua pembayaran dari Otoritas Pengembangan

Bersama yang muncul dari kegiatan-kegiatan yang terkait hidrokarbon yang dikembangkan di dalam, atau berkaitan dengan, Kawasan Pengembangan Bersama,

- II) Semua pembayaran yang muncul dari kegiatan-kegiatan yang terkait dengan Sumberdaya Minyak Zona Ekonomi Eksklusif, yakni, tetapi tidak terbatas pada bagian Sao Tome and Principe atas penjualan minyak mentah dan gas; bonus-bonus atas penandatanganan kontrak dan produksi; pajak-pajak; komisi; bea masuk dan cukai; komisi pelayanan publik; keuntungan bersih perusahaan-perusahaan minyak negara; pendapatan dari hak-hak saham dalam kontrak minyak; penjualan minyak mentah; aktivitas komersial yang muncul karena jual beli minyak, gas, atau produk-produk silingan; pengembalian investasi pendapatan minyak; setiap dan semua pembayaran yang dibangkitkan dalam hubungannya dengan produksi hidrokarbon komersial;
- III) Pendapatan-pendapatan lain yang sejenis atau pendapatan-pendapatan yang dianggap secara hukum memiliki sifat-sifat sejenis dengan itu.
 - jj) “Pendapatan Minyak Luar Biasa” – selanjutnya berarti, untuk periode setelah Pencanangan Produksi Minyak, suatu bonus atas penandatanganan kontrak (*signature bonus*) atau pembayaran lain, mencakup pembayaran-pembayaran yang diterima dari Kawasan Pengembangan Bersama terkait dengan sebuah kawasan yang belum dalam status produksi;
 - kk) “Sumberdaya Minyak” – selanjutnya berarti setiap cadangan, blok, atau kawasan di mana hidrokarbon ditemukan, terlepas dari potensi komersialnya, dalam kawasan nasional, mencakup Zona Ekonomi Eksklusif, dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Perjanjian, dalam Kawasan Pengembangan Bersama;
 - ll) “Kaidah Investor yang Hati-hati” – selanjutnya berarti bahwa dalam mewujudkan suatu transaksi atau layanan-layanan investasi, agen akan memastikan standar-standar kualitas dan efisiensi yang tinggi, dan akan memenuhi panggilan tugasnya dengan melindungi kepentingan-kepentingan Negara yang sah dengan kerja keras manager yang memiliki penilaian yang baik dan rapih, sesuai dengan prinsip bagi risiko dan keamanan investasi, yang memenuhi aturan-aturan investasi yang telah disetujui oleh Komite Pengelolaan dan Investasi seperti dituangkan dalam Undang-

- undang ini;
- mm) “Aturan-aturan Operasi” – selanjutnya berarti dokumen yang memuat aturan-aturan operasi bagi Rekening-rekening Minyak;
 - nn) “Ketentuan-ketentuan Perjanjian” – selanjutnya berarti ketentuan-ketentuan yang disetujui oleh otoritas yang berkompeten sesuai dengan Perjanjian;
 - oo) “Royalti” – selanjutnya berarti pendapatan yang dicairkan dari penjualan atau disposisi minyak mentah atau gas alam, seperti ditetapkan dalam Perjanjian, dalam Ketentuan Perjanjian, serta dalam Undang-undang Kegiatan Minyak;
 - pp) “Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang” – selanjutnya berarti tingkat pengembalian yang dihitung sesuai dengan alinea 4 Pasal 8 Undang-undang ini;
 - qq) “Komisi atas Pelayanan” – selanjutnya berarti setiap kutipan bagi administrasi Rekening Minyak, pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan, seperti halnya oleh investasi Pendapatan Minyak yang disimpan dalam rekening-rekening tersebut;
 - rr) “Perjanjian” – selanjutnya berarti perjanjian yang dibuat pada tanggal 21 Februari 2001, antara Republik Federasi Nigeria dengan Republik Demokratik Sao Tome and Principe menyangkut Kawasan Pengembangan Bersama untuk minyak dan sumberdaya alam lain;
 - ss) “Serikat Buruh” – selanjutnya berarti sebuah perkumpulan permanen para pekerja yang dibentuk untuk mempertahankan dan mempromosikan kepentingan sosial-profesional mereka;
 - tt) “Perkiraan Nilai Sekarang Pendapatan Minyak Masa Depan” – selanjutnya berarti, untuk suatu periode, jumlah jumlah yang dihitung sesuai dengan alinea 1(c) Pasal 7 Undang-undang ini;
 - uu) “Setoran Dana Tahunan” – selanjutnya berarti jumlah yang akan ditransfer pada Rekening Kas Negara sesuai dengan Undang-undang ini;
 - vv) “Kawasan Pengembangan Bersama” – selanjutnya berarti kawasan yang ditetapkan untuk tujuan-tujuan seperti pada Perjanjian;
 - ww) “Zona Ekonomi Eksklusif” – selanjutnya berarti kawasan maritim seperti ditetapkan oleh Undang-undang No. 1/98, bertanggal 31 Maret 1998;
2. Ketentuan-ketentuan yang yang diurutkan di atas dapat digunakan dalam bentuk tunggal atau jamak, dengan menyediakan kemungkinan perubahan yang memadai, kecuali konteksnya secara jelas menunjukkan hal yang sebaliknya.

Pasal 2
(Cakupan Penerapan)

Undang-undang ini selanjutnya mengatur pembayaran, pengelolaan, penggunaan, dan pengawasan pendapatan-pendapatan minyak yang diperoleh dari operasi minyak di seluruh kawasan nasional, mencakup kawasan darat dan laut, mencakup Zona ekonomi Eksklusif dan Kawasan Pengembangan Bersama yang dibentuk oleh Perjanjian.

BAB II
REKENING-REKENING MINYAK

BAGIAN I
PROVISI UMUM

Pasal 3
(Pembentukan Rekening Minyak)

1. Bank Sentral, bertindak atas nama Negara, akan membentuk dan menyimpan Rekening-rekening Minyak dengan sebuah Bank Kastodian yang dipilih oleh Pemerintah sesuai dengan Undang-undang ini.
2. Bank Sentral akan memberikan pada Bank Kastodian pada saat pelaksanaan pembukaan Rekening-rekening Minyak dan kesepakatan pengelolaan Ketentuan-ketentuan Operasi, yang menjadi bagian integral dari kesepakatan tersebut, dan nomor Rekening Bendahara Negara di mana Setoran Dana Tahunan akan ditransfer.

Pasal 4
(Pelarangan atas Penjaminan atau Pertanggungan)

1. Setiap dan semua tindakan dilarang oleh Negara atau Pejabat-pejabatnya jika tindakan-tindakan tersebut secara langsung atau tidak langsung menciptakan, mengizinkan, mengasumsikan, atau menjanjikan adanya pinjaman publik, obligasi publik, kepentingan-kepentingan keamanan, atau sebuah pertanggungan atau penjaminan lain yang terkait dengan Rekening-rekening Minyak atau Sumberdaya Minyak lain, baik yang sudah ada atau di masa depan, atau yang berkaitan dengan hal-hal tersebut.

2. Pelarangan yang termuat dalam alinea 1 di atas tidak akan diterapkan pada kutipan-kutipan keuangan yang berhubungan dengan pemeliharaan dan pengelolaan Rekening-rekening Minyak yang belum berumur satu tahun setelah tanggal pemberian jaminan tersebut diberlakukan.
3. Semua upaya untuk melanggar alinea 1 dan 2 di atas akan dianggap tidak ada dan dibatalkan.

Pasal 5

(Ketentuan-ketentuan Operasi)

1. Semua transfer keluar dan masuk pada dan ke dalam Rekening-rekening Minyak akan dilaksanakan secara elektronik.
2. Bank Sentral akan mempersiapkan dan memberikan pada Pemerintah, yang akan mengirimkannya pada Majelis Nasional untuk mendapatkan persetujuan undang-undang, Ketentuan-ketentuan Operasi dari Rekening-rekening Minyak, yang akan mencakup:
 - a) Otorisasi untuk transfer dan transaksi antara Rekening Minyak Nasional dan Dana Abadi;
 - b) Tenggat untuk transfer pada Rekening-rekening Minyak;
 - c) Sertifikasi, registrasi, dan bukti transaksi;
 - d) Otorisasi untuk transaksi-transaksi investasi Rekening-rekening Minyak;
 - e) Pembayaran biaya, komisi, ongkos-ongkos, dan Biaya-biaya Layanan untuk pelayanan dan operasi bank;
 - f) Ketentuan-ketentuan lain menyangkut penyimpanan dan pembayaran pendapatan minyak pada Negara.
3. Transaksi hutang Rekening-rekening Minyak memerlukan tandatangan pihak-pihak berikut:
 - a) Presiden Republik Sao Tome and Principe;
 - b) Perdana Menteri;
 - c) Direktur Bendahara Negara dan Warisan
 - d) Direktur Transaksi Internasional Bank Sentral;
4. Kontrak yang merujuk pada alinea 2 Pasal 3 di atas menyatakan bahwa tidak ada transfer Pendapatan Minyak yang disimpan dalam Rekening-rekening Minyak dapat dijalankan pada sebuah rekening bank mana pun yang disimpan tidak atas nama Negara Sao Tome, atau suatu rekening lain yang tidak mendapatkan otorisasi hukum yang disetujui untuk tujuan tersebut oleh Majelis Nasional.

BAGIAN II

REKENING MINYAK NASIONAL

Pasal 6
(Penyimpanan)

1. Semua tagihan Negara sebagai Pendapatan Minyak akan disimpan secara langsung ke dalam Rekening Minyak Nasional oleh Pihak-pihak yang berkewajiban membayarkan uang tersebut. Bank sentral dan institusi-institusi lain yang saat ini atau di masa depan bertanggungjawab mengenai hal itu akan memberikan persetujuan atas semua ketentuan dan instruksi yang diperlukan.
2. Setiap Pendapatan Minyak akan dianggap lunas oleh Pihak-pihak jika secara penuh dan efektif disimpan dalam Rekening Minyak Nasional.

Pasal 7
(Perkiraan Pendapatan Minyak)

1. Tidak lebih dari tanggal 30 Juni setiap tahun, Dewan Minyak Nasional akan menghitung dan mengumumkannya kepada publik:
 - a) Perkiraan harga rata-rata barel minyak yang merupakan rata-rata harga patokan internasional Brent FOB Sullom Voe yang tercatat secara publik dalam kurun 10 tahun sebelumnya, di mana harga patokan akan disesuaikan oleh tingkat perbedaan harga yang muncul karena perbedaan kualitas antara Brent dan jenis-jenis yang berbeda dari minyak Sao Tome and Principe. Perkiraan harga rata-rata masa depan untuk gas alam merupakan patokan harga rata-rata masa depan yang dituangkan dalam kontrak-kontrak gas alam dan disesuaikan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk minyak.
 - b) Perkiraan masa depan penjualan hidrokarbon oleh atau atas nama Negara, didasarkan semata-mata pada produksi di dalam blok-blok di bawah pengembangan produksi atau komersial dan konsisten dengan estimasi produksi yang dimutakhirkan oleh operator-operator blok.
 - c) Perkiraan Nilai Sekarang Pendapatan Minyak Masa Depan, diestimasi dari jumlah pendapatan yang disimpan dalam Rekening Minyak Nasional sepanjang 12 bulan terakhir yang berakhir pada tanggal 30 Juni Tahun tersebut, plus perkiraan pendapatan semua Tahun di masa depan dengan diskon yang sesuai. Perkiraan pendapatan masa depan

akan diestimasi dengan menggunakan perkiraan harga rata-rata masa depan minyak dan gas alam, seperti ditetapkan dalam alinea (a) dan perkiraan penjualan hidrokarbon masa depan, seperti ditetapkan dalam alinea (b) pasal ini. Angka tidak kurang dari 7% akan digunakan untuk mendiskon perkiraan pendapatan masa depan.

2. Dewan Minyak Nasional akan mengirimkan kalkulasi tersebut secara tertulis kepada Presiden Sao Tome and Principe, Majelis Nasional, Pemerintah, Gubernur Bank Sentral, Komisi Pengawas Minyak, dan akan menjalankan pencatatan yang relevan.
3. Dalam jangka 30 hari sejak tanggal pengiriman kalkulasi oleh Dewan Minyak nasional sesuai dengan Pasal ini, Komisi Pengawas Minyak akan memeriksa apakah kalkulasi tersebut dilakukan sesuai dengan provisi-provisi undang-undang ini.

Pasal 8

(Penentuan dan Batas Setoran Dana Tahunan)

1. Pemerintah akan memasukkan dalam usulan Anggaran Umum Negara sebuah Setoran Dana Tahunan yang akan ditransfer dari Rekening Minyak Nasional untuk pengeluaran yang diuraikan dalam Pasal 9 undang-undang ini, dan yang hanya akan ditransfer dari Rekening Minyak Nasional pada Rekening Bendahara Negara setelah Anggaran Umum Negara memperoleh persetujuan yang pasti.
2. Setoran Dana Tahunan untuk tahun 2005 akan sesuai dengan yang diuraikan dalam Anggaran Negara Nasional seperti yang disetujui oleh Majelis Nasional.
3. Dalam tahun-tahun berikutnya, Setoran Dana Tahunan akan bergantung pada beberapa batasan berikut:
 - a) Mulai tahun 2006, untuk setiap Tahun Kalender hingga akhir Tahun pertama sesudah Pencanangan Produksi, Setoran Dana Tahunan tidak boleh melampaui angka-angka berikut:
 - I) 20% dari saldo Rekening Minyak Nasional pada 31 Desember 2005, seperti diestimasi Bank Sentral;
 - II) 20% dari total perkiraan saldo Rekening Minyak Nasional pada akhir Tahun sebelumnya, seperti diestimasi Bank Sentral;
 - III) Setiap Tahun, setelah tanggal pengumuman penambangan hidrokarbon secara komersial sesudah adanya jaminan produksi, jumlah yang sama dengan total perkiraan saldo Rekening Minyak Nasional pada akhir tahun yang baru saja

- lewat, seperti diestimasi Bank Sentral, *dibagi* dengan jumlah tahun-tahun tersisa hingga akhir Tahun pertama setelah Tahun Pencanangan Produksi yang diharapkan.
- b) Untuk setiap tahun yang dimulai dari Tahun ke dua sesudah Pencanangan Produksi, Setoran Dana Tahunan tidak boleh lebih kecil dari angka-angka berikut:
- I) Jumlah yang setara dengan jumlah dari:
 - A) Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang dikalikan dengan saldo Dana Abadi pada tanggal 30 Juni Tahun sebelumnya, dan
 - B) Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang dikalikan dengan Perkiraan Nilai Sekarang Pendapatan Minyak Masa Depan saldo Dana Abadi pada tanggal 30 Juni Tahun sebelumnya.
 - II) Jumlah yang setara dengan jumlah dari:
 - A) Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang dikalikan dengan saldo Dana Abadi pada tanggal 30 Juni Tahun sebelumnya, dan
 - B) Saldo dari bagian pasti Rekening Minyak Nasional pada tanggal 30 Juni Tahun sebelumnya.
4. Untuk tujuan Pasal ini, Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang merupakan Tingkat Pengembalian Riil yang diperkirakan atas sebuah portofolio yang menghimpun aset-aset yang sebanding dengan aset-aset yang dipegang Dana Abadi dalam kurun waktu yang sama. Tingkat Pengembalian Riil Jangka Panjang tidak boleh melampaui 5%. Penyesuaian terhadap inflasi akan menggunakan nilai tukar dari indeks harga resmi mata uang, sesuai dengan ke dalam mata uang apakah portofolio aset Dana Abadi diinvestasikan.

Pasal 9

(Alokasi Setoran Dana Tahunan)

1. Alokasi Setoran Dana Tahunan akan didesentralisasi sesuai dengan sektor-sektor dan kawasan, dan diarahkan pada pengentasan kemiskinan dan perbaikan kualitas hidup rakyat Sao Tome and Principe, promosi tata kelola yang baik, dan pengembangan sosial dan ekonomi. Alokasi tersebut juga akan dimanfaatkan, misalnya, untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas Administrasi Negara, untuk memastikan keselarasan dan pembangunan yang terpadu oleh Negara, pembagian yang adil atas kekayaan nasional, koordinasi antara kebijakan ekonomi, kebijakan-kebijakan pendidikan dan kebudayaan, pembangunan

- pedesaan, penyelamatan keseimbangan ekologi, perlindungan lingkungan, perlindungan hak asasi manusia, dan kesamaan di depan hukum di antara warga negara.
2. Setoran Dana Tahunan hanya dapat digunakan sesuai dengan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang ditetapkan rencana pembangunan nasional, regional, atau lokal dan strategi pengentasan kemiskinan nasional.
 3. Apabila kebijakan-kebijakan, rencana-rencana, dan strategi-strategi yang tertuang dalam alinea 2 di atas tidak tersedia, maka Setoran Dana Tahunan akan dialokasikan terutama dan dalam prioritas pertama pada pembangunan sektor-sektor pendidikan, kesehatan, prasarana, dan pembangunan kawasan pedesaan, juga dalam upaya memperkuat kapasitas kelembagaan Negara, seperti diusulkan oleh Pemerintah dan disetujui Majelis Nasional.
 4. Sejumlah dana yang tidak kurang dari 7% dari Setoran Dana Tahunan setiap tahun akan dicadangkan bagi pengeluaran publik di Kawasan-kawasan otonomi Principe.
 5. Sejumlah dana yang tidak kurang dari 10% dari Setoran Dana Tahunan setiap tahun akan dicadangkan untuk saham Negara pada anggaran lokal, dan akan didistribusikan sesuai dengan Undang-undang Keuangan Lokal.
 6. Alokasi cadangan-cadangan yang dimaksudkan dalam artikel ini merupakan bagian dari Anggaran Umum Negara. Majelis Nasional akan memberikan persetujuan prosedur dan anggaran dan akutansi yang memadai untuk memastikan dilaksanakannya pemantauan yang efisien atas penggunaannya.
 7. Usulan-usulan menyangkut alokasi Setoran Dana Tahunan akan dilengkapi dengan laporan-laporan perinciannya.

BAGIAN III

DANA ABADI SAO TOME AND PRINCIPE

Pasal 10 (Dana Abadi)

1. Tidak lewat dari Tahun Pencanangan Produksi pertama, Bank Sentral akan membentuk sebuah subrekening dari Rekening Minyak Nasional yang akan menampung Dana Abadi, yang transaksi-transaksinya hanya

boleh dilaksanakan sesuai dengan alinea-alinea berikut.

2. Tidak lewat dari tanggal 31 Januari setiap tahun yang dimulai dari Tahun ke dua setelah Pencanaan Produksi, dan sesudah transfer dari Rekening Minyak Nasional dari Jumlah Pembiayaan nasional dan Ongkos-ongkos jasa ditagihkan, saldo Rekening Minyak Nasional pada tanggal 30 Juni Tahun sebelumnya akan ditransfer pada Dana Abadi.
3. Sesudah Pencanaan Produksi, setiap Pendapatan Minyak Luar Biasa yang disimpan dalam Rekening Minyak Nasional akan ditransfer pada Dana Abadi dalam waktu 30 hari sejak tanggal penyimpanan.
4. Tidak lewat dari tanggal 31 Januari, sejak Tahun ke dua setelah Pencanaan Produksi, sejumlah dana yang tidak lebih besar dari jumlah yang diuraikan dalam sub alinea (b)(I)(A) dan (b)(II)(A) dalam alinea 3 Pasal 8 undang-undang ini, jika diperlukan, bisa ditransfer dari Dana Abadi pada Rekening Minyak Nasional untuk pembayaran Setoran Dana Tahunan.
5. Setiap dan semua transfer Pendapatan Minyak yang disimpan dalam Dana Abadi yang melanggar ketentuan dalam alinea 4 di atas akan dilarang dan akan dianggap tidak ada dan dibatalkan, tanpa adanya penilaian pada transfer-transfer tersebut secara eksplisit dan secara eksklusif yang diotorisasi untuk keperluan investasi sesuai dengan Ketentuan-ketentuan Operasi dan Kebijakan Pengelolaan dan Investasi.

BAGIAN VI

PENGELOLAAN DAN INVESTASI REKENING-REKENING MINYAK

Pasal 11

(Prinsip-prinsip dan ketentuan pengelolaan)

Pengelolaan dan Investasi Pendapatan Minyak yang disimpan dalam Rekening-rekening Minyak merupakan tanggung jawab Komite Pengelolaan dan Investasi, yang akan bertindak sesuai dengan Kaidah Investor yang Hati-hati, mengikuti prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan yang diuraikan dalam undang-undang ini dan dalam Kebijakan Pengelolaan dan Investasi.

Pasal 12

(Komite Pengelolaan dan Investasi)

1. Sebuah Komite Pengelolaan dan Investasi akan dibentuk, diketuai oleh Menteri Perencanaan dan Keuangan dan juga mencakup Gubernur Bank Sentral sebagai wakil ketua, dan tiga anggota lain, satu ditunjuk oleh Presiden Sao Tome and Principe dan dua yang lain ditunjuk oleh Majelis Nasional, yang salah satunya ditunjuk oleh partai oposisi.
2. Pihak-pihak yang ditunjuk oleh Presiden Sao Tome and Principe dan Majelis Nasional harus merupakan entitas nasional, perorangan, atau legal, penduduk atau secara legal mewakili Sao Tome and Principe, dan memiliki pengalaman nyata sebelumnya dalam mengelola portofolio internasional.
3. Masing-masing anggota yang ditunjuk oleh Presiden dan Majelis Nasional akan mengemban dua tahun masa jabatan mulai dari tanggal penunjukan, dan hanya dapat diperbarui untuk satu kali masa jabatan.
4. Dalam hal ada jabatan kosong, anggota baru dapat ditunjuk untuk memulai masa jabatan baru.
5. Komite Pengelolaan dan Investasi dapat mengadakan pertemuan jika seluruh anggota hadir, dan keputusan-keputuannya akan bergantung pada persetujuan sekurang-kurangnya tiga anggota.
6. Anggota-anggota Komite Pengelolaan dan Investasi, dengan pengecualian Menteri Perencanaan dan Keuangan dan Gubernur Bank Sentral, akan digaji tetap oleh Pemerintah, dan tidak akan menerima imbalan selain klaim-klaim pengeluaran yang sebelumnya telah ditetapkan.
7. Komite Pengelolaan dan Investasi akan membentuk ketentuan-ketentuan operasi internal, yang harus mendapatkan persetujuan Majelis Nasional.
8. Anggaran Umum Negara akan mencakup alokasi anggaran tahunan Komite Pengelolaan dan Investasi.

Pasal 13

(Kebijakan Pengelolaan dan Investasi)

1. Komite Pengelolaan dan investasi akan merancang dan mengusulkan pada Pemerintah, yang akan mengirimkannya untuk memperoleh persetujuan Majelis Nasional, Kebijakan Pengelolaan dan Investasi yang akan memenuhi tujuan-tujuan berikut:
 - a) Likuiditas investasi yang memadai untuk memastikan ketersediaan uang tunai bagi Setoran Dana tahunan;

- b) Profitabilitas maksimal Dana Abadi Sao Teme and Principe, yang masih bergantung pada tingkat risiko tertentu yang dapat diterima untuk prospek investasi;
 - c) Pengelolaan aset-aset keuangan yang transparan, modern, dan beragam yang merupakan bagian portofolio investasi Rekening-rekening Minyak.
2. Kebijakan Pengelolaan dan Investasi akan diberlakukan pada masing-masing Rekening Minyak dan akan mencakup, paling tidak:
- a) Jenis-jenis investasi yang diijinkan, mencakup kategori aset dan instrumen;
 - b) Tingkat dan klasifikasi minimal yang diperlukan untuk investasi berisiko tinggi yang diijinkan, berdasarkan klasifikasi yang diusulkan oleh para ahli yang memiliki reputasi internasional;
 - c) Ketentuan-ketentuan yang terkait dengan diversifikasi aset berdasarkan sektor dan penerbit;
 - d) Ketentuan-ketentuan yang memastikan dan memantau risiko pasar, khususnya risiko mata uang dan risiko suku bunga;
 - e) Tingkat fluktuasi nilai pasar yang dapat diterima selama jangka waktu investasi;
 - f) Ketentuan-ketentuan yang dibentuk untuk memastikan likuiditas yang cukup untuk persyaratan-persyaratan Setoran Dana Tahunan.
3. Investasi-investasi Rekening Minyak Nasional hanya akan disimpan dalam mata uang yang dapat dipertukarkan secara internasional, dalam bentuk instrumen-instrumen berikut:
- a) Deposito bank tunai pada Bank yang Disetujui;
 - b) Obligasi langsung tidak tetap yang diterbitkan oleh Pemerintah Asing yang Disetujui;
 - c) Surat-surat Berharga yang diterbitkan atau secara langsung dijamin oleh suatu Pemerintah Asing yang Disetujui, yang jatuh tempo tidak lebih dari dua tahun sesudah tanggal akuisisi, dengan catatan bahwa kepercayaan dan keyakinan penuh pada Pemerintah Asing yang Disetujui tersebut dituangkan dalam perjanjian menyangkut hal itu;
 - d) Aksep Bank, dan sertifikat deposito dengan bunga mengambang yang diterbitkan oleh Bank yang Disetujui, yang jatuh tempo tidak lebih dari dua tahun sesudah tanggal akuisisi;
 - e) Reksadana, yang aset-asetnya berisi surat-surat berharga seperti dituangkan dalam alinea (a) dan (c) di atas, terlepas dari tanggal jatuh tempo aset-aset tersebut;

- f) Instrumen-instrumen keuangan lain yang memiliki risiko, profitabilitas, dan likuiditas serupa dengan instrumen-instrumen yang diuraikan pada sub alinea sebelumnya, seperti disetujui oleh Komite Pengelolaan dan Investasi.
4. Komite Pengelolaan dan Investasi dapat mendelegasikan aspek-aspek operasi kekuasaan dan tugas-tugasnya pada para manager yang menghususkan diri dalam investasi.
 5. Dilarang menginvestasikan Pendapatan Minyak yang disimpan dalam Rekening-rekening Minyak ke dalam investasi-investasi yang berdomisili⁴ di Sao Tome and Principe, atau pada suatu investasi yang dikontrol secara langsung atau tidak langsung, secara keseluruhan atau sebagian, oleh Pihak dalam negeri, baik penduduk Sao Toe and Principe atau bukan, atau phak-pihak yang dalam suatu keadaan seperti digambarkan dalam alinea 1 Pasal 30 undang-undang ini.

BAB III

PENGAUDITAN

Pasal 14

(Audit Tahunan)

1. Pengelolaan dan aktifitas Rekening Minyak Nasional, mencakup semua investasi, simpanan, penarikan, dan transfer, harus menjalani dua audit tahunan, satu oleh Auditor Umum dan lainnya, eksternal dan independen, oleh sebuah kantor audit internasional, dan audit-audit tersebut akan diselesaikan dalam waktu enam bulan sejak akhir tiap-tiap Tahun audit.
2. Audit-audit yang merujuk pada alinea 1 di atas akan menilai kepatuhan terhadap undang-undang ini dan terhadap perundang-undangan lain yang terkait dengan administrasi keuangan Negara, Kebijakan Investasi, Ketentuan-ketentuan Operasi, juga semua ketentuan yang terkait dengan pengelolaan dan operasi Rekening-rekening minyak di Tahun sebelumnya, yaitu, setiap investasi, simpanan, penarikan, dan transfer.
3. Laporan-laporan audit secara simultan akan dikirimkan pada Presiden Sao Tome and Principe, Majelis Nasional, pada Pemerintah, pada Komite Pengawas Minyak, pada Kantor Penasehat hukum (*solicitor*), dan Kantor Informasi dan Registrasi Publik, dalam waktu 30 hari, sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal ini.

4. Laporan-laporan yang disebut dalam alinea 3 Pasal ini akan mencakup, dengan sendirinya, semua dokumen, catatan, dan pengamatan yang memberi sumbangan pada pemahaman laporan-laporan tersebut secara penuh.

Pasal 15
(Pemilihan Kantor Audit)

1. Kantor audit akan dipilih oleh Komite Pengawas Minyak sesuai dengan prokurmen publik yang kompetitif dan terbuka untuk perusahaan-perusahaan akuntansi yang diakui secara internasional dan memiliki pengalaman internasional.
2. Tanpa memberikan penilaian atas persyaratan-persyaratan alinea 1 di atas, perusahaan-perusahaan audit yang bersaing harus memberikan bukti kompetensi teknis mereka pada perusahaan-perusahaan audit yang tercatat pada pasar modal resmi, sesuai dengan standar audit dan akuntansi internasional.
3. Provisi Pasal 22 akan dapat diterapkan dengan cara demikian.

Pasal 16
(Debat Publik)

1. Setelah mulainya setiap sidang legislatif, Majelis Nasional akan menyusun jadwal dan mendiskusikan, dalam sidang-sidang pleno yang terpisah, sesuai dengan organisasi internalnya:
 - a) Kebijakan umum menyangkut hidrokarbon, di mana setiap anggota Pemerintah wajib hadir untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dan permintaan klarifikasi para Deputi;
 - b) Laporan-laporan audit Rekening-rekening Minyak, di mana kementerian-kementerian yang bertanggungjawab atas urusan keuangan dan hidrokarbon, para anggota Komite Pengelolaan dan Investasi, Gubernur Bank Sentral, Kepala Auditor Umum, Ketua dan para anggota Komisi Pengawas Minyak, satu administrator dari kantor audit eksternal yang berpartisipasi dalam proses audit, Direktur Pelaksana Dewan Minyak Nasional, semuanya akan hadir dan memiliki hak untuk menghadiri sidang.
2. Topik-topik yang disebut dalam alinea 1 di atas akan didiskusikan dengan masyarakat sipil dalam sidang-sidang publik yang diorganisasikan oleh Komisi Pengawas Minyak sebelum debat yang diselenggarakan Majelis Nasional.

BAB IV
INTEGRITAS PUBLIK

BAGIAN I
TRANSPARANSI DAN PUBLISITAS

Pasal 17
(Transparansi)

1. Semua pembayaran, pengelolaan, penggunaan, dan investasi Pendapatan Minyak atau Sumberdaya Minyak akan bergantung pada prinsip-prinsip transparansi.
2. Prinsip-prinsip transparansi menuntut keterbukaan dari, dan akses publik pada:
 - a) Pembayaran dan penerimaan-penerimaan yang berkaitan dengannya, pengelolaan, dan transaksi debit dan kredit, serta saldo Rekening-rekening Minyak;
 - b) Kesepakatan untuk pembukaan dan pengelolaan Rekening-rekening Minyak yang masuk di antara Bank Sentral dan Bank Kastodian;
 - c) Distribusi pendapatan yang muncul dari aktifitas minyak yang dilaksanakan di dalam Kawasan Pengembangan Bersama;
 - d) Ketentuan-ketentuan Operasi dari Rekening-rekening Minyak dan setiap perubahan yang menyertainya;
 - e) Perkiraan Pendapatan Minyak yang disiapkan oleh Dewan Minyak Nasional;
 - f) Semua penjaminan dan pertanggungan yang dibebankan pada Rekening-rekening Minyak, seperti diijinkan dalam alinea 2 Pasal 4;
 - g) Laporan-laporan dan dokumen-dokumen yang terkait audit lain yang disiapkan oleh Auditor Umum dan perusahaan audit berkaitan dengan pengelolaan dan pelaksanaan Rekening-rekening Minyak;
 - h) Kebijakan Investasi berkaitan dengan Rekening-rekening Minyak;
 - i) Laporan tahunan Komisi Pengawas Minyak;
 - j) Semua anggaran yang diperoleh dari transfer dari Setoran Dana Tahunan, mencakup Anggaran Umum Negara dan Anggaran Otoritas Pengembangan Bersama;
 - k) Semua kontrak yang terkait dengan partisipasi Negara atau suatu perusahaan atau entitas yang dimiliki atau dikontrol secara keseluruhan atau sebagian oleh Negara, yang cakupannya secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan kegiatan-kegiatan sekitar Sumberdaya Minyak atau Pendapatan Minyak;

- l) Urusan-urusan konflik seperti digambarkan dalam Pasal 30, serta tuntutan hukum dan hukuman yang terkait dengannya;
3. Semua kegiatan yang mengemban prinsip-prinsip transparansi harus dibuat terbuka bagi publik melalui situs web di Internet demi tujuan-tujuan penyelidikan.

Pasal 18

(Kantor Registrasi dan Informasi Publik)

1. Sebuah kantor Registrasi dan Informasi Publik akan dibentuk, di mana semua dokumen dan informasi menyangkut kegiatan yang terkait dengan Sumberdaya Minyak dan dengan pengelolaan Pendapatan Minyak yang disebutkan dalam Pasal sebelumnya akan dicatat, dikumpulkan, disimpan, dan disajikan secara terbuka bagi publik.
2. Dokumen dan informasi yang disebut di atas akan dikirimkan untuk keperluan pencatatan pada lembaga yang bertanggungjawab untuk pengorganisasian dan pemeliharaan Kantor Registrasi dan Informasi Publik, oleh entitas-entitas Administrasi Negara dan Pihak-pihak yang bertanggungjawab untuk mengelaborasi, mendaftar, menerima atau persetujuan atas dokumen-dokumen dan informasi, dalam waktu 10 hari kerja setelah hadirnya subyek yang akan didaftarkan.
3. Organisasi dan pemeliharaan Kantor Registrasi dan Informasi Publik akan di bawah tanggung jawab Majelis Nasional.
4. Sebuah undang-undang khusus akan mengatur pembentukan dan operasi Kantor Registrasi dan Informasi Publik.

Pasal 19

(Publisitas dan Akses pada Informasi)

1. Informasi yang dikenakan transparansi akan disebarakan sedemikian rupa sehingga masyarakat sasaran yang memiliki pemahaman dan pengetahuan dasar dapat memahami pengertian dan cakupannya, dan informasi semacam itu harus:
 - a) Disajikan dalam Bahasa Portugis;
 - b) Lengkap, menyeluruh, jelas, objektif, benar, dan mutakhir;
 - c) Dapat diakses secara universal dan gratis
2. Tanpa adanya praduga menyangkut akses informasi umum dan gratis, Pemerintah akan mengatur bentuk keterbukaan dan akses publik, dan akan menetapkan komisi atas profesi sertifikat, pengiriman atau salinan, serta waktu di mana informasi dapat diperoleh dan jaminan akses informasi publik.

BAGIAN II

KONTRAK-KONTRAK MINYAK

PASAL 20**(Klausul Kerahasiaan)**

1. Klausul-klausul kerahasiaan atau mekanisme-mekanisme lain yang tercakup dalam Kontrak-kontrak Minyak atau suatu instrumen transaksi lain yang berkaitan dengan suatu Pendapatan Minyak atau Sumberdaya Minyak yang menghalangi atau berupaya menghalangi akses pada dokumen-dokumen atau informasi yang sesuai dengan Pasal 17 undang-undang ini akan dianggap tidak ada dan batal, dan bertentangan dengan kebijakan publik.
2. Informasi menyangkut hak milik industri akan dibebaskan dari cakupan keterbukaan wajib dengan pemikiran bahwa kerahasiaan dalam kasus-kasus semacam itu dilindungi oleh hukum nasional, oleh Perjanjian, oleh Ketentuan Perjanjian, atau oleh suatu hukum internasional.
3. Provisi alinea di atas tidak dapat diterapkan untuk setiap informasi keuangan.
4. Setiap Pihak yang bermaksud untuk memperoleh sendiri perlindungan yang diberikan pada alinea di atas akan memiliki kewajiban untuk membuktikan haknya atas perlindungan kerahasiaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bukti yang dapat diterapkan pada dokumen-dokumen yang termuat dalam *Civil Code*.

Pasal 21**(Klausul-klausul kontrak implisit)**

1. Semua Kontrak Minyak atau instrumen transaksi yang berkaitan dengan Sumberdaya Minyak atau Pendapatan Minyak akan memuat, dan dalam ketidakhadiran keduanya akan ditafsirkan dapat mengakibatkan, provisi-provisi berikut:
 - a) “Tidak ada pinjaman, hadiah, manfaat, dan keuntungan apa pun dapat diberikan pada seorang Pejabat atau seseorang untuk keuntungan Pejabat atau orang tersebut atau pihak-pihak ke tiga, sebagai pertimbangan untuk melakukan sebuah tindakan atau pengabaian oleh Pejabat tersebut dalam hubungannya dengan kinerja tugas dan fungsi orang tersebut atau untuk mempengaruhi Pejabat tersebut untuk menggunakan posisi mereka untuk mempengaruhi suatu tindakan atau keputusan Administrasi sesuai Kesepakatan ini. Setiap

- pelanggaran atas representasi ini akan mengakibatkan Kesepakatan ini menjadi tidak berlaku dan dibatalkan oleh Administrasi Negara.
- b) “Validitas dan efektifitas kesepakatan ini akan bergantung pada kepatuhan penuh pada semua ketentuan prokurmen administratif yang dapat diterapkan yang berkaitan dengan kontrak Negara.”
 - c) Kesepakatan ini dijabarkan dan dicatat dalam Bahasa Portugis dan Inggris, dalam kasus tidak ditemukan adanya kesepadanan, maka versi Bahasa Portugis akan dipakai.”
 - d) “Kesepakatan ini akan dibuat secara terbuka bagi publik dan sebuah salinannya akan diberikan pada Kantor Informasi dan Informasi Publik dalam waktu 10 hari sejak eksekusi.”

Pasal 22

(Kompetisi Publik)

1. Semua Kontrak Minyak atau instrumen-instrumen transaksi lain yang akan dimasukkan dalam Administrasi Negara berkaitan dengan Sumberdaya Minyak atau Pendapatan Minyak, jasa-jasa yang berkaitan dengan Sumberdaya Minyak atau dalam satu hal terkait dengan sektor minyak atau aktifitas-aktifitas terkait, akan ditawarkan melalui lelang bersaing bagi publik sesuai dengan perundang-undangan umum.
2. Dalam kasus kosongnya perundang-undangan yang dapat diterapkan pada lelang publik, Kontrak-kontrak Minyak atau instrumen-instrumen lain yang disebut dalam alinea 1 di atas akan disetujui oleh Komisi Penagwas Minyak sebelum eksekusi.
3. Semua Kontrak Minyak atau instrumen-instrumen transaksi lain yang disebut dalam alinea 1 dan 2 di atas akan dibuat terbuka bagi publik oleh Negara atau oleh setiap Pihak, tidak kurang dari 10 hari sebelum eksekusi, tanpa penilaian terhadap ketentuan-ketentuan dalam alinea 2, 3, dan 4 pada Pasal 20.
4. Kontrak-kontrak Minyak dan instrumen-instrumen transaksi lain yang melanggar pasal ini akan dianggap batal dan tanpa mendatangkan pengaruh, tanpa praduga atas liabilitas para Pejabat dan Pihak-pihak yang membuat pelanggaran tersebut.
5. Provisi-provisi Pasal ini tidak membebaskan setiap Pihak atau Pejabat Administrasi Negara dari setiap kewajiban hukum, kecuali kewajiban-kewajiban yang tidak konsisten dengan Pasal ini.

BAB V**MEMASTIKAN PENGAWASAN PUBLIK DAN PENEGAKAN
UNDANG-UNDANG**

BAGIAN I

KOMISI PENGAWAS MINYAK

Pasal 23**(Pembentukan Komisi Pengawas Minyak)**

1. Sebuah Komisi Pengawas Minyak yang memiliki status hukum dan otonomi administratif dan keuangan akan dibentuk untuk memastikan pengawasan permanen atas semua pembayaran, pengelolaan, dan penggunaan Sumberdaya Minyak dan Pendapatan Minyak.
2. Komisi Pengawas Minyak akan tersusun dari 11 anggota, yang ditunjuk atau dipilih secara:
 - a) Satu anggota ditunjuk oleh Presiden Sao Tome and Principe;
 - b) Tiga perwakilan Majelis Nasional, satu diantaranya harus ditunjuk oleh kelompok-kelompok oposisi dalam parlemen;
 - c) Satu penasihat hakim dengan sekurang-kurangnya memiliki lima tahun pengalaman professional, ditunjuk oleh Superior Judiciary Council (Mahkamah Agung);
 - d) Satu perwakilan kawasan Otonomi Principe;
 - e) Dua perwakilan pemerintah lokal;
 - f) Satu perwakilan Perkumpulan Bisnis;
 - g) Satu perwakilan Serikat Buruh;
 - h) Satu Perwakilan Organisasi Non Pemerintah.
3. Keputusan-keputusan Komite Pengawas Minyak akan membutuhkan paling sedikit enam suara persetujuan.
4. Undang-undang organik yang mengatur Komite Pengawas Minyak akan mengatur bentuk penugasan dan pemberhentian para anggota Komite Pengawas Minyak, lama masa jabatan, kompensasi, dan ketentuan-ketentuan internal dan konflik-konflik kepentingan, serta organisasi dan operasi Komite Pengawas Minyak.

Pasal 24**(Wewenang dan Kekuasaan Komite Pengawas Minyak)**

1. Tanpa praduga untuk mengawasi kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang pada lembaga-lembaga lain pemerintah, Komite Pengawas

Minyak akan memiliki wewenang untuk mengawasi kepatuhan semua kegiatannya pada undang-undang ini, yakni:

- a) Verifikasi dan keteraturan pengeluaran Setoran Dana Tahunan;
 - b) Pengelolaan dan investasi Pendapatan Minyak, mencakup operasi tukar-menukar atas debit dan kredit Rekening-rekening Minyak dan aliran dananya sesuai dengan Ketentuan-ketentuan Operasi dan criteria yang ditetapkan dalam Kebijakan Investasi;
 - c) Penegakan ketentuan-ketentuan transparansi;
 - d) Audit kantor audit eksternal;
 - e) Sertifikasi tanggal Pencanangan Produksi.
2. Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Komite Pengawas Minyak akan memiliki kekuasaan untuk:
- a) Meminta informasi dan dokumen-dokumen yang relevan dari setiap Pihak;
 - b) Mengadakan penyelidikan atas pelanggaran setiap ketentuan yang terkait dengan sumberdaya minyak atau pendapatan minyak;
 - c) Mengawasi penelusuran dan penyelidikan berdasarkan pengetahuannya sendiri atau keberatan pihak ke tiga atas ketidakberesan atau pelanggaran terhadap persyaratan-persyaratan dalam undang-undang ini;
 - d) Melaksanakan pencarian, inspeksi, dan penyitaan setiap dokumen atau hak milik perorangan yang menjadi obyek, perangkat, produk sebuah pelanggaran, atau yang diperlukan untuk pembukaan proses yang relevan;
 - e) Menyajikan laporan yang memasukkan deskripsi mendetail dari setiap tindakan yang berada dalam pengawasan, proses penelusuran, dan penyelidikan yang dimulai dan ditutup, serta rekomendasi-rekomendasi menyangkut kepantasan penerimaan prosedur-prosedur baru;
 - f) Mendengar, menilai, dan menegakkan laporan-laporan administrasi dan pelanggaran-pelanggaran kecil yang memuat pelanggaran-pelanggaran terhadap undang-undang ini;
 - g) Memberi laporan pada otoritas yang kompeten atas setiap ketidakberesan atau pelanggaran-pelanggaran yang nyata atas undang-undang ini yang dapat menyebabkan hukuman disiplin, sipil, atau kriminal;
 - h) Bertindak sebagai salah satu pihak pada tuntutan-tuntutan judisial.

BAGIAN II

MEMASTIKAN PENEGAKAN UNDANG-UNDANG

Pasal 25**(Mekanisme penegakan hukum)**

Mekanisme untuk menegakkan undang-undang ini akan ditetapkan oleh sebuah undang-undang, yang akan mengatur, secara khusus, tanggung jawab sipil, kriminal, dan administratif bagi tindakan-tindakan yang berperan dalam pelanggaran persyaratan-persyaratan undang-undang ini.

Pasal 26**(Kantor Penuntut Umum dan Otoritas Kepolisian)**

1. Terhadap pengetahuan atas pelanggaran undang-undang ini, Kantor Penuntut Umum atas inisiatif sendiri memulai tindakan hukum untuk memaksakan tanggung jawab para Pejabat atau Pihak-pihak sesuai dengan peraturan organik Kantor Penuntut Umum, serta hukum kriminal, sipil, hukum lain yang dapat diterapkan.
2. Otoritas Kepolisian akan bekerjasama apabila diminta oleh Komisi Pengawas Minyak dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasannya.

Pasal 27**(Penangguhan)**

1. Pada suatu masa sebelum penerbitan keputusan akhir, sebuah instansi pemerintah yang memiliki wewenang mengambil keputusan atas kemauannya sendiri, atau atas suatu permintaan, mengeluarkan sebuah penangguhan jika dikhawatirkan terjadi pelanggaran yang serius terhadap kepentingan-kepentingan publik yang mungkin akan sulit diperbaiki.
2. Setiap keputusan untuk mengeluarkan atau mengubah suatu penangguhan harus berangkat dari landasan-landasan yang sesuai dan syarat-syarat suatu pencegahan akan ditetapkan.
3. Landasan-landasan pencabutan suatu penangguhan juga harus berangkat dari landasan-landasan yang sesuai.
4. Banding atas suatu penangguhan akan mencegah keefektifan keputusan-keputusan penangguhan, kecuali jika pengadilan memutuskan sebaliknya.
5. Kecuali jika secara khusus dinyatakan sebaliknya, setiap penangguhan

akan kadaluawarsa:

- a) Jika keputusan yang pasti telah dibuat;
- b) Jika syarat-syarat tetap suatu penangguhan atau perpanjangannya telah habis masa berlakunya;
- c) Jika tenggat untuk keputusan yang pasti telah dilampaui;
- d) Jika penangguhan tersebut ditarik oleh keputusan hukum yang menjadi *res judicata*.

Pasal 28

(Tuntutan hukum)

1. Setiap Pihak yang hak-haknya dilindungi oleh undang-undang ini dapat mengajukan banding atas keputusan-keputusan akhir yang dikeluarkan oleh suatu badan Administrasi pada pengadilan yang sesuai dengan yurisdiksinya.
2. Setiap banding yang dicatat sesuai alinea 1 di atas akan menanggihkan keputusan-keputusan yang terkait kecuali jika penangguhan tersebut akan menghasilkan pelanggaran serius terhadap kepentingan publik dan dengan demikian pengadilan akan mendeklarasikan sebuah keputusan yang masuk akal.
3. Dalam kasus banding atas keputusan yang dibuat oleh Komisi Pengawas Minyak dalam menjalankan kekuasaan pengawasan, harus diduga bahwa penangguhan atas keputusan-keputusan Komisi Pengawas Minyak menggambarkan adanya pelanggaran serius atas kepentingan-kepentingan publik.

BAB VI

DISPOSISI AKHIR

Pasal 29

(Otoritas Pengembangan Bersama)

1. Tanpa praduga atas provisi-provisi Perjanjian, provisi-provisi undang-undang ini akan berlaku pada semua Pendapatan Minyak Negara yang muncul dari Kawasan Pengembangan Bersama dan semua Pejabat Administrasi Negara atau Pihak-pihak lain yang dipekerjakan, disewa, atau bertindak atas nama atau mewakili Administrasi Negara Sao Tome dalam Dewan Kementerian Bersama atau Otoritas Pengembangan Bersama.
2. Secara khusus, Pihak-pihak dan Pejabat-pejabat yang disebut dalam

alinea 1 di atas akan bertindak untuk melaksanakan, bersama-sama dengan Republik Federasi Nigeria, Deklarasi Bersama Abuja yang berlaku bagi Otoritas Pengembangan Bersama.

3. Semua Informasi yang terbuka bagi publik sesuai dengan Deklarasi Bersama Abuja juga akan terbuka bagi publik sesuai dengan alinea 3 Pasal 17 dan alinea 2 Pasal 18 undang-undang ini.
4. Dalam kondisi apa pun Negara tidak boleh mengeluarkan sumbangan keuangan pada anggaran Otoritas Pengembangan Bersama atau menjalankan suatu kewajiban lain di bawah persyaratan Perjanjian, tanpa persetujuan Majelis Nasional.

Pasal 30

(Konflik)

1. Tidak satu Pihak pun dapat ditunjuk atau bekerja jika Pihak tersebut memegang, secara langsung atau tidak langsung, atas namanya sendiri atau melalui pihak ke tiga, suatu kepentingan ekonomi, keuangan, partisipasi, atau lainnya dalam kegiatan yang terkait dengan Pendapatan Minyak, atau jika Pihak tersebut duduk sebagai pengurus, atau perwakilan, kuasa hukum dari, atau mewakili Pihak-pihak di mana Pendapatan Minyak yang disimpan ke dalam Rekening-rekening Minyak, disimpan atau diinvestasikan.
2. Setiap Pihak yang berada dalam situasi yang digambarkan dalam alinea 1 Pasal ini akan menolak nominasi, atau akan mengundurkan diri dari jabatan yang mereka sandang, jika hal itu terjadi.
3. Setiap Pihak atau entitas yang mencalonkan, menjabat, menerima, atau menjalani jabatan dalam Administrasi Negara dan memiliki pengetahuan tentang konflik seperti digambarkan dalam alinea 1 Pasal ini, akan dihukum denda yang setara dengan tiga kali jumlah yang diperoleh Pihak tersebut sebagai kompensasi mulai dari saat mereka terlibat dalam kegiatan tersebut sampai dengan saat konflik terungkap.
4. Setiap Pejabat yang, lantaran kepentingan atau akibat dari tugas-tugasnya, menerima keuntungan ekonomi dari pelanggaran atas provisi-provisi Pasal ini, secara langsung atau melalui pihak ke tiga, melalui suatu cara atau tindakan, akan dihukum dengan denda yang setara dengan tiga kali keuntungan ekonomi yang mereka terima.
5. Sebagai tambahan atas denda yang diformulasikan dalam Pasal ini, Pejabat tersebut harus menyerahkan pada Negara jumlah yang setara dengan keuntungan ekonomi yang mencakup semua keuntungan yang mereka atau pihak ke tiga peroleh sehubungan dengan pelanggaran tersebut.

6. Upaya-upaya pelanggaran akan selalu dapat dihukum dengan denda yang setara dengan separuh denda yang diterapkan untuk tindakan melawan hukum yang paripurna.

Pasal 31

(Pelanggaran undang-undang)

1. Hingga perundang-undangan yang ditetapkan dalam Pasal 25 tersebut disetujui, dan tanpa suatu praduga adanya hukuman-hukuman yang secara eksplisit diuraikan dalam undang-undang ini, setiap pelanggaran terhadap undang-undang ini yang merupakan kejahatan kriminal atau pelanggaran ringan akan memperoleh hukuman minimal ditambah sepertiganya jika terkait dengan Pendapatan Minyak atau Sumberdaya Minyak.
2. Untuk tujuan-tujuan undang-undang ini, denda harian akan setara dengan jumlah tiga kali gaji minimum nasional efektif sejak tindakan atau pelanggaran tersebut terjadi.
3. Setiap pelanggaran atas provisi-provisi wajib dalam undang-undang ini akan dibatalkan dan tidak akan mengikat atau menghasilkan suatu pengaruh hukum pada Negara, kecuali untuk hak-hak pihak ke tiga yang jujur, yang didukung dan dilindungi perundang-undangan yang berlaku, dan tanggung jawab para Pejabat.

Pasal 32

(Aplikasi Sekunder)

Hal-hal yang secara khusus tidak dibahas dalam undang-undang ini atau dalam peraturan-peraturan yang sesuai dengan undang-undang ini akan bersandar pada ketentuan-ketentuan lain yang dapat diterapkan pada hal-hal yang serupa, yang secara khusus bersandar pada undang-undang ini dan peraturan-peraturan yang sesuai dengan undang-undang ini. Ketiadaan atau ketidakcukupan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini dan dalam peraturan-peraturan yang sesuai dengan undang-undang ini, maka melalui aplikasi sekunder, hal-hal tersebut akan bersandar pada provisi-provisi Undang-undang Kegiatan Minyak.

Pasal 33

(Keefektifan)

Undang-undang ini berlaku efektif lima hari sesudah publikasinya dalam Koran Resmi.

Disetujui oleh Majelis Nasional Sao Tome and Principe pada 26 November 2004.

Penjabat Presiden Majelis Nasional, *Jaime Jose da Costa*.

Diumumkan pada 29 Desember 2004.

Untuk Publikasi

Presiden Republik, Fradique Bandeira Melo de Menezes.

CATATAN

- 1 Catatan penerjemah: Untuk keperluan penerjemahan ini, istilah-istilah dan pernyataan yang didefinisikan dalam Pasal ini dituliskan secara urut seperti pada urutan huruf yang asli dalam bahasa Portugis.
- 2 Catatan penerjemah: pada awalnya merupakan perbedaan antar periode dalam klausul pertama dan ke dua
- 3 Id.
- 4 Catatan penerjemah: versi bahasa Portugis asli merujuk pada “investasi yang berdomisili” (sic) di dalam negeri, seperti arti investasi “yang berlokasi” di dalam negeri atau “perusahaan-perusahaan” yang berdomisili di dalam negeri.

APENDIKS 2

RINGKASAN UNDANG-UNDANG MINYAK TIMOR-LESTE¹

1. PANDANGAN UMUM

PEMBUKAAN

Undang-undang ini menetapkan sebuah Dana Minyak yang dapat memenuhi tuntutan konstitusional seperti tertera dalam Pasal 139 Konstitusi Republik. Sesuai dengan provisi ini, sumberdaya minyak akan dikuasai oleh Negara, dan akan digunakan secara adil dan setara sesuai dengan kepentingan-kepentingan nasional, dan pemasukan yang diperoleh darinya harus mengarah pada pembentukan cadangan keuangan wajib.

Dana Minyak akan memberi sumbangan pada sebuah pengelolaan yang bijak atas sumberdaya minyak demi kepentingan generasi masa kini dan masa depan. Dana Minyak akan menjadi alat yang dapat memberi sumbangan pada kebijakan fiskal yang baik, di mana pertimbangan-pertimbangan dan bobot yang pantas diberikan pada kepentingan jangka panjang warga negara Timor-Leste.

Perencanaan yang efisien dan pelaksanaan yang paripurna dari anggaran sektor publik merupakan komponen kunci dari sebuah pengelolaan kekayaan minyak yang baik. Dana Minyak akan diintegrasikan secara koheren ke dalam Anggaran Negara, dan akan memberikan sebuah representasi yang baik bagi keuangan publik. Dana Minyak akan dikelola secara hati-hati dan akan dijalankan secara terbuka dan transparan, dalam bingkai konstitusional.

Undang-undang ini menjelaskan parameter-parameter kunci untuk

¹ Terjemahan tidak resmi. Dapat diperoleh di http://www.transparency.gov.ti/PA/pf_act.htm (diakses pada tanggal 3 Maret 2007).

operasi dan pengelolaan Dana Minyak. Undang-undang ini mengatur pengumpulan dan pengelolaan penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan minyak, mengatur transfer pada Anggaran Negara, dan menyediakan bagi Pemerintah tanggung jawab dan pengawasan atas kegiatan-kegiatan tersebut.

2. PENERIMAAN PENDAPATAN MINYAK

Pasal 6

Penerimaan Dana Minyak

- “6.1 Angka-angka berikut merupakan penerimaan kasar Dana minyak:
- (a) pendapatan kasar, mencakup Pendapatan Pajak, Timor-Leste dari setiap Kegiatan Minyak, mencakup kegiatan pencarian prospek atau eksplorasi, dan pembangunan, eksploitasi, transportasi, penjualan atau ekspor minyak, dan kegiatan lain yang berkaitan dengan hal ini;
 - (b) setiap angka yang diterima Timor-Leste dari Otoritas yang Ditunjuk sesuai dengan Perjanjian;
 - (c) setiap angka yang diterima Timor-Leste dari investasi Penerimaan Dana Minyak;
 - (d) setiap angka yang diterima secara langsung atau tidak langsung dari partisipasi Timor-Leste dalam Kegiatan-kegiatan Minyak;
 - (e) setiap angka yang diterima Timor-Leste yang berkaitan secara langsung dengan sumberdaya minyak yang tidak tercakup dalam alinea (a) sampai dengan (d) di atas.
- 6.2 Dalam situasi di mana Timor-Leste berpartisipasi dalam Kegiatan-kegiatan Minyak secara tidak langsung, seperti disajikan dalam alinea 6.1(d), melalui sebuah perusahaan minyak nasional, maka penerimaan Dana Minyak akan mencakup hal-hal berikut:
- (a) setiap tagihan pada perusahaan minyak nasional tersebut berupa pajak, royalti, atau tagihan lainnya sesuai dengan hukum Timor-Leste; dan
 - (b) setiap angka yang dibayarkan oleh perusahaan minyak nasional sebagai deviden.
- 6.3 Dari angka yang diterima sesuai dengan Pasal 6.1, Bank Sentral dapat memiliki hak untuk memotong, melalui debit langsung rekening Dana Minyak, untuk keperluan biaya pengelolaan yang wajar, seperti dijabarkan dalam kesepakatan pengelolaan operasional yang merujuk pada Pasal 11.3.”

3. INVESTASI DAN PERLINDUNGAN DANA MINYAK

Pasal 11

Pengelolaan Dana Minyak

- “11.1 Pemerintah bertanggungjawab atas keseluruhan pengelolaan Dana Minyak.
- 11.2 Kementerian tidak akan membuat keputusan yang berhubungan dengan strategi investasi atau pengelolaan Dana Minyak tanpa meminta nasihat Dewan Penasihat Investasi terlebih dahulu sesuai dengan Pasal 16.
- 11.3 Kementerian akan menjalin kesepakatan dengan Bank Sentral untuk pengelolaan operasional Dana Minyak dan Bank Sentral akan bertanggungjawab untuk pengelolaan operasional Dana Minyak.
- 11.4 Dana Minyak akan dikelola secara hati-hati sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik demi keuntungan generasi masa kini dan masa depan.”

Pasal 12

Manager Investasi Eksternal

- “12.1 Bank Sentral dapat mengusulkan pada Kementerian, baik atas kehendak sendiri maupun atas permintaan Kementerian, penunjukan satu atau lebih Manager Investasi eksternal yang bertanggungjawab untuk mengelola investasi uang yang ada dalam Dana Minyak.
- 12.2 Bank Sentral dapat memilih dan menunjuk sebuah Manager Investasi eksternal yang diusulkan dalam Pasal 12.1 hanya jika Kementerian dapat diyakinkan bahwa:
- (a) Manager Investasi eksternal merupakan pihak berstatus hukum yang memiliki modal yang cukup dan jaminan dan asuransi yang memadai atas risiko-risiko operasional;
 - (b) Manager Investasi eksternal memiliki catatan yang baik atas kinerja operasi dan keuangan; dan
 - (c) Rujukan dan reputasi Manager Investasi eksternal dalam pengelolaan dana termasuk yang memiliki standar tertinggi.
- 12.3 Bank Sentral akan bertanggungjawab untuk menyediakan prosedur pelelangan yang diperlukan dalam penunjukan yang dibuat sesuai dengan Pasal 12.1, juga untuk prosedur pengontrakan setiap layanan profesional lain di bawah kesepakatan pengelolaan operasional yang merujuk pada Pasal 11.3, dan dalam melaksanakan hal-hal tersebut

akan patuh terhadap provisi-provisi penting hukum Timor-Leste.

- 12.4 Prosedur untuk menghentikan sebuah kontrak dengan Manager Investasi eksternal akan dijabarkan dalam kesepakatan pengelolaan operasional yang merujuk pada Pasal 11.3.
- 12.5 Tugas Manager Investasi adalah memaksimalkan tingkat pengembalian investasi Dana Minyak dengan mempertimbangkan risiko yang pantas seperti ditetapkan oleh investasi-investasi yang diijinkan sesuai Pasal 14 dan 15, setiap peraturan tambahan terhadap Undang-undang ini, setiap instruksi Menteri, dan kesepakatan pengelolaan operasional yang merujuk pada Pasal 11.3.”

Pasal 14

Aturan Investasi

- “14.1 Tidak kurang dari sembilan puluh persen (90%) dari uang yang berada dalam Dana Minyak hanya akan diinvestasikan pada instrumen-instrumen yang layak seperti dideskripsikan dalam Pasal 15.
- 14.2 Tidak lebih dari sepuluh persen (10%) dari uang yang berada dalam Dana Minyak, sesuai dengan semua prosedur yang dijabarkan dalam Undang-undang ini, dapat diinvestasikan dalam instrumen-instrumen keuangan di luar instrumen yang disebut dalam Pasal 15.1, apabila instrumen-instrumen tersebut:
- (a) diterbitkan di luar negeri;
 - (b) mudah dicairkan dan transparan;
 - (c) diperdagangkan di pasar keuangan yang memiliki standar peraturan tertinggi.
- 14.3 Cakupan instrumen yang dianggap sebagai instrumen yang layak dalam Pasal 15.1 akan ditinjau kembali oleh Pemerintah, dan disetujui oleh Parlemen, pada akhir lima (5) tahun pertama keberadaan Dana Minyak, dengan mempertimbangkan besarnya Dana Minyak dan kapasitas kelembagaan.”

Pasal 15

Instrumen-instrumen yang Layak

- “15.1 Berdasarkan provisi-provisi lain dalam pasal ini, sebuah instrumen yang layak adalah:
- (a) sebuah instrumen hutang dalam denominasi Dolar Amerika Serikat yang memiliki bunga atau angka tetap yang setara dengan

bunga, yang:

- (i) dinilai berada peringkat Aa3 atau lebih oleh perusahaan pemeringkat Moody atau peringkat AA- atau lebih oleh perusahaan pemeringkat Standard & Poor; dan
 - (ii) diterbitkan oleh atau dijamin oleh Bank Dunia atau oleh sebuah Negara berdaulat, di luar Timor-Leste, dengan catatan bahwa penerbit atau penjamin tersebut memperoleh peringkat Aa3 atau lebih dari perusahaan pemeringkat Moody atau peringkat AA- atau lebih dari perusahaan pemeringkat Standard & Poor; atau
- (b) sebuah deposito dalam Dolar Amerika Serikat, atau sebuah instrumen hutang dalam Dolar Amerika Serikat yang memiliki bunga atau angka tetap yang setara dengan bunga, yang diterbitkan oleh:
- (i) Bank for International Settlements;
 - (ii) Bank Sentral Eropa;
 - (iii) Bank Sentral sebuah Negara berdaulat, di luar Timor-Leste, yang memiliki peringkat mata uang jangka panjang Aa3 atau lebih dari perusahaan pemeringkat Moody atau peringkat AA- atau lebih dari perusahaan pemeringkat Standard & Poor;
 - (iv) Sebuah bank yang dinilai oleh perusahaan pemeringkat Moody memiliki peringkat mata uang jangka panjang Aa3 atau lebih, atau dinilai oleh perusahaan pemeringkat Standard & Poor memiliki peringkat AA- atau lebih.
- 15.2 Manager Investasi akan mencairkan sebuah instrumen keuangan jika instrumen tersebut tidak lagi memenuhi syarat sebagai sebuah instrumen yang layak karena adanya perubahan peringkatnya atau perubahan penerbit instrumen tersebut, dalam waktu satu bulan sejak instrumen tersebut dinilai tidak memenuhi syarat instrumen yang layak.
- 15.3 Jangka waktu jatuh tempo instrumen yang layak dari Dana Minyak tidak boleh kurang dari enam (6) tahun.
- 15.4 Instrumen-instrumen derivatif dapat dianggap sebagai instrumen yang layak hanya jika:
- (a) semata-mata didasarkan pada instrumen yang memenuhi persyaratan Pasal 15.1; dan
 - (a) akuisisinya dapat mengurangi eksposur keuangan terhadap risiko yang terkait dengan instrumen derivatif atau instrumen-instrumen lain.”

4. TIDAK ADA PENJAMINAN DAN PERTANGGUNGAN ATAS DANA MINYAK

Pasal 20

Tidak ada Tanggungan atas Aset-aset Dana Minyak

- “20.1 Setiap uang yang diinvestasikan sesuai dengan Pasal 14 dan 15, selamanya akan, menjadi milik Timor-Leste.
- 20.2 Setiap kontrak, kesepakatan, atau kerjasama, dalam hal dapat menyebabkan pertanggunggaan aset-aset Dana Minyak, baik melalui cara penjaminan, surat-surat berharga, gadai, atau bentuk pertanggunggaan lain, akan dianggap tidak ada dan batal.”

5. PENGAWASAN DANA MINYAK

Pasal 21

Pemeliharaan Rekening dan Catatan Dana Minyak

- “21.1 Direktur Perbendaharaan Negara bertanggungjawab untuk memelihara rekening dan catatan dana Minyak sesuai dengan Standar Akuntansi Internasional secara sungguh-sungguh, untuk mencerminkan aktifitas dan kondisi keuangan Dana Minyak.
- 21.2 Direktur Perbendaharaan Negara akan mengirimkan pada Menteri laporan dan analisis kwartalan informasi pengelolaan atas kinerja dan aktifitas Dana Minyak tidak lebih dari dua puluh (20) hari sesudah akhir tiap-tiap kwartal.
- 21.3 Direktur Perbendaharaan Negara bertanggungjawab untuk melaporkan kinerja dan aktifitas Dana Minyak untuk keperluan laporan keuangan tahunan Timor-Leste.”

Pasal 24

Informasi yang Termuat dalam Laporan Tahunan

- “24.1 Laporan Tahunan Dana Minyak akan dipersiapkan dengan cara yang membuatnya dapat diadaptasikan bagi informasi publik, dan akan memuat secara khusus informasi berikut untuk tahun fiskal sesuai Laporan yang dipersiapkan:
- (a) laporan keuangan teraudit yang disertifikasi oleh Auditor Independen, yang berisi:

- (i) sebuah laporan pemasukan dan pengeluaran;
 - (ii) sebuah neraca, mencakup sebuah daftar yang merinci instrumen-instrumen yang layak dari Dana Minyak, yang dinilai berdasarkan nilai pasar;
 - (iii) perincian semua distribusi pendapatan dan transfer dari Dana Minyak; dan
 - (iv) catatan-catatan atas laporan keuangan jika diperlukan
- (b) sebuah laporan yang ditandatangani Menteri yang menggambarkan aktifitas Dana Minyak dalam tahun tersebut, mencakup semua nasihat yang diberikan oleh Dewan Penasihat Investasi, setiap laporan yang dipersiapkan auditor independen sesuai Pasal 35 dan menaruh perhatian pada isu dan hal-hal khusus yang mungkin menjadi perhatian atau kepentingan Parlemen;
- (c) sebuah laporan Direktur Perbendaharaan Negara yang memberi perhatian pada setiap isu dan praktik akuntansi yang muncul dari Laporan yang secara material dapat mempengaruhi penafsiran jumlah uang atau aktifitas yang ditunjukkan dalam laporan tersebut;
- (d) pemasukan yang diperoleh dari investasi aset-aset Dana Minyak sepanjang Tahun Fiskal dibandingkan dengan pemasukan dalam tiga Tahun Fiskal sebelumnya;
- (e) sebuah perbandingan dari pemasukan nominal dari investasi aset-aset Dana Minyak dengan pengembalian riil sesudah adanya penyesuaian terhadap inflasi;
- (f) sebuah perbandingan pemasukan yang diperoleh dari investasi aset-aset Dana Minyak dengan indeks kinerja standar yang diberikan pada Menteri sesuai dengan Pasal 16.1;
- (g) sebuah perbandingan Estimasi Pemasukan *Sustainable* untuk Tahun Fiskal dengan jumlah transfer dari Dana Minyak untuk tahun tersebut;
- (h) dalam hal pinjaman Pemerintah, kewajiban-kewajiban harus tercermin dalam laporan rekening Dana Minyak sehingga dapat memberi gambaran yang benar tentang perkembangan masa lalu dan perkiraan masa depan dari aset bersih keuangan serta tingkat tabungan Pemerintah; dan
- (i) sebuah daftar pihak-pihak yang memegang posisi yang relevan dengan operasi dan kinerja Dana Minyak, yang mencakup:
- (i) Menteri;

- (ii) Direktur Perbendaharaan Negara;
 - (iii) Para anggota Dewan Penasihat Investasi;
 - (iv) Pada manager investasi eksternal
 - (v) Kepala Bank Sentral; dan
 - (vi) Para anggota Dewan Konsultasi Dana Minyak.
- 24.2 Sumber-sumber informasi yang digambarkan dalam Pasal 24.1, apapun bentuknya, dan mencakup semua laporan dan pernyataan, akan dilampirkan pada Laporan Tahunan dalam bentuk belum diaudit.

6. PENGHITUNGAN PEMASUKAN SUSTAINABLE

SKEDUL 1

MENGHITUNG PERKIRAAN PEMASUKAN SUSTAINABLE UNTUK SUATU TAHUN FISKAL

- I. Perkiraan Pemasukan *Sustainable* untuk suatu tahun fiskal merupakan jumlah maksimum yang dapat dikeluarkan dari Dana Minyak dalam Tahun Fiskal tersebut dan menyalakan jumlah yang cukup dalam Dana Minyak untuk suatu jumlah nilai riil yang sama untuk dikeluarkan dalam Tahun-tahun Fiskal mendatang seperti ditetapkan sesuai dengan rumus dalam alinea II dan III di bawah ini.
- II. Perkiraan Pemasukan *Sustainable* untuk suatu Tahun Fiskal dihitung menurut rumus berikut:
- r x kekayaan minyak***
di mana
- r*** adalah perkiraan rata-rata tingkat pengembalian, atau suku bunga riil, dari investasi Dana Minyak di masa depan dan, untuk keperluan perhitungan-perhitungan ini adalah 3,0%.
- III. Dalam Skedul ini, “kekayaan minyak” dihitung menurut rumus berikut:

$$V + \text{Present value}(R_0, R_1, \dots, R_n) = V + \sum_{t=0}^n \frac{R_t}{(1+i)^t}$$

di mana:

V adalah perkiraan nilai Dana minyak pada akhir Tahun

- Fiskal sebelumnya
- $R_0, R_1, \text{ dst}$ adalah proyeksi anggaran yang dipublikasi untuk perkiraan penerimaan Dana Minyak tahunan dikurangi tingkat pengembalian investasi untuk Tahun Fiskal tersebut (R_0) dan Tahun-tahun Fiskal mendatang ($R_1, \text{ dst}$)
- i adalah perkiraan *yield* nominal dalam suatu surat berharga pemerintah AS., yang dirata-rata selama tahun-tahun di mana Penerimaan Dana Minyak diharapkan
- n adalah jumlah tahun sampai dengan tidak ada lagi Penerimaan Dana Minyak dapat diproyeksikan bisa diperoleh.
- IV. Semua asumsi di mana penghitungan dibuat sesuai dengan alinea II dan III di atas di dasarkan, dengan jelas dapat diidentifikasi dan dijelaskan, dan setiap perubahan yang dibuat dalam asumsi-asumsi tersebut sehubungan dengan perhitungan akan disebutkan dengan jelas.
- V. Semua asumsi yang dibuat harus berhati-hati, mencerminkan praktik-praktik terbaik internasional dan didasarkan pada standar-standar yang diakui secara internasional.
- VI. Angka yang ditetapkan sesuai dengan rumus dalam alinea II dan III di atas akan disertifikasi oleh Auditor Independen.”

APENDIKS 3

ISTILAH-ISTILAH MINYAK¹

Depresiasi Dipercepat Menghapus nilai sebuah aset melalui *depresiasi* atau *amortisasi* pada tingkat yang lebih cepat dari depresiasi garis lurus akuntansi normal. Ada sejumlah metode penghitungan depresiasi dipercepat, biasanya metode-metode tersebut ditandai adanya tingkat depresiasi yang tinggi pada tahun-tahun awal dari rentang hidup suatu aset. Depresiasi yang dipercepat juga memungkinkan adanya tingkat pajak yang lebih rendah pada tahun-tahun awal.

Acreage Luas kawasan baik di daratan maupun di lepas pantai yang disewakan/dikonsesikan atau terkait dengan *kontak bagi hasil*.

Amortisasi Konvensi akuntansi yang dirancang untuk menghitung biaya atau pengeluaran yang terkait dengan penurunan nilai aset-aset tak berwujud selama satu periode waktu (*lihat Depresiasi*). Amortisasi merupakan pengeluaran non tunai.

Blok Kawasan lisensi atau kawasan kontrak; masing-masing paket individu dari *acreage* yang dipegang oleh sebuah perusahaan minyak internasional atau pemerintah.

Bonus-bonus Biasanya merupakan suatu pembayaran pada pemerintah

¹ Istilah-istilah ini sebagian besar ditulis dan dirangkum oleh David Johnston dan Daniel Johnston, dan sebelumnya telah dipublikasikan oleh Daniel Johnston. Lihat, misalnya, Johnston, D. 1994. *International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*. Tulsa: PennWell Publishing. Kata-kata yang muncul dalam definisi dalam bentuk miring akan didefinisikan secara terpisah dalam daftar istilah ini.

atas hak menjalankan operasi-operasi minyak. Sebuah bonus mempunyai banyak bentuk, mencakup:

- **Bonus penandatanganan** (*signature bonus*) Bonus yang biasanya jatuh tempo dan ditagihkan dalam 30 hari sesudah penandatanganan kontrak
- **Bonus Penemuan** (*discovery bonus*) Bonus yang diperoleh karena adanya sebuah penemuan cadangan minyak
- **Bonus Komersialitas** (*commerciality bonus*) Bonus yang diperoleh ketika sebuah penemuan cadangan minyak dianggap sebagai sebuah penemuan komersial
- **Bonus Produksi** (*production bonus*) Bonus yang diperoleh ketika produksi telah mencapai tingkat tertentu, misalnya 10.000 barel minyak per hari (BOPD)
- **Bonus Produksi Kumulatif** (*cummulative production bonus*) Bonus yang diperoleh ketika produksi kumulatif mencapai tingkat tertentu, misalnya 100 juta barel (MMBBLs)

Pembukuan Barel (booking barrels) Praktik menambahkan barel minyak (dalam barel) pada daftar aset perusahaan

Mengkapitalisasi (1) Dalam akuntansi, dapat berarti pengeluaran biaya modal periodik misalnya melalui *amortisasi, depresiasi, dan depleksi*. (2) *Mengubah aliran pemasukan* (yang diantisipasi) pada nilai sekarang dengan membaginya dengan tingkat suku bunga. (3) Mencatatkan belanja modal sebagai tambahan atas aset dan bukan sebagai pengeluaran.

Carried Interest Pendapatan/hasil yang diterima oleh suatu pihak yang memiliki kepemilikan aktif (*working interest*) dalam suatu bentuk kerjasama. Dalam perusahaan minyak, *carried interest* yang diterima dapat berasal dari *working interest* pada tahap eksplorasi maupun pengembangan. Biasanya, instansi-instansi pemerintah seperti kementerian atau perusahaan minyak nasional (PMN), “dilibatkan” melalui tahap eksplorasi sebuah kontrak, di mana pemerintah memulai sebuah kepemilikan aktif. Dengan demikian, PMN dikatakan “dilibatkan,” melalui eksplorasi, atau memiliki pilihan untuk “masuk” pada sebuah penemuan.

Cash call Suatu kondisi dimana para pemegang *working interest* dalam sebuah bisnis minyak diharuskan membayar bagian mereka atas biaya-biaya operasi dan biaya-biaya modal, sesuai dengan pegangan persentase

dan syarat-syarat kesepakatan operasi bersama yang mengatur anggota-anggota konsorsium.

Aliran kas (*cash flow*) Pendapatan kotor dikurangi dengan semua modal yang terkait dan biaya-biaya operasi. Aliran kas kontraktor sama dengan pendapatan kotor dikurangi dengan semua biaya, royalti pemerintah, pajak, pungutan-pungutan, bea masuk, *bagian keuntungan minyak*, dan sebagainya. Aliran kas kontraktor menggambarkan bagian laba kontraktor. Aliran kas Pemerintah biasanya mencakup royalti, pajak-pajak, pungutan-pungutan, bea masuk, *bagian keuntungan minyak*, dan sebagainya. Dalam istilah keuangan, aliran kas menggambarkan pendapatan bersih ditambah *depresiasi*, *depleksi*, dan *amortisasi*, pengeluaran-pengeluaran non tunai lainnya; analisis menyangkut semua perubahan yang mempengaruhi saldo kontan sepanjang periode akutansi. Biasanya memiliki pengertian yang sama dengan perolehan kas dan aliran kas operasi.

Penemuan komersial Dalam penggunaan umum, istilah ini dipakai dalam setiap penemuan cadangan minyak yang secara ekonomi layak dikembangkan dalam sebuah sistem fiskal. Sebagai sebuah syarat kontraktual, hal ini biasanya menjadi syarat bagi kontraktor untuk mendemonstrasikan pada pemerintah bahwa sebuah penemuan cadangan minyak cukup menguntungkan, baik dari sudut pandang kontraktor maupun pemerintah, untuk dilanjutkan dengan pengembangan. Sebuah ladang minyak yang memenuhi persyaratan tersebut kemudian dapat memperoleh status komersial dan selanjutnya kontraktor memiliki hak untuk mengembangkan ladang tersebut. Juga sebagai rujukan “sukses komersial”

Sukses komersial (lihat *Penemuan komersial*)

Titik komersialitas Titik di mana sebuah penemuan cadangan minyak dinilai komersial secara ekonomi oleh pemerintah. Pada titik ini biasanya pemerintah akan menilai dan memutuskan apakah suatu pihak tertentu (perusahaan minyak nasional misalnya) sudah berhak atau belum berhak mendapatkan *carried interest* dari *working interest* yang dimiliki (*lihat Carried interest*).

Konsesi Sebuah hak yang diberikan oleh pemerintah suatu Negara kepada suatu pihak tertentu (umumnya perusahaan) untuk mengeksplorasi, mengembangkan, menghasilkan, memindahkan, dan memasarkan

hidrokarbon atau mineral dalam suatu kawasan tertentu dan dalam jangka waktu tertentu pula. Konsesi, produksi, dan penjualan hidrokarbon dengan demikian merupakan subyek sewa, royalti, *bonus-bonus*, dan pajak-pajak. Di bawah kesepakatan konsesi, perusahaan memiliki hak atas produksi kotor dikurangi minyak royalti (*royalty oil*) pemerintah, dengan titik serah biasanya ditentukan di kepala sumur (*well head*).

Konsorsium Sekelompok perusahaan yang beroperasi bersama, biasanya dalam sebuah kemitraan dengan satu perusahaan bertindak sebagai *operator*, dalam sebuah ijin, lisensi, kawasan kontrak, blok, dan atau kontrak pengusahaan minyak lainnya.

Kontraktor Sebuah perusahaan minyak baik nasional maupun internasional yang beroperasi dalam sebuah negara, atas nama pemerintah produsen (*host government*), di bawah suatu kontrak pengusahaan minyak tertentu, yang umumnya adalah *kontrak bagi hasil* atau sebuah *risk service agreement*.

Contractor take Total bagian yang diterima kontraktor dari sebuah aliran kas/penerimaan minyak sesudah dikenakan pajak.

Biaya Modal Tingkat pengembalian modal minimal yang diperlukan untuk memberi kompensasi para pemegang hutang dan para pemodal atas penanggungungan risiko. Biaya modal dihitung dengan memberi bobot biaya sesudah pajak baik untuk hutang maupun modal sesuai dengan proporsi relatif masing-masing dalam struktur permodalan perusahaan.

Minyak biaya (*Cost oil*) Bagian dari minyak bagi hasil yang secara khusus digunakan untuk membayar kembali biaya-biaya eksplorasi, pengembangan, dan biaya lain yang dikeluarkan oleh kontraktor bagi hasil minyak.

Cost recovery Pengembalian biaya-biaya operasi eksplorasi dan biaya pengembangan lapangan minyak yang dibayarkan oleh pemerintah tuan rumah kepada para kontraktor bagi hasil minyak yang beroperasi di Negara tersebut dalam periode tertentu.

Batas cost recovery Batasan maksimum atas ketentuan *cost recovery* yang secara khusus diterapkan dalam *kontrak-kontrak bagi hasil* minyak. Batasan

ini biasanya ditetapkan dalam bentuk persentase atas pendapatan kotor atau produksi kotor untuk jangka waktu tertentu. Biaya-biaya yang tidak ditutup, akan dimajukan dan dibayarkan dalam periode-periode akunting berikutnya, jika masih tersedia produksi yang cukup.

Country risk Risiko dan ketidakpastian menjalankan bisnis di negara tertentu, mencakup risiko politik dan komersial. Juga sebagai rujukan bagi “*sovereign risk*.”

Crypto tax Berbagai pungutan langsung yang dilakukan pemerintah untuk mengutip bea masuk, pungutan-pungutan, atau syarat-syarat keuangan atas perusahaan minyak internasional. Contohnya mencakup dana pengembangan kesejahteraan sosial; audit-audit yang keras; konversi mata uang secara paksa; pembebasan *customs duty*, kuota sewa yang tidak masuk akal; rentang waktu depresiasi yang sangat panjang; syarat-syarat prokurmen yang tidak efisien; imigrasi dan persyaratan visa yang berlebihan; dsb. Elemen-elemen tersebut dengan sendirinya sangat jarang terungkap dan tercatat dalam statistik *Government take* yang dipublikasi.

Depleksi (1) Penurunan nilai (*wasting asset*) karena adanya aktifitas pengurusan suatu sumber daya mineral/hidrokarbon yang tak terbarukan. (2) Depleksi untuk keperluan pajak berhubungan dengan penurunan nilai/aset suatu sumberdaya mineral lantaran pengurusan produksi dari cadangan minyak dan gas atau dari cadangan mineral (lihat juga *Depletion allowance*).

Depletion allowance Suatu insentif yang membolehkan sebuah perusahaan mendapatkan pengurangan pajak sejumlah tertentu atas penyusutan nilai sumber daya hidrokarbon yang dimilikinya. Besarnya insentif ini sebanding dengan penyusutan nilai sumber daya hidrokarbon yang berkurang akibat aktifitas pengurusannya. Biasanya dihitung berdasarkan persentase atas pendapatan kotor. Merupakan sejenis “insentif” yang dapat digunakan pemerintah untuk mendorong investasi eskplorasi, yaitu untuk menemukan kembali cadangan-cadangan minyak yang baru untuk menggantikan sejumlah minyak yang telah diproduksi. Misalnya, the Filipino Participation Incentive Allowance (FPIA) membolehkan kelompok kontraktor menyisihkan 7,5 persen pendapatan kotornya sebagai bagian dari biaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan lapangan minyak.

Depresiasi Konvensi akuntansi yang didesain untuk menghitung biaya atau pengeluaran yang terkait dengan penurunan nilai aset-aset berwujud lantaran pemakaian, kerusakan, atau kadaluwarsa dalam suatu periode waktu.

Biaya pengembangan Biaya yang dikaitkan dengan aktifitas produksi dari suatu lapangan minyak atau gas. Biasanya ini mencakup biaya untuk operasi pengeboran, pembangunan fasilitas produksi, termasuk biaya mendatangkan peralatan dan material.

Pajak langsung Pajak yang dibayarkan langsung oleh perorangan atau perusahaan, seperti pajak penghasilan dan pajak bangunan. Sebaliknya adalah pajak tidak langsung, seperti pajak pertambahan nilai atau pajak penjualan yang dipungut atas barang dan jasa.

Analisis cash flow terdiskonto Analisis model ekonomi menyangkut perkiraan pendapatan terhadap pengeluaran dalam suatu kurun waktu tertentu (mengaitkan nilai uang dari suatu aliran penerimaan dan pengeluaran terhadap waktu). Dalam industri minyak, analisis ini biasanya didasarkan pada perkiraan laju produksi, harga dan biaya-biaya minyak, serta pada royalti, pajak-pajak, dan perangkat *Government take* lainnya. Hasil bersihnya adalah aliran *cash flow* sepanjang waktu. Uang tunai yang diterima di waktu yang akan datang tidak sama nilainya dengan uang tunai yang diterima saat ini; sehingga, nilai waktu dari aliran kas merupakan *factoring* dari nilai waktu uang jika diperhitungkan dengan setara “nilai sekarang”.

Nilai Sekarang Terdiskonto (*Discounted present value*) Nilai suatu produk (*seperti minyak*) dalam suatu periode/siklus tertentu yang dinyatakan dalam uang, di mana aliran tunai di masa depan didiskon pada tingkat bunga atau diskon tertentu. Contoh, dengan tingkat suku bunga 5%, pembayaran sebesar 1 dolar yang akan diterima tahun depan akan memiliki *discounted present value* sebesar 1 dolar dibagi $1,05 = 0,95$ dolar.

Domestic market obligation (DMO) Suatu ketentuan yang mewajibkan perusahaan/kontraktor minyak untuk menjual sejumlah tertentu minyak bagi hasil yang diproduksi ke dalam negeri (ke negara tempat kontraktor minyak beroperasi). Biasanya harga kasar pembelian untuk DMO lebih rendah dari harga pasar internasional. Juga, mata uang lokal

dapat dimasukkan sebagai bagian dari rumus harga yang digunakan (juga sebagai rujukan *domestic requirement*).

Keuntungan ekonomi Total pendapatan kotor proyek dikurangi total biaya, yang mencakup biaya-biaya eksplorasi, pengembangan, dan operasi.

Rente ekonomi Sementara begitu banyak definisi tersedia, rente ekonomi dalam buku ini didefinisikan sebagai perbedaan antara nilai produksi dan biaya untuk mengekstraksinya. Biaya ekstraksi mencakup biaya-biaya eksplorasi, pengembangan, dan operasi normal, serta pembagian keuntungan bagi industri.

Tingkat royalti efektif Bagian pendapatan (produksi) minimal yang pada akhirnya secara efektif akan diterima pemerintah dalam suatu periode akuntansi tertentu dari royalti-royalti dan bagian *keuntungan minyak*.

Hak (*Entitlement*) Bagian dari produksi di mana perusahaan, mitra *working interest*, dan pemerintah atau instansi-instansi pemerintah memiliki hak kepemilikan. Entitlements didasarkan pada royalti, *cost recovery*, bagi hasil, persentase *working interest*, dan komponen fiskal lain yang berlaku (lihat juga Penambangan).

Expected monetary value (lihat *Expected value*)

Expected value Rata-rata tertimbang nilai keuangan dari berbagai hasil yang mungkin terjadi, baik sebuah penemuan atau sumur kering, yang diperhitungkan sesuai dengan perkiraan kemungkinan (probabilitas) bahwa hasil-hasil tersebut akan terjadi.

Pengeluaran (*Expenditure*) (1) Dari sudut pandang keuangan, adalah biaya non-modal yang seringkali berkaitan dengan operasi atau produksi. (2) Dalam akuntansi bagi hasil minyak, biaya-biaya yang dikeluarkan dalam suatu periode akuntansi yang pada akhirnya dibebankan pada pendapatan. Dengan kata lain, “mengeluarkan” biaya khusus berarti membebankannya pada pemasukan sepanjang periode akuntansi di mana biaya tersebut dikeluarkan. Sebaliknya adalah “mengkapitalisasi” biaya dan membebankannya melalui depresiasi.

Sistem fiskal Struktur pajak resmi dalam sebuah negara, di mana didalamnya tercakup juga tentang pembayaran royalti. Dalam dunia perminyakan, istilah ini mencakup semua aspek elemen kontraktual dan fiskal yang memuat skema hubungan kerjasama ekonomi antara pemerintah dan perusahaan minyak internasional.

Gold plating Ketika sebuah perusahaan atau kontraktor membuat pengeluaran yang luar biasa besarnya karena kurangnya insentif pemotongan biaya. Perilaku semacam ini dapat terjadi ketika kompensasi bagi kontraktor hanya sebagian saja yang didasarkan pada besarnya modal dan pengeluaran operasi.

Partisipasi pemerintah Banyak pemerintah menyediakan bagi perusahaan minyak nasional (PMN) sebuah pilihan untuk berpartisipasi sebagai mitra *working interest* dalam pengembangan sebuah penemuan. Partisipasi PMN biasanya berawal dari *tahap komersial*, dan sejak tahap tersebut PMN wajib memenuhi *cash call* seperti mitra *working interest* lainnya. PMN boleh atau tidak boleh menagihkan bagiannya pada kontraktor atas *biaya masa lalu* yang terkait dengan penemuan.

Government take Keuntungan bagi negara, mencakup *Government take*, yang diperoleh dari beroperasinya perusahaan-perusahaan asing di dalam negeri. Keuntungan kotor meliputi hasil-hasil, seperti keuntungan tenaga kerja, yang diperoleh pemerintah tetapi tidak dihitung sebagai *Government Take*.

Insentif Elemen-elemen fiskal atau kontraktual yang diberikan pemerintah negara penghasil minyak yang membuat eksplorasi dan pengembangan minyak menjadi lebih menarik secara ekonomi. Insentif dapat mencakup pembebasan royalti, pembebasan pajak, kredit pajak, pengurangan partisipasi pemerintah, *Government Take* yang lebih rendah, kredit/bantuan investasi, depresiasi yang dipercepat, *depletion allowance*, dan pengembalian biaya operasi (*cost recovery*).

Inconvertibility Ketidakmampuan kontraktor asing untuk mengkonversikan pembayaran yang mereka terima ke mata uang mereka sendiri atau mata uang yang kuat, seperti dolar Amerika atau poundsterling.

Pajak tidak langsung Pajak yang dipungut atas konsumsi bukan pendapatan. Contohnya meliputi pajak pertambahan nilai, pajak penjualan, pajak barang mewah; lihat juga *Pajak langsung*.

Tak berwujud (*Intangibles*) Semua aset tidak berwujud seperti *goodwill*, paten, cap dagang, diskonto utang yang tidak diamortisasikan, dan beban yang ditanggungkan. Juga untuk aset-aset tetap, misalnya, biaya-biaya transportasi, tenaga kerja, dan bahan bakar yang terkait dengan konstruksi, instalasi, dan pengawasan.

Interest cost recovery Ini dianggap sebagai sejenis insentif yang membolehkan kontraktor untuk memulihkan biaya-biaya bunga yang terkait dengan investasi modal. Tingkat suku bunga yang diijinkan bisa ditetapkan oleh perundang-undangan, dinegosiasikan, atau menjadi obyek yang dilelang. “Basisnya” biasanya merupakan rata-rata saldo *cost recovery* yang belum dibayarkan dalam periode waktu akuntansi.

Tingkat pengembalian internal (ROR) Sebuah ukuran yang mencerminkan tingkat biaya modal, adalah tingkat diskonto yang menyebabkan *net present value* menjadi nol untuk aliran kas pada suatu periode waktu tertentu.

Levy Mengenaikan atau memungut pajak, retribusi, atau denda dari suatu obyek tertentu.

Lisensi Sebuah kesepakatan antara perusahaan minyak internasional dan pemerintah negara penghasil minyak menyangkut ijin usaha operasi-operasi minyak terhadap suatu kawasan geografis tertentu. Dalam penggunaan yang tepat, istilah ini sering dipakai dalam tahap pengembangan sebuah kontrak setelah cadangan komersial ditemukan (lihat juga *Blok*).

Kawasan lisensi Sebuah blok atau kawasan konsesi yang diatur oleh sebuah *kontrak produksi* atau jenis kontrak lain antara perusahaan minyak internasional dengan pemerintah penghasil minyak.

Penambangan (*lifting*) Ketika sebuah perusahaan mendapatkan kepemilikan fisik dan legal atas hak (*entitlement*) minyak mentah, yang dalam *kontrak bagi hasil* biasanya terdiri atas mengandung dua komponen: *minyak biaya* dan *minyak keuntungan*. Kesepakatan penambangan mengatur

ketentuan-ketentuan di mana mitra-mitra akan menambang sesuai besar sahamnya dan bagaimana aturan jika salah satu mitra menambang lebih banyak dari hak yang mereka miliki (“*over lifted*”) atau kurang dari hak yang mereka miliki (“*under lifted*”). Sebenarnya, penambangan bisa lebih atau kurang dari hak yang sebenarnya, tergantung dari royalti, persentase *working interest*, sejumlah faktor lain (lihat juga *Entitlements*).

Kesepakatan penambangan (lihat *Penambangan*)

Net back Kebanyakan, perhitungan royalti didasarkan pada pendapatan kotor dari suatu titik valuasi, yang biasanya adalah *kepala sumur*. Tetapi, titik penjualan bisa berbeda dengan titik valuasi, dan perhitungan secara hukum membolehkan menghitung mundur (yakni, di”*net back*”), yaitu dari titik penjualan dikurangi dengan biaya-biaya transportasi sampai ke titik valuasi (kepala sumur). Biaya-biaya hilir antara kepala sumur dan titik penjualan kadang-kadang dianggap sebagai “pengurangan *net back*.”

Laba (atau rugi) operasi Perbedaan antara pendapatan usaha dan biaya atau pengeluaran yang terkait, mencakup bunga, pengeluaran keuangan lainnya, dan pengeluaran luar biasa dan kegiatan-kegiatan tambahan. Yang identik dengan laba (atau rugi) operasi; pendapatan (atau rugi) operasi; pendapatan (atau rugi) bersih operasi; laba (atau rugi) ekonomi; dan *cash flow*.

Operator Perusahaan yang secara langsung bertanggungjawab atas operasi harian, pemeliharaan sewa atau lisensi, dan memastikan anggota-anggota kontraktor lain memenuhi hak-hak dan kewajibannya.

Keseimbangan Pareto (*pareto optimal*) Sebuah alokasi sumberdaya dikatakan pareto optimum jika tidak ada peluang untuk membuat satu pihak diuntungkan tanpa secara bersamaan membuat pihak lain dirugikan.

Biaya masa lalu Biaya-biaya yang berkaitan dengan sebuah penemuan sebelum pelaksanaan *tahap komersial*. Setengah dari pemerintahan yang memiliki opsi partisipasi (lihat *partisipasi pemerintah*) akan menagihkan bagian atas biaya masa lalu pada *working interest* mereka. Pemerintah yang demikian, biasanya akan menuntut hingga persentase tertentu atas *entitlement* mereka, misalnya sekitar 65 s/d 70%.

Dilema pesakitan Dalam teori permainan, merupakan suatu kondisi di mana setiap individu memiliki insentif untuk mengambil tindakan, sesuai dengan kepentingan masing-masing individu, sehingga secara bersama-sama pada akhirnya akan membuat setiap orang dirugikan, dibandingkan jika tidak mengambil tindakan tertentu.

Kesepakatan bagi hasil (lihat *Kontrak bagi hasil*)

Kontrak bagi hasil (*production sharing contract/PSC*) Sama dengan sebuah kesepakatan bagi hasil tetapi merupakan istilah yang paling kerap dipakai. Sebuah kesepakatan kontraktual antara kontraktor dan pemerintah negara penghasil minyak di mana kontraktor akan menanggung semua biaya dan risiko operasi, sekaligus biaya pengembangan dan produksi, dan akan memperoleh imbalan dari bagi hasil atas produksi yang diperoleh dari upaya tersebut. (Lihat Bab 3 dan 4).

Minyak keuntungan (*profit oil*) Dalam *kontrak bagi hasil*, merupakan bagian produksi tersisa setelah *minyak royalti* dan *minyak biaya* (*cost oil*) dialokasikan pada pihak-pihak sesuai kontrak.

Split Minyak keuntungan Prosentase bagi hasil minyak keuntungan yang disepakati pihak-pihak —biasanya pemerintah dan kontraktor— dalam *kontrak bagi hasil*.

Pajak progresif Sistem perpajakan di mana tingkat pajak akan naik jika dasar pengenaan pajaknya naik (atau, di mana tingkat pajak turun ketika basis pengenaan pajaknya turun); lawannya *pajak regresif*.

Prospectivity Secara informal, merupakan kesempatan untuk membuat penemuan komersial dan risiko-risiko yang terkait dengan eksplorasi. Sebuah kawasan yang memiliki potensi bagi penemuan yang besar, biaya yang rendah, dan risiko yang rendah dianggap memiliki prospek yang tinggi.

Faktor-faktor “R” Beberapa tingkat pajak (seperti royalti, *domestic market obligations*, dan *partisipasi pemerintah*) diatur oleh ambang “bayar” yang ditentukan sebelumnya. “R” adalah kependekan dari “ratio” atau nisbah. Biasanya kontrak mendefinisikan “R” sebagai nisbah penerimaan minyak kumulatif perusahaan dengan pengeluaran kumulatifnya. Pengeluaran

kumulatif mencakup biaya modal dan biaya operasi. Contohnya, jika “R” sama dengan 1 (satu) maka ini merupakan titik di mana perusahaan telah mencapai ambang “bayar”. Biasanya ambang bayar ditentukan beragam. Sebagai contoh:

“R”	Tingkat pajak (%)
0 -1	40
1 – 1,5	50
1,5 - 2	60
> 2	70

Faktor “R” dihitung pada akhir periode akuntansi; jika sebuah ambang dilampaui, maka tingkat pajak yang baru akan dijalankan pada periode akuntansi berikutnya.

Kontrak Rate of return Kontrak atau kesepakatan atas tingkat pengembalian biaya modal. Juga sebagai rujukan “royalti sumberdaya (atau pajak)”; *trigger taxes*”; atau “Model Bank Dunia.” Kontrak-kontrak ini memungkinkan pemerintah memungut bagian atas aliran kas perusahaan yang melampaui ambang batas minimal *tingkat pengembalian internal* (ROR) yang ditentukan. Ambang batas minimal ROR ditentukan perundang-undangan, lelang, atau negosiasi. Bagian pemerintah dihitung dengan mengakumulasikan arus kas bersih negatif pada suatu ambang ROR tertentu (dengan menggunakan metode “*compound uplifting*”). Jika nilai yang diakumulasikan menjadi positif, maka pemerintah akan memperoleh bagian tertentu. Sebuah contoh dapat dilihat di bawah ini:

ROR (%)	Tingkat pajak (%)
<20	0
20 - 25	30
25 - 30	50
> 30	70

Ini adalah desain yang umum pada tahun 1980an dan 1990an. Akan tetapi, konstruksi ini dapat mengakibatkan *gold plating*, di mana perusahaan membelanjakan lebih banyak dari yang semestinya karena ketentuan-

ketentuan tersebut, dengan beberapa skenario, semakin banyak perusahaan berbelanja, semakin besar pula yang akan mereka dapatkan.

Recoverable reserves Total volume hidrokarbon dari suatu lapangan yang diperkirakan akan dapat diangkat/diekstraksi ke permukaan secara ekonomis dengan teknologi yang ada.

Pajak regresif Sistem pajak di mana tingkat-tingkat pajak menjadi lebih rendah apabila dasar pengenaan pajak naik (atau, di mana tingkat pajak naik apabila dasar pengenaan pajaknya turun); kebalikan *pajak progresif*.

Relinquishment Persyaratan atau kewajiban untuk menyerahkan persentase tertentu (biasanya 25%) dari kawasan kontrak asli kepada pemerintah pada akhir tahap pertama periode eksplorasi. Biasanya, penyerahan tambahan harus dilakukan pada akhir tahap ke dua periode eksplorasi. Kontrak-kontrak biasanya memiliki ketentuan yang mengatur waktu dan jumlah penyerahan sebelum masuk ke dalam tahap kontrak berikutnya. Juga sebagai rujukan “*exclusion of area*”.

Pajak rente sumberdaya (RRT) Istilah yang dipakai sebagian ekonom untuk merujuk pada pajak-pajak yang dikenakan pada keuntungan tambahan (tidak lazim dalam industri perminyakan). Australia, misalnya, memiliki pajak khusus yang didasarkan pada keuntungan dan pajak inilah yang dimaksudkan di sini. Secara normal, RRT dipungut setelah kontraktor atau perusahaan minyak internasional telah mengembalikan semua biaya modal ditambah tingkat pengembalian modal tertentu yang mestinya akan menghasilkan sebuah tingkat pengembalian investasi yang adil (lihat *Rate of return contract*)

Ringfencing Sebuah piranti fiskal (atau kontraktual) yang memaksa para kontraktor atau pemegang konsesi untuk membatasi *cost recovery* dan atau pengembalian biaya yang hanya berkaitan dengan lisensi tertentu (atau kadang-kadang ladang tertentu) dan hanya pada pokok-pokok biaya khusus. Pokok-pokok biaya bisa merupakan lisensi-lisensi individual atau berbasis ladang demi ladang. Sebagai contoh, dengan *ringfencing* yang umum, pengeluaran eksplorasi dalam sebuah blok yang tidak produktif tidak dapat ditagihkan untuk keperluan perhitungan pajak di blok lain. banyak negara menggunakan *ringfencing* – khususnya negara-negara yang menerapkan *kontrak bagi hasil* (KBH). Dengan KBH, *ringfencing* berjalan dengan cara

yang sama, biaya yang dikeluarkan dalam satu blok yang di”*ring fence*” tidak dapat ditanggung oleh blok di luar kawasan *ring fence*. *Ring fencing* biasanya merujuk pada “ruang” (yakni, kawasan dan/atau kedalaman) tetapi juga dapat didasarkan pada “waktu” dan kategori biaya.

Kesepakatan Pelayanan Risiko Juga sebagai rujukan “kesepakatan pelayanan” atau “kontrak pelayanan.” Merupakan perjanjian di mana kontraktor memperoleh bayaran kontan atas pelayanan yang diberikan guna memproduksi sumberdaya mineral. Semua produksi adalah milik negara. Kontraktor biasanya bertanggungjawab menyediakan semua modal yang berkaitan dengan eksplorasi dan pengembangan. Sebagai imbalan, apabila upaya eksplorasi berhasil, kontraktor akan mendapatkan kembali (memulihkan) biaya-biaya melalui penjualan minyak atau gas ditambah komisi. Gambar 3.1 (Klasifikasi Regim Fiskal Minyak) menyoroti perbedaan antara perjanjian Pelayanan Risiko dan perjanjian Pelayanan “Murni.”

Minyak royalti (*royalty oil*) Persentase produksi (atau pendapatan) yang dibayarkan pada pemilik hak atas mineral (biasanya pemerintah sebuah negara) yang tidak tergantung pada biaya produksi. Ini menggambarkan *entitlement* minyak pemerintah, berapapun tingkat produksi dan biaya yang ada.

Saturation Istilah ini dipakai dalam periode akuntansi di mana biaya-biaya yang tidak terpulihkan akan ditangguhkan sampai periode berikutnya; mekanisme *cost recovery* dalam suatu periode tertentu telah berada dalam posisi maksimalnya (jenuh).

Kesepakatan pelayanan atau kontrak pelayanan (*service agreement* atau *service kontrak*) (lihat *Kesepakatan pelayanan risiko*).

Sliding scales Sebuah mekanisme dalam sistem fiskal yang membuat variasi pajak-pajak dan/atau royalti-royalti yang efektif yang berdasarkan profitabilitas atau beberapa pendekatan lain terhadap profitabilitas. Terdapat tiga kelompok utama dari *sliding scales*: berbasis produksi, *faktor “R”*, dan *tingkat pengembalian*. *Sliding scale* yang paling umum adalah *sliding scale* berbasis produksi. Biasanya, masing-masing porsi produksi akan dikenakan tingkat pajak/royalti tertentu dan istilah “*incremental*” *sliding scale* kadang-kadang dipakai untuk menggambarkan hal berikut. Sebagai contoh:

Royalti Sliding Scales Berbasis Produksi yang Umum

		Royalti (%)
Potongan pertama	s/d 10.000 BOPD	5
Potongan Ke-2	10.001 - 20.000 BOPD	10
Potongan Ke-3	20.001 - 30.000 BOPD	15
Potongan Ke-4	> 30.001 BOPD	20

Penentuan tingkat royalti dalam sebuah periode akuntansi didasarkan pada rata-rata produksi tertimbang. Sebagai contoh, dengan sliding scale ini, apabila rata-rata produksi mencapai 40.000 BOPD, maka besarnya royalti adalah 12,5% pada sepanjang periode tersebut. Beberapa produksi akan dikenakan royalti 5% tetapi sebagian yang lain dikenakan 20%, dan ini akan menghasilkan rata-rata tertimbang sebesar 12,5%. (kadang-kadang juga sebagai rujukan “gliding scales,” seperti di Kazakhstan).

Sovereign risk (lihat Country risk).

Kerugian Pajak yang Ditangguhkan (tax loss carry-forward/TLCF)

Pengenaan pajak negatif. Dalam sistem yang membolehkan pengeluaran belanja pre-produksi, maka dasar penegenaan pajak negatif akan muncul, dan ini merujuk pada kerugian pajak yang ditangguhkan. Sebuah TLCF juga mungkin terjadi dalam sistem-sistem yang membolehkan pengurangan bonus-bonus untuk keperluan penghitungan pajak dan dapat dibelanjakan.

Tax in lieu Ketentuan pajak dalam *kontrak bagi hasil* di mana pajak-pajak kontraktor dibayarkan “untuk dan atas nama kontraktor”. Umumnya, kontraktor akan membayarkan pajak secara langsung pada kantor pajak dan kantor pajak akan memberi kontraktor tanda terima yang dapat dijadikan bukti di negara asalnya sehingga tidak dikenakan pajak ganda di Negara asalnya.

Uplift Sebuah insentif fiskal di mana pemerintah mengizinkan kontraktor untuk memulihkan beberapa persentase tambahan dari belanja modal berwujud (*tangible capital*). Sebagai contoh, jika sebuah kontraktor membelanjakan 10 juta dolar pada pengeluaran yang layak, dan

pemerintah memberikan 20% *uplift*, maka perusahaan tersebut akan dapat memperoleh pemulihan sebesar 12 juta dolar. *Uplift* serupa dengan sebuah kredit investasi (*investment credit*). Akan tetapi, ketentuan uplift berlaku untuk semua biaya modal berwujud yang dianggap layak, sementara kredit investasi hanya berlaku pada biaya-biaya tertentu (biasanya fasilitas produksi) yang dianggap layak. Seringkali juga digunakan untuk merujuk pada elemen tingkat pengembalian yang *built-in* dalam *kontrak-kontrak tingkat pengembalian*.

Kepala sumur (*well head*) Ujung katup dari sebuah anjungan produksi di mana minyak diekstraksi; titik valuasi.

Withholding tax Atau pajak potongan adalah suatu pajak langsung atas perusahaan asing oleh pemerintah asing (negara tempat perusahaan yang bersangkutan berasal), yang dikutip dari deviden atau keuntungan yang diserahkan pada perusahaan induk atau pada negara asal, juga bunga yang dibayarkan atas pinjaman luar negeri.

Komitmen kerja Kewajiban untuk melakukan aktifitas operasi tertentu, seperti pemboran dan/atau pengumpulan dan pengolahan data seismik yang berkaitan dengan sebuah tahap dalam sebuah *kontrak bagi hasil*.

Lelang program kerja Lelang di mana para pesertanya mengirimkan sebuah rencana produksi yang kompetitif dalam sebuah *blok atau kawasan lisensi* tertentu.

Kepemilikan aktif (*Working interest*) Kepemilikan *percentage interest* yang dimiliki sebuah perusahaan (atau pemerintah) dalam sebuah *joint venture*, kemitraan, atau konsorsium. *Expense-bearing interest* (pengeluaran yang ditanggung) dari berbagai pemilik *working interest* sepanjang masa eksplorasi, pengembangan, dan operasi produksi dapat berubah pada tahap-tahap tertentu dari kontrak atau lisensi. Sebagai contoh, seorang mitra yang memiliki 20% *working interest* dalam sebuah konsesi mungkin diwajibkan membayar 30% biaya eksplorasi tetapi hanya 20% biaya pengembangan (lihat *Carried interest*). Dengan partisipasi pemerintah, pemerintah negara minyak (*host government*) biasanya tidak membayar biaya eksplorasi tetapi akan tetap membayar bagian *working interest* dari biaya pengembangan dan operasi dan pengeluaran-pengeluaran.

APENDIKS 4

Referensi Situs Web

SUMBER-SUMBER DI LEMBAGA-LEMBAGA KEUANGAN INTERNASIONAL

International Monetary Fund Code of Good Practices and fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

International Monetary Fund Fiscal Transparency Code: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

International Monetary Fund Guide on Resource Revenue Transparency: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrrt/eng/060705.pdf>

Bank Dunia: Extractive Industries Review: <http://www.ifc.org/eir>

Bank Dunia: Bagian Minyak, Gas, dan Bahan-bahan Kimia: <http://www.worldbank.org/mining/>

SUMBER-SUMBER PERGURUAN TINGGI

Dokumen-dokumen Columbia University Earth Institute tentang Undang-

undang Minyak Sao Tome and Principe: http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/index_oillaw.htm

Aberdeen University Oil and Gas Center: <http://www.abdn.ac.uk/oilgas/>

**KELOMPOK NGO YANG BERKIPRAH DALAM
PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS SERTA INISIATIF-
INISIATIF TRANSPARANSI**

Extractive Industry Transparency Initiative: <http://www.eitransparency.org/>

Global witness: <http://www.globalwitness.org>

Publish What You Pay: <http://www.publishwhatyoupay.org>

Revenue Watch: <http://www.revenuewatch.org/>

Untuk Azerbaijan: <http://www.revenuewatch.org/azerbaijan/activities/>

Untuk Irak: <http://www.iraqrevenuewatch.org/>

Untuk Kazakhstan: <http://www.kazakhstanrevenuewatch.org/>