



# Di Luar Retorika

**Mengukur transparansi pendapatan:**

Menyingkap persyaratan negara asal di bidang industri minyak dan gas

**Save the Children berjuang untuk anak-anak di Inggris dan di seluruh dunia yang menderita karena kemiskinan, penyakit, ketidakadilan dan kekerasan. Kami bekerja bersama mereka untuk menemukan jawaban abadi bagi masalah-masalah yang mereka hadapi.**

**Save the Children Inggris merupakan anggota the International Save the Children Alliance, organisasi yang bergerak di bidang hak-hak anak yang terkenal di dunia, yang beranggotakan 27 negara dan mengoperasikan program di lebih dari 100 negara.**

Diterbitkan oleh  
Save the Children  
1 St John's Lane  
London EC1M 4AR  
INGGRIS

Tel +44 (0)20 7012 6400

Terbitan pertama tahun 2005

© The Save the Children Fund 2005

Registered Company No. 178159

Terbitan ini memiliki *copyright*, tetapi bisa direproduksi dengan metode apapun tanpa imbalan atau izin khusus sebelumnya, asalkan untuk tujuan pengajaran, bukan untuk dijual kembali. Untuk membuat fotokopi karena alasan lain, Anda diminta membuat permohonan izin tertulis dari penerbitnya, dan mungkin ada biaya yang harus dibayarkan. Penyusunan huruf dilakukan oleh Grasshopper Design Company, Dicitak oleh Greenaways Ltd, London BTR

# Daftar Isi

Sambutan .....	iv
Singkatan dan akronim .....	vi
<b>Rangkuman eksekutif .....</b>	<b>1</b>
‘Kutukan Sumberdaya’ ( <i>Resource Curse</i> ) dan dampaknya terhadap anak-anak.....	1
Pentingnya transparansi .....	1
Pemerintahan negara asal – apa yang harus mereka lakukan? .....	2
Banyak bicara kurang aksi .....	2
Laporan ini – Mengukur aksi negara asal untuk mendukung transparansi.....	2
Hasil – Pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif.....	2
Hasil – Akses pada informasi.....	3
Kesimpulan.....	4
Ringkasan rekomendasi kunci.....	4
<b>1. Latar belakang, tujuan, cakupan dan audiens .....</b>	<b>6</b>
1.1 Latar belakang.....	6
1.2 Tujuan laporan.....	8
1.3 Cakupan dan waktu.....	8
1.4 Sasaran.....	8
1.5 Cakupan negara asal.....	8
<b>2 Metodologi dan pendekatan.....</b>	<b>10</b>
2.1 Latar belakang terhadap kerangka kerja.....	10
2.2 Pedoman prinsip disain metodologi.....	10
2.3 Kerangka kerja indikator .....	10
2.4 Membuat skor dan menimbang .....	12
2.5 Proses penelitian.....	13
<b>3. Hasil .....</b>	<b>15</b>
3.1 Rangkang keseluruhan tentang dukungan negara bagi transparansi .....	15
3.2 Hasil – Penyingkapan pembayaran pendapatan .....	16
3.3 Hasil – Penyingkapan suportif .....	20
3.4 Hasil – Akses informasi (ATI) .....	25
3.5 Hasil – lingkungan tata pemerintahan yang luas .....	31
<b>4 Kesimpulan dan rekomendasi .....</b>	<b>33</b>
4.1 Transparansi pendapatan dan penyingkapan suportif – semua negara .....	33
4.2 Akses terhadap informasi – seluruh negara.....	35
4.3 Lingkungan tata pemerintahan yang luas.....	36
4.4 Mengukur kerangka kerja transparansi – pembangunan masa depan.....	36
4.5 Rekomendasi negara-khusus – pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif .....	36
4.6 Rekomendasi-rekomendasi khusus-negara – Akses terhadap informasi.....	37

<b>Lampiran 1 Rangkuman prakarsa transparansi dan ukuran kinerja .....</b>	<b>39</b>
<b>Lampiran 2 Kerangka kerja indikator .....</b>	<b>40</b>
<b>Catatan akhir .....</b>	<b>42</b>

## Daftar angka dan tabel

Tabel 1: Rangkings keseluruhan dari negara asal yang mendukung transparansi .....	15
Tabel 2: Skor negara asal dalam mendukung transparansi pembayaran pendapatan .....	17
Tabel 3: Kinerja negara asal dalam menuntut penyingkapan suportif .....	20
Tabel 4: Kinerja negara asal tentang akses terhadap informasi.....	27
Tabel 5: Lingkungan tata pemerintahan yang luas .....	31
Grafik 1: Rangkings menyeluruh dari dukungan negara asal terhadap transparansi .....	16
Grafik 2: Dukungan negara asal bagi transparansi pembayaran pendapatan.....	18
Grafik 3: Kinerja negara asal dalam mensyaratkan penyingkapan suportif .....	21
Grafik 4: Negara asal mendukung untuk akses informasi .....	28
Grafik 5: Lingkungan tata pemerintahan luas.....	32

# Sambutan

Laporan ini ditulis oleh Agulhas *Development Consultants Ltd* dalam hubungannya dengan Save the Children Inggris.<sup>1</sup> Komponen ‘Akses terhadap Informasi’ (ATI = *Access to Information*) dilakukan oleh Richard Calland dan Catherine Musuva dari Open Democracy Advice Centre. Pembuatan laporan ini ditugaskan oleh Save the Children Inggris.

Tulisan ini membangun fase sebelumnya tentang pembangunan dan menguji kerangka kerja oleh Mohammad Ali<sup>2</sup> dan Richard Calland antara bulan April dan Juli tahun 2004.

Di Save the Children Inggris, Vanessa Herringshaw, Kepala Kebijakan Ekonomi, memimpin proyek tersebut setelah menciptakan konsep asli bagi

kerangka “Pengukuran Transparansi”. Liza Lort-Phillips, Penasihat Sektor Swasta, bertanggungjawab terhadap supervisi proyek secara keseluruhan, dan Samantha Bramley untuk urusan manajemen proyek.

Save the Children mengucapkan terima kasih kepada Open Society Institute (OSI) atas dukungan keuangannya, dan juga kepada CARE Inggris, CAFOD, Secours Catholique dan World Vision, yang telah menyediakan dana tambahan. Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada para anggota Reference Group<sup>3</sup> yang dengan murah hati telah menyumbangkan waktu dan keahlian mereka, dan kepada semua yang telah kami mintai nasihatnya selama proyek ini.

# Singkatan dan akronim

ATI	<i>access to information</i> (akses terhadap informasi)
CADA Perancis	<i>Committee of Access to Administrative Documents</i> (Komite Akses terhadap Dokumen Administratif),
DFID	<i>Department for International Development</i> (Departemen untuk Pengembangan Internasional), Inggris
DRC	<i>Democratic Republic of Congo</i> (Republik Demokrasi Kongo)
EEA	<i>European Economic Area</i> (Area Ekonomi Eropa)
EU	<i>European Union</i> (Uni Eropa)
EI	<i>extractive industries</i> (industri pertambangan)
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (Prakarsa Transparansi Industri Tambang)
FAS	<i>Financial Accounting Standard</i> (Standar Akunting Keuangan)
FASB	<i>Financial Accounting Standards Board</i> (Pengurus Standar Akunting Keuangan), AS
FOI	<i>freedom of information</i> (kebebasan tentang informasi)
G8	Kelompok Delapan Negara – Kanada, Perancis, Italia, Jerman, Jepang, Federasi Rusia, Inggris, Amerika Serikat
GAAP	<i>Generally Accepted Accounting Principles</i> (Prinsip Akunting yang Diterima secara Umum)
IAS	<i>International Accounting Standard</i> (Standar Akunting Internasional)
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i> (Pengurus Standar Akunting Internasional)
IDASA	<i>Institute for Democracy in South Africa</i> (Institut untuk Demokrasi di Afrika Selatan)
IFI	<i>international financial institution</i> (lembaga keuangan internasional)
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i> (Standar Pelaporan Keuangan Internasional)
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (Dana Moneter Internasional)
JORC	<i>Joint Ore Reserves Committee</i> (Gabungan Komite Cadangan Biji), Australia
JSE	<i>Johannesburg Securities Exchange</i> (Pertukaran Jaminan Johannesburg)
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pengembangan)
P&L	<i>profit and loss</i> (keuntungan dan kerugian)
PFC	<i>Petroleum Financing Corporation</i> (Korporasi Keuangan Petroleum)
PWC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
PWYP	<i>Publish What You Pay</i> (Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan) - koalisi LSM internasional
SAMREC	<i>South Africa Code for reporting of Mineral Resources and Mineral Reserves</i> (Kode Afrika Selatan untuk Sumberdaya Mineral dan Cadangan Mineral)

SORP	<i>Statements of Recommended Practices</i> (Pernyataan Praktek yang Direkomendasikan), Inggris
TOD	<i>Transparency Obligations Directive</i> (Instruksi Kewajiban Transparansi), Uni Eropa
UKLA	<i>UK Listing Authority</i> (Otoritas Pendaftaran Inggris)
WBI	<i>World Bank Institute</i> (Lembaga Bank Dunia)

## Catatan tentang istilah-istilah teknis

**Jaminan Bunga** yang bisa diperdagangkan, yang mewakili nilai finansial, termasuk saham korporasi, dana dan obligasi (yang dikeluarkan oleh perusahaan dan pemerintah)

**Negara Asal** Pemerintahan negara-negara asal yang ‘menjadi rumah’ perusahaan, apakah terdaftar ataukah meningkatkan modal di dalam yurisdiksi mereka

**Negara Penerima** Pemerintahan negara-negara yang menjadi ‘tuan rumah’ di mana perusahaan-perusahaan beroperasi di tanah mereka, misalnya di mana ada eksplorasi dan pertambangan

# Rangkuman eksekutif

## 'Kutukan Sumberdaya' (*Resource Curse*) dan dampaknya terhadap anak-anak

Di sejumlah negara, industri-industri tambang (minyak dan gas) telah menghasilkan pendapatan yang sangat besar. Kalau dibelanjakan dengan efektif, pembayaran pendapatan tersebut potensial untuk membuat kemajuan dramatis dalam kehidupan penduduknya. Kalau pendapatan tersebut dibelanjakan bagi pelayanan kesehatan dan pendidikan, hal tersebut akan membantu mengangkat anak-anak miskin keluar dari kemiskinan. Tetapi secara berlawanan asas, pendapatan besar dari industri-industri tambang telah sering menyulut korupsi, memperburuk konflik dan memperlemah pembangunan ekonomi, sehingga mengakibatkan dampak yang merusak terhadap kehidupan anak-anak. Laporan Save the Children Inggris tahun 2003 tentang industri tambang, anak-anak dan tata pemerintahan menggambarkan hubungan ini dengan baik.<sup>4</sup>

## Pentingnya transparansi

Penggunaan pendapatan dengan cara efektif sangat berhubungan dengan akuntabilitas, yang pada gilirannya menuntut adanya transparansi terhadap informasi. Ketika sebuah negara menerima pembayaran atas haknya terhadap minyak, gas dan mineral, penduduknya perlu mengetahui tentang jenis dan jumlah pembelanjaan yang lebih baik pada pelayanan dasar kunci seperti kesehatan dan pendidikan.

Kini telah ada peningkatan fokus terhadap transparansi secara internasional. Koalisi LSM 'Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan' didirikan pada tahun 2002 oleh Save the Children Inggris,

George Soros' Open Society Institute, Global Witness, CAFOD dan Transparansi Internasional, untuk memperkenalkan transparansi di dunia industri pertambangan. Kini telah ada lebih dari 200 anggota di lebih dari 33 negara. Para anggota G8 telah berkomitmen untuk membuat Rencana Aksi tentang 'Memerangi Korupsi dan Meningkatkan Transparansi' pada tahun 2002. Uni Eropa mendorong penyingkapan yang dilakukan dengan sukarela yang meningkat dalam Rencana Aksi Pelayanan Finansialnya yang baru (2004). Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) mencari cara-cara untuk meningkatkan transparansi dalam industri tambang.

Pada tahun 2002, Tony Blair melancarkan Prakarsa Transparansi Industri Pertambangan (EITI) tentang Pembangunan yang Berkelanjutan dalam pertemuan puncak di Johannesburg. Prakarsa tersebut melibatkan pemerintah, perusahaan, investor dan organisasi masyarakat. Pendekatannya adalah percaya kepada pemerintahan negara 'penerima' (di mana penambangan terjadi) untuk memimpin dan mempublikasikan semua pendapatan yang mereka terima dari perusahaan-perusahaan. Ketika negara-negara penerima tersebut mau bertindak, EITI bisa membuat kemajuan. Namun untuk mencakup semua negara penerima dengan cara ini akan makan waktu lama. Bagi negara-negara di mana reformasi paling dibutuhkan, hal ini tidak akan berlaku. Perusahaan-perusahaan juga dengan leluasa bisa bersembunyi dengan nyaman, dengan alasan bahwa mereka baru bisa transparan, kalau negara penerima mereka memperbolehkannya. Pendeknya, dengan menekankan peran negara penerima, maka EITI telah memiliki pengaruh yang menjauhkan perhatian dari tanggungjawab negara asal dan perusahaan-perusahaan 'mereka'.

## **Pemerintahan negara asal – apa yang harus mereka lakukan?**

Negara-negara asal adalah mereka yang menjadi ‘asal’ perusahaan, apakah mereka terdaftar atau meningkatkan modal di dalam yurisdiksi mereka. Perusahaan semacam itu meliputi perusahaan minyak, gas dan tambang yang beroperasi di seluruh dunia. Perusahaan-perusahaan ini harus mematuhi peraturan negara-negara asal ini. Itu sebabnya negara-negara asal bisa meningkatkan multi-lateral terhadap transparansi informasi penghasilan industri tambang dengan meminta perusahaan-perusahaan untuk menyingkapkan pembayaran mereka kepada negara-negara di mana mereka beroperasi. Ini merupakan seruan sentral dari koalisi Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan. Negara-negara asal juga dapat mendukung penyingkapan data semacam itu melalui akses mereka terhadap sistem informasi. Kedua mekanisme ini akan membuat penduduk di negara-negara yang kaya sumberdayanya, untuk menjamin adanya informasi tentang pembayaran yang diterima oleh negara mereka dari industri pertambangan.

## **Banyak bicara kurang aksi**

Telah ada banyak pembicaraan. Tetapi di luar retorika tersebut, siapa yang sebenarnya betul-betul membawa perubahan? Di luar komitmen publik, apa yang sebenarnya mereka lakukan? Dan bagaimana kinerja mereka dibandingkan? Proyek ‘Pengukuran Transparansi’ ini bertujuan untuk membuat standar bagi tiga kelompok aktor inti, yakni negara asal, perusahaan, dan negara penerima, dan untuk menaksir kemajuan mereka pada waktu tertentu. Laporan ini berfokus pada negara asal. Sebuah laporan serupa menaksir kinerja perusahaan. Fase-fase yang akan datang akan ditujukan kepada negara-negara penerima.

## **Laporan ini – Mengukur aksi negara asal untuk mendukung transparansi**

Laporan ini bertujuan untuk memfokuskan kembali pada aksi langsung yang dilakukan negara-negara asal, untuk mendukung peningkatan transparansi di bidang industri pertambangan. Laporan ini mendefinisikan sebuah standar bagi peraturan pemerintah tentang transparansi perusahaan tentang pembayaran pendapatan, dan menaksir praktek terhadap standar ini di sepuluh negara, yakni: Australia, Kanada, Perancis, Italia, Belanda, Norwegia, Rusia, Afrika Selatan, Inggris dan AS. Kerangka kerja bagi standar ini menguji sistem kebijakan dan manajemen pada empat kategori: transparansi pembayaran pendapatan, penyingkapan suportif, akses terhadap informasi, dan lingkungan tata pemerintahan secara luas. Hasilnya adalah untuk membuat verifikasi, yang dilakukan oleh para pejabat dan ahli pemerintah suatu negara. Delapan dari sepuluh negara menjawab, tujuh dari mereka bahkan memberikan rincian. Laporan ini difokuskan pada sektor minyak dan gas. Fase-fase mendatang akan ditujukan pada sektor tambang.

## **Hasil – Pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif**

### **Umumnya aksi yang dilakukan sangat kecil**

Saat ini negara-negara asal tidak menuntut perusahaan untuk bersikap transparan tentang pembayaran pendapatan mereka kepada negara-negara penerima. Tidak ada negara asal yang meminta perusahaan tambang ‘mereka’ mempublikasikan hak produksi negara penerima atau bonus yang dibayarkan kepada mereka. Sembilan dari sepuluh negara tidak meminta penyingkapan pembayaran royalti. Banyak negara meminta penyingkapan pembayaran pajak keuntungan gabungan, tetapi hanya oleh ‘segmen’ atau area geografis, bukan oleh negara penerima individu. Supaya penduduk bisa menuntut pemerintah mereka untuk bertanggungjawab, mereka memerlukan informasi tentang pembayaran

pendapatan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan negara mereka, untuk dipublikasikan dalam basis negara-oleh-negara.

### **Tetapi pengecualian menunjukkan bahwa itu mungkin**

Perkecualiannya adalah Kanada, yang menunjukkan kepemimpinan menyeluruh yang kuat. Kanada bukanlah anggota EITI, tetapi merupakan satu-satunya negara yang memiliki persyaratan mandatori bagi penyingkapan pada basis negara-oleh-negara. Ini termasuk penyingkapan pembayaran royalti kepada negara-negara penerima.

### **Kesempatan emas untuk bertindak – reformasi sedang terjadi saat ini**

Pelaporan peraturan perusahaan dilakukan secara besar-besaran melalui persyaratan akunting dan jaminan. Ini merupakan saat yang tepat untuk bertindak. Peraturan ini bertepatan dengan reformasi terbesar dalam standar akunting selama lebih dari 25 tahun. Ini merupakan kesempatan unik bagi negara-negara asal untuk mengatur rumah mereka dengan baik, dengan mendukung inklusi persyaratan bagi transparansi pembayaran pendapatan ke dalam peraturan keuangan. Standar-standar yang direformasi ini akan mencakup sebagian besar perusahaan di dunia pada tahun-tahun mendatang.

IASB menerbitkan sebuah standar akunting interim bagi sektor mineral (IFRS 6) pada bulan Desember 2004. Ini merupakan cakupan terbatas, tetapi riset IASB terhadap standar akunting yang lebih komprehensif sedang dilakukan. Proses tersebut akan terbuka untuk konsultasi, yang menawarkan kesempatan vital bagi input. Sebuah makalah diskusi akan diterbitkan pada awal tahun 2006.

AS merupakan pemerintahan negara kunci yang belum menandatangani Standar Akunting Internasional, tetapi sebuah proyek senada sedang dilakukan, yang lebih dekat dengan standar-standar yang ada dalam Standar Pelaporan Keuangan Internasional (IFRS) dan Praktek Akunting yang Diterima secara Umum di AS (US-GAAP).

Reformasi-reformasi akunting ini segera membuat tinjauan-tinjauan yang signifikan dalam peraturan finansial lain seperti jaminan, termasuk kekuatan penyingkapan yang saat ini dilemahkan oleh

berbagai klausula yang bersifat santai atau pengecualian. Ada gerakan menuju harmonisasi peraturan jaminan di tingkat Eropa (di bawah bantuan Perencanaan Pelayanan Finansial). Di sini termasuk Instruksi EC 2001/34/EC dan amandemen melalui 'Instruksi Prospektus' dan 'Instruksi Transparansi'. Reformasi-reformasi semacam itu memberikan pengaruh yang signifikan seperti pemerintah nasional yang menyiapkan perundang-undangan mereka sendiri sehubungan dengan persyaratan Instruksi ini.

Harmonisasi merupakan risiko dan kesempatan. Para pengatur bisa mundur menuju pendekatan denominator biaya yang terendah. Tetapi dengan membangun praktek terbaik dan berkolaborasi untuk membangun standar global yang baik, mereka bisa mendukung penduduk dan investor dalam mendapatkan informasi yang mereka perlukan, dan menjamin 'tingkat bidang bermain' yang diinginkan oleh perusahaan-perusahaan.

### **Kebutuhan untuk kebijakan yang lebih 'tergabung'**

Banyak negara melaporkan kurangnya koordinasi di antara departemen pemerintah yang berbeda tentang komitmen penyingkapan dalam sektor tambang. Sejumlah pembuat standar akunting tidak sadar pada komitmen Pemerintah mereka terhadap EITI atau G8, atau implikasi yang bisa terjadi dengan adanya peraturan akunting dan jaminan tersebut. Ini menyoroti tentang pentingnya pembuatan kebijakan yang lebih 'tergabung' dan menggambarkan seberapa besar perbedaan pembangunan standar global bisa dibuat.

## **Hasil – Akses pada informasi**

### **Cakupan Akses yang Buruk terhadap Informasi dari informasi yang dipegang oleh sektor swasta**

Bisakah seorang pemohon menggunakan hukum dan sistem Akses terhadap Informasi dari negara asal, untuk mendapatkan informasi tentang pembayaran penghasilan dari perusahaan kepada negara penerima?

Saat ini, kebanyakan informasi semacam itu dipegang oleh perusahaan swasta. Di sembilan

negara asal, hukum Akses terhadap Informasi tidak mencakup informasi yang dipegang oleh sektor swasta. Namun lagi-lagi dengan pengecualian terbukti bahwa hal seperti itu bisa terjadi. Afrika Selatan menyediakan hak akses komprehensif untuk memegang informasi secara pribadi, di mana aksi diperlukan untuk melindungi atau menjalankan hak yang lain. Perusahaan-perusahaan di sektor minyak dan gas memiliki dampak besar dalam kehidupan rakyat. Pendekatan Afrika Selatan adalah untuk mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut seharusnya transparan dan akuntabel dalam menggunakan kekuasaan pribadi mereka, seperti pemerintah menjalankan kekuasaan publiknya.

Berharga untuk mencatat bahwa di semua negara kecuali Kanada, mereka yang hidup di luar negeri memiliki hak untuk menggunakan sistem Akses terhadap Informasi.

## Berbagai cakupan Akses terhadap Informasi dipegang oleh perusahaan-perusahaan milik negara

Informasi tentang pembayaran pendapatan kepada negara-negara penerima juga dipegang oleh perusahaan-perusahaan milik negara yang beroperasi di luar wilayah negara asal mereka, serta entitas swasta yang menjalankan fungsi publik seperti peraturan. Hukum Akses terhadap Informasi saat ini yang mencakup entitas-entitas ini hanya di empat negara yakni AS, Inggris, Belanda dan Afrika Selatan - seharusnya diperluas di seluruh negara asal.

## Kesimpulan

- Beberapa kemajuan tentang transparansi pembayaran pendapatan sedang terjadi melalui EITI, tetapi ini terbatas. Fokus inisiatif tentang negara penerima seharusnya tidak menjauh dari kewajiban pemerintah asal beserta perusahaan 'mereka'. Dengan meminta perusahaan menyingkap apa yang mereka bayarkan dalam basis negara-oleh-negara, negara asal secara langsung dan efisien bisa meningkatkan informasi yang tersedia, yang berhubungan dengan kebanyakan negara di mana dilakukan penambangan. Tetapi walaupun mereka melakukan retorika tentang transparansi, sangat sedikit dari mereka yang telah menjalankannya.

- Kanada merupakan pengecualian yang jelas. Mereka merupakan satu-satunya negara dengan persyaratan mandatori tentang penyingkapan dalam basis negara-oleh-negara. Ini menunjukkan bahwa suatu negara asal dengan komitmen yang sungguh-sungguh terhadap transparansi bisa memimpin dari front.
- Skala reformasi dalam standar akunting dan jaminan saat ini memberikan kepada masing-masing negara asal berkesempatan untuk mengintegrasikan persyaratan transparansi ke dalam peraturan arus kuat.
- Tetapi harmonisasi peraturan-peraturan ini juga menawarkan suatu kesempatan emas bagi negara-negara asal untuk berkolaborasi pada satu set global standar yang bisa membentuk 'tingkat bidang bermain' internasional bagi kebanyakan perusahaan.
- Negara-negara asal juga bisa belajar dari contoh hukum dari Afrika Selatan tentang Akses terhadap Informasi, dan memperluas peraturan hukum mereka untuk memasukkan informasi yang dipegang oleh sektor swasta.

## Ringkasan rekomendasi kunci

Negara-negara asal harus berada di luar retorika dan mengatur rumah-rumah mereka sendiri.

1. **Negara-negara asal harus mensyaratkan perusahaan-perusahaan untuk mempublikasikan apa yang mereka bayarkan** kepada negara-negara di mana mereka beroperasi.
2. **Para pemimpin negara-negara G8 harus berkomitmen terhadap standar global** bagi penyingkapan dalam industri tambang sebagai bagian Perencanaan Aksi mereka dalam 'Melawan Korupsi dan Meningkatkan Transparansi'. Selama kepresidenan G8, pemerintah Inggris harus menjamin bahwa hal ini diekspresikan dalam pertemuan Puncak G8 pada bulan Juli 2005.
3. **Para pengatur pemerintah negara asal** yang terlibat dalam reformasi peraturan akunting dan jaminan (khususnya mereka yang bertanggungjawab untuk memperbaiki IFRS6, bersatu dalam IFRS dan GAAP dan implementasi nasional tentang Rencana

Pelayanan Keuangan Uni Eropa)<sup>5</sup> perlu menjamin bahwa hasilnya meliputi:

- penyingkapan semua pembayaran pendapatan oleh perusahaan-perusahaan terhadap semua negara
  - penyingkapan tentang basis negara-oleh-negara, bukannya oleh segmen atau area geografis
  - penghindaran perkecualian atau definisi kabur yang mengkompromikan penyingkapan
  - ‘balapan ke puncak’ melalui persatuan, bukannya penurunan sampai denominator biasa yang terendah.
4. **Pemerintah Inggris harus memimpin seruan adanya peraturan semacam ini oleh negara-negara asal untuk dimasukkan ke dalam standar EITI** bila akan tetap relevan sebagai pembawa standar transparansi.
  5. **Negara-negara asal secara aktif harus terlibat dalam EITI** dan mendukung kemajuan di mana negara-negara penerima bermaksud melakukan perubahan. Diperlukan dukungan politik dan diplomatik yang lebih tinggi bila

negara-negara seperti AS, Rusia dan Cina akan dilibatkan.

6. **Negara-negara asal harus memperluas undang-undang Akses terhadap Informasi untuk menyediakan hak komprehensif terhadap akses informasi yang dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta dan milik negara.** Hal ini akan membangun kebijakan Akses terhadap Informasi ‘standar emas’ yang dibuat oleh Afrika Selatan.

Perusahaan, investor dan masyarakat sipil seharusnya mendukung proses ini dengan cara:

1. **Berurusan langsung dengan pembuat** peraturan tentang reformasi peraturan jaminan dan akunting
2. **Menggunakan standar yang disediakan dalam laporan ‘Mengukur Transparansi’** ini untuk melacak kemajuan pemerintah masing-masing tentang transparansi.
3. **Mendorong adanya reformasi perundangan tentang Akses terhadap Informasi** dan menguji kegunaan undang-undang yang ada dalam mendapatkan data tentang pembayaran penghasilan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta dan milik negara.

# 1. Latar belakang, tujuan, cakupan dan audiens

## 1.1 Latar belakang

### 'Kutukan Sumberdaya' (*Resource Curse*) dan anak-anak

Industri tambang (minyak dan gas) telah memberikan pendapatan sangat besar bagi sejumlah negara. Pembayaran pendapatan, bila dibelanjakan secara efektif, akan potensial untuk membawa perbaikan drastis dalam kehidupan rakyat. Bila uang tersebut dibelanjakan pada investasi publik di bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, maka akan membantu mengangkat anak-anak miskin keluar dari kemiskinan mereka. Tetapi secara berlawanan asas, pendapatan besar dari industri-industri tambang (EI) telah sering menyakitkan anak-anak dengan menyulut korupsi dan konflik, dan memperlemah pembangunan ekonomi.<sup>6</sup> Kemiskinan, ketidakstabilan dan pertumbuhan kemiskinan hasil dari 'Kutukan Sumberdaya' ini merusak tingkat ketahanan anak dan pembangunan, serta membuat risiko bagi lingkungan investasi.

### Pentingnya transparansi

Penggunaan penghasilan dengan efektif sangat kuat dihubungkan dengan akuntabilitas, yang pada gilirannya menuntut adanya transparansi terhadap informasi. Ketika sebuah negara menerima pembayaran atas haknya terhadap minyak, gas dan mineral, rakyatnya perlu mengetahui tentang jenis dan jumlah pembayaran ini. Informasi ini bisa membantu untuk menekan pemerintah mereka dalam menggunakan uang dengan lebih baik pada pelayanan dasar kunci seperti kesehatan dan pendidikan. Untuk menyetir kemajuan yang diperlukan menuju transparansi ini, LSM-LSM membentuk koalisi 'Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan' pada tahun 2002,<sup>7</sup> yang kini memiliki lebih dari 200 anggota di 33 negara. Kemajuan transparansi akhirnya membuat keuntungan semua pihak.

- **Masyarakat sipil** memerlukan transparansi untuk meminta pemerintah menghitung penggunaan pendapatan dari hasil tambang.
- **Negara** penerima (di mana penambangan dilakukan) bisa memperbaiki hubungan dengan penduduk mereka, dan mengurangi biaya yang dipinjam dalam pasar keuangan internasional bagi ekonomi<sup>8</sup> pasar yang muncul bila mereka beroperasi secara transparan.
- **Pemerintahan dari negara-negara yang menggunakan minyak dan gas** mengakui bahwa manajemen pendapatan sumberdaya alam yang buruk bisa membuat ketidakstabilan yang mungkin mempengaruhi jaminan persediaan mereka.
- **Perusahaan-perusahaan** semakin menyadari pentingnya adanya transparansi dalam menjamin tingkat lapangan bermain dan dalam memelihara kredibilitas dengan para investor, konsumen dan komunitas lokal.
- **Pengatur keuangan, badan-badan yang membuat penilaian dan para investor** mengakui bahwa transparansi perusahaan dan pemerintah merupakan faktor utama dalam risiko keuangan.
- **Lembaga-lembaga keuangan internasional (IFI)** menyadari bahwa transparansi merupakan kunci untuk menjamin bahwa pinjaman dikelola dengan baik.

Kini ada pengakuan lebih besar tentang pentingnya meningkatkan transparansi dalam EI. Prakarsa Transparansi Industri Tambang (EITI) diluncurkan oleh pemerintah Inggris pada tahun 2002. Ini adalah sebuah prakarsa para pemangku kepentingan (*multi-stakeholder*) dan serangkaian luas negara, perusahaan, lembaga keuangan internasional, organisasi masyarakat sipil dan lembaga investasi yang telah mengekspresikan dukungan mereka terhadap prinsip-prinsip EITI, dan saat ini sebuah *pilot program* sedang dilakukan. Anggota G8 telah

mengakui pentingnya transparansi melalui komitmen mereka terhadap Rencana Aksi mereka (2002) tentang 'Memerangi Korupsi dan Meningkatkan Transparansi'. Melalui amandemen terhadap TOD (*Transparency Obligations Directive*), Uni Eropa juga telah mengakui pentingnya transparansi dalam sektor tersebut. Pemerintah Perancis telah menjanjikan dukungan langsung kepada EITI, dan beberapa negara G8 lain telah memberikan komitmen. Sejumlah prakarsa mereka termasuk yang dilakukan oleh Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), IMF dan Kelompok Bank Dunia juga sedang mencari cara untuk meningkatkan transparansi di bidang industri tambang. Transparansi merupakan sebuah topik diskusi yang meningkat dalam konferensi-konferensi dan pers.

Tetapi di luar retorika tersebut, siapa yang betul-betul membawa perubahan? Apa yang mereka lakukan? Dan bagaimana kinerja mereka dibandingkan?

Proyek 'Mengukur Transparansi' didirikan untuk membuat standar bagi tiga kelompok aktor penting, yakni negara asal, perusahaan, dan negara penerima, dan menaksir kemajuan mereka pada waktu tertentu.

Laporan ini berfokus pada negara asal. Sebuah laporan serupa berisi tentang kinerja perusahaan.<sup>9</sup> Fase-fase selanjutnya akan menuju pada negara penerima.

## Negara asal – definisi dan peran potensial

Negara-negara asal adalah mereka yang menjadi 'asal' dari perusahaan-perusahaan, baik yang terdaftar atau mengumpulkan modal di dalam yurisdiksi mereka. Perusahaan itu termasuk perusahaan minyak, gas dan pertambangan yang beroperasi di seluruh dunia. Perusahaan-perusahaan ini harus tunduk pada peraturan dari negara-negara asal ini. Itu sebabnya, negara-negara asal bisa membawa peningkatan multi-lateral terhadap transparansi informasi penghasilan EI dengan cara:

- meminta kepada perusahaan, baik yang terdaftar dalam yurisdiksi mereka atau mereka yang meningkatkan modal mereka di kawasan mereka, atau mempublikasikan apa yang mereka bayarkan

kepada negara-negara di mana saja mereka beroperasi, dan/atau

- membuat akses yang lebih baik tentang sistem informasi di negara mereka.

Pengaruhnya ada pada dua sisi. *Pertama*, informasi tentang pembayaran perusahaan bisa diakses oleh penduduk dari negara-negara yang kurang setuju (atau berbasa-basi) terhadap upaya yang bersifat sukarela seperti EITI, baik melalui laporan perusahaan atau melalui akses terhadap peraturan informasi (ATI). *Kedua*, dengan menerapkan pada semua perusahaan yang terdaftar atau meningkatkan modal di negara asal, akan memiliki pengaruh pada peningkatan bidang bermain, sebuah gerakan yang harus diterima oleh perusahaan-perusahaan, khususnya bila negara asal setuju untuk bekerja bersama. Sementara peraturan-peraturan ini mungkin belum bisa mencakup *semua* perusahaan milik negara, mereka akan mempengaruhi mayoritas perusahaan minyak nasional (seperti mereka yang negara asalnya adalah Cina, Indonesia dan Rusia) yang semakin mencari peningkatan modal bagi operasi mereka di luar negeri. Khususnya melalui peningkatan harmonisasi standar penyingkapan suportif, sejumlah kecil peraturan melalui negara asal bisa mencakup sebagian besar pembayaran perusahaan kepada negara-negara di mana pertambangan dilakukan.

Dengan adanya informasi pembayaran pendapatan, persyaratan semacam itu akan mempermudah aspek-aspek penting EITI yang lain, khususnya diskusi di antara negara penerima dan penduduk mereka sehubungan dengan tingkat dan penggunaan pendapatan tersebut. Negara-negara asal bisa berusaha untuk menjamin bahwa penyingkapan merupakan norma, bukannya pilihan.

EITI merupakan suatu prakarsa penting dan telah membuat beberapa kemajuan di beberapa negara di mana negara-negara asal telah berniat untuk memelopori. Namun dengan menekankan peran negara penerima, EITI telah mengalihkan perhatian dari kewajiban negara asal dan perusahaan-perusahaan 'mereka'.

## 1.2 Tujuan laporan

Laporan ini bertujuan untuk memfokuskan kembali aksi langsung di mana negara-negara asal bisa mendukung peningkatan transparansi dalam EI. Laporan ini mendefinisikan sebuah standar tentang cara negara-negara ini seharusnya beroperasi dan menilai praktek yang melawan standar ini.

Lebih spesifik, laporan ini bertujuan untuk:

- membuat referensi dan membandingkan kinerja negara asal dalam mendukung transparansi
- mengidentifikasi praktek terbaik sehingga negara lain bisa belajar
- mengilustrasikan perbedaan antara negara yang 'lambat merespon' dan mereka yang kebijakannya mewakili 'standar emas' potensial untuk penyingkapan dalam sektor tersebut
- mengidentifikasi tinjauan yang akan datang tentang peraturan yang memungkinkan adanya peningkatan.

## 1.3 Cakupan dan waktu

Karena terbatasnya sumberdaya, hanya sektor minyak dan gas yang dicakup dalam analisis ini. Prioritisasi tersebut didasarkan pada skala pendapatan yang didapatkan dari sektor minyak dan gas dalam jajaran negara, dan ekspansi yang terantisipasi di sejumlah negara pengembang kunci lebih dari sepuluh tahun yang akan datang, khususnya di Afrika. Namun akan penting untuk memperluas studi ini pada sektor pertambangan dan mineral dalam fase sesudahnya. Kami juga mengakui pentingnya mencakup negara penerima dalam fase selanjutnya.

Aspek kinerja negara asal yang dicakup adalah standar akunting, peraturan jaminan, akses terhadap informasi, dan penaksiran lingkungan tata pemerintahan yang lebih luas (termasuk kontrol terhadap korupsi dan kualitas pengaturan secara menyeluruh).

Jangka waktunya adalah untuk kalender tahun 2004, dengan memperhitungkan bahwa banyak negara dalam studi tersebut telah memiliki peraturan terhadap gerakan standar akunting internasional dengan efek dari tanggal 1 Januari 2005.

Penelitian tersebut dilakukan antara bulan Oktober 2004 dan Februari 2005.

## 1.4 Sasaran

Laporan ini diperuntukkan bagi mereka yang peduli terhadap peningkatan transparansi pendapatan dan pengurangan risiko yang meningkat dari akuntabilitas yang buruk. Mereka yang memiliki kepentingan khusus dalam menjamin hal ini melalui lingkungan pengaturan bagi perusahaan akan memasukkan hal-hal:

- para pembuat peraturan mencari metode praktis untuk menguatkan dan meningkatkan standar
- para investor dan badan-badan penilai
- para pembuat kebijakan di dalam pemerintah
- masyarakat sipil – ingin mempengaruhi hasil dalam bidang ini
- lembaga-lembaga finansial internasional (IFI).<sup>10</sup>

## 1.5 Cakupan negara asal

Alasan pemilihan negara melibatkan faktor-faktor berikut:

- a) negara asal dari perusahaan-perusahaan minyak dan gas internasional yang signifikan, apakah terdaftar ataukah meningkatkan modal
- b) merupakan anggota G8, dengan memberikan pernyataan tentang komitmen mereka dalam meningkatkan transparansi dan mengurangi korupsi, dan
- c) sejumlah praktek terbaik dalam persyaratan tata pemerintahan dan transparansi.

**Australia:** asal dari perusahaan-perusahaan minyak dan gas yang signifikan, dengan rezim anti-korupsi yang komprehensif .

**Kanada:** anggota G8 yang menonjol dalam hal isu anti-korupsi dan transparansi.

**Perancis:** anggota G8, yang membuat gerakan menuju perjanjian EITI yang lebih aktif, menjadi asal perusahaan Total yang kini muncul dengan Elf. Kedua perusahaan tersebut terlibat di sejumlah skandal penyuapan.

**Italia:** anggota G8 dan menjadi negara asal perusahaan minyak dan gas Eni, yang telah tumbuh dengan cepat sejak melakukan privatisasi, dan kini menjadi rangking ketujuh dalam daftar Korporasi Keuangan Petroleum dari negara-negara minyak dan gas internasional terbesar di dunia.

**Belanda:** negara asal Royal Dutch tempat Shell Group, yang juga merupakan surga pajak lepas pantai bagi penggabungan cabang pengoperasian bagi perusahaan-perusahaan minyak dan gas internasional.

**Norwegia:** penghasil minyak kedua terbesar di Eropa setelah Rusia. Dua perusahaan terbesarnya adalah Statoil dan Norsk Hydro, yang sebelumnya merupakan perusahaan negara, dan negara masih tetap menjadi pemangku kepentingan utama di keduanya. Norwegia dianggap sebagai model bagi manajemen yang hati-hati dari kekayaan minyak.

**Rusia:** sementara operasinya diperdebatkan sebagai 'kurang global' dan sangat terbatas bagi bekas Uni Soviet, tetapi mereka merupakan pemain penting, anggota G8, dan isu transparansi dan kemiskinan masih kritis di kawasan ini.

**Afrika Selatan:** sementara menjadi negara asal bagi pertambangan yang signifikan, bukan kepentingan minyak dan gas, Afrika Selatan unik karena merupakan satu-satunya negara yang memiliki persyaratan akses terhadap informasi (ATI) terhadap perusahaan.

**Inggris:** anggota G8, menjadi negara asal dari perusahaan-perusahaan minyak dan gas yang signifikan, inisiator EITI, akses baru terhadap hukum informasi.

**AS:** anggota G8, negara asal dari perusahaan-perusahaan minyak dan gas yang signifikan.

## 2 Metodologi dan pendekatan

### 2.1 Latar belakang terhadap kerangka kerja

Dalam membangun metodologi untuk mengukur transparansi dalam industri pertambangan, sebuah survei transparansi yang relevan yang ada hubungannya dengan inisiatif/kinerja ukuran dan laporan/studi tentang transparansi dilakukan untuk membangun 'praktek terbaik'. Dalam Lampiran 1<sup>11</sup> diberikan daftar dari mereka yang ditinjau.

### 2.2 Pedoman prinsip disain metodologi

Dalam pendekatan menuju konsep dan disain metodologi, disetujui bahwa harus:

- **Bisa dipercaya dan kuat** – mampu berurusan dengan serangkaian ciri perusahaan maupun negara, dan masih memungkinkan adanya perbandingan
- **Praktis dan tidak terlalu kompleks** – bisa digunakan, dari segi penilaian dan lobi
- **Bisa ditiru dan berkesinambungan** – dalam jangka lama
- **Cukup sensitif** – untuk menghasilkan kinerja kelas 'terbaik' dan 'terburuk', dan menunjukkan kemajuan meningkat yang sedang dilakukan
- **Transparan** – untuk mendukung kredibilitasnya, demikian juga supaya bisa diakses, metodologi tersebut harus terbuka untuk penelitian yang cermat.

Jelas ada ketegangan antara beberapa dari prinsip-prinsip ini. Misalnya untuk kredibilitas, metodologi tersebut harus sangat rinci, dan bisa membuat perbandingan yang cukup teliti, tepat dan menyaring informasi yang berkualitas bagus, untuk mengizinkan adanya perbandingan di antara para pelaku. Namun semakin rinci akan semakin mahal, semakin sulit untuk dipalsukan, serta tahan dalam

jangka panjang. Metodologi yang diajukan berusaha menyeimbangkan prinsip-prinsip ini.

### 2.3 Kerangka kerja indikator

Daftar lengkap tentang indikator lihat Lampiran 2.

#### Kategori dan indikator

Ada dua dimensi kunci terhadap kerangka kerja indikator: aspek-aspek transparansi dan aspek-aspek implementasi.

#### Dimensi 1: aspek transparansi

Kategori-kategori transparansi berikut diidentifikasi untuk menguji cara-cara, di mana negara-negara asal bisa mendukung transparansi arus pendapatan antara perusahaan dan negara penerima.

#### Kategori A: transparansi pembayaran penghasilan

Indikator-indikator ini memberikan informasi tentang pengaturan lingkungan yang mempengaruhi penyingkapan publik tentang informasi finansial yang berhubungan dengan pembayaran dari perusahaan kepada negara penerima. Ini terletak di tengah-tengah isu yang berhubungan dengan transparansi pendapatan dalam industri pertambangan. Informasi ini mencakup penyingkapan arus keuntungan yang mengalir dari perusahaan ke negara-negara, dan meliputi masalah:

- hak berproduksi
- royalti
- pajak keuntungan
- bonus dan biaya.

#### Kategori B: penyingkapan suportif

Supaya penduduk dan investor bisa menilai ketepatan penyingkapan pendapatan, dan untuk mengantisipasi kecenderungan pendapatan di masa mendatang, ada area lebih luas lain tentang

penyingkapan yang dipersyaratkan terhadap perusahaan dan negara. Ini meliputi informasi umum seperti penyingkapan kegiatan eksplorasi dan produksi, dan kontrak yang relevan serta rezim-rezim legal. Hal ini meliputi keuangan perusahaan seperti penyingkapan pendapatan, biaya, laba dan aset perusahaan di sebuah negara tertentu. Juga memasukkan produksi dan cadangan seperti penyingkapan jumlah produksi yang bersejarah dan masa depan, juga kuantitas dan nilai cadangan.

### Kategori C: akses terhadap informasi

Demikian juga untuk informasi yang dilaporkan, pihak-pihak yang berkepentingan juga harus memiliki hak untuk mendapatkan akses terhadap informasi yang tidak dilaporkan, yang berada dalam kepentingan publik. Ada tiga pemegang informasi pembayaran pendapatan yang potensial, yang mengakses pada perundang-undangan informasi (ATI) yang bisa dituju.

1. **Informasi yang dipegang oleh badan-badan umum**, khususnya departemen pemerintah. Disebutkan dalam indikator 1, ini terutama mencakup informasi tentang kegiatan negara asal, tetapi mungkin juga memasukkan informasi tentang badan-badan pemerintah seperti perusahaan minyak pemerintah dan perusahaan-perusahaan swasta, bahwa informasi tersebut sebenarnya dipegang oleh sebuah departemen pemerintah. Namun demikian, kini informasi ini terlalu terbatas untuk digunakan. Itu sebabnya, undang-undang negara asal yang memperbolehkan akses terhadap informasi dipegang oleh lembaga umum akan ada beberapa, tetapi hanya terbatas, relevan untuk meningkatkan transparansi pendapatan dalam sektor-sektor minyak dan gas.
2. **Informasi yang dipegang oleh *parastatal* (bisnis yang sebagian atau secara penuh milik pemerintah)**, lembaga pemerintah pura-pura yang lain lain (seperti badan administratif atau perusahaan minyak milik negara) atau entitas swasta yang memenuhi suatu fungsi publik. Ini ditunjukkan oleh indikator 2. Lagi-lagi, badan-badan semacam itu mungkin juga memegang informasi tentang korporasi swasta murni, demikian juga pembayaran mereka. Relevansi informasi ini lebih langsung, khususnya dalam hal perusahaan-perusahaan minyak negara.

3. **Informasi yang dipegang oleh perusahaan swasta**. Ini ditunjukkan dengan indikator 3. Jelas ini merupakan hak legal ATI yang paling berguna secara relevan dan potensial, dalam hal transparansi pendapatan dalam sektor minyak dan gas.

### Kategori D: lingkungan tata pemerintahan yang luas

Penyingkapan secara berkesinambungan tentang isu-isu, khususnya pada industri pertambangan, perlu dibantu perkembangannya oleh lingkungan tata pemerintahan yang luas, yang mendukung transparansi dan akuntabilitas.

Sebuah survai indikator tata pemerintahan global<sup>12</sup> mengevaluasi tentang relevansi mereka untuk digunakan dalam studi ini pada tiga kriteria berikut ini:

- cakupan negara
- cakupan waktu
- relevansi isu terhadap proyek ini.

Menurut kriteria-kriteria ini, World Bank Institute (WBI) Governance Indicators dipilih, karena mereka memberikan cakupan yang paling komprehensif tentang cakupan negara dan data yang cenderung secara terus menerus. Metodologi tersebut dianggap terpercaya dan kuat. Metode tersebut didasarkan pada persepsi, menarik pemungutan suara para ahli dan survei opini. Metode tersebut menerbitkan 250 ukuran yang berbeda, yang dikumpulkan bersama untuk membentuk enam kelompok tata pemerintahan. Ukuran individu tersebut diubah ke dalam unit-unit biasa dari mana rata-rata yang bias dari ukuran individu dikonstruksi untuk digunakan sebagai skor kumpulan.

Itu sebabnya, keseluruhan kerangka kerja indikator bagi analisis negara-negara asal ini telah menggabungkan model World Bank Institute 'Governance Indicators' dan data bagi kategori ini dalam kerangka kerja.

Pendekatan WBI<sup>13</sup> menilai tata pemerintahan dalam suatu kerangka kerja dengan enam indikator gabungan (lihat kotak di balik ini).

### Dimensi 2: aspek-aspek implementasi

Ukuran kemajuan yang paling penting adalah apakah informasi yang diperlukan sedang disingkap,

dan apakah hal ini dilakukan dengan cara yang membantu audiens yang menjadi target. Namun bagi organisasi-organisasi besar dan kompleks seperti perusahaan multinasional dan pemerintah, mungkin ada banyak tahapan antara membuat komitmen yang sungguh-sungguh sampai meningkatkan transparansi dan melihat hal ini diterjemahkan ke dalam penyingkapan yang aktual dan berguna. Dalam upaya untuk meningkatkan sensitivitas kerangka kerja dalam menanggapi kemajuan dan mengidentifikasi jenjang, demikian juga mengevaluasi penyingkapan aktual, indikator bagi masing-masing kategori sedapat mungkin dibuat untuk menuju tiga aspek implementasi yang cocok pada:

1. **Kebijakan:** Apakah pemerintah memiliki kebijakan yang memadai atau undang-undang tentang isu tersebut?
2. **Sistem manajemen:** Sudahkah pemerintah menciptakan sistem yang memadai dan mengalokasikan sumberdaya yang cukup untuk mengimplementasikan dengan sukses?

3. **Kinerja:** Sudahkah ada hasil baik yang dicapai dalam hal penyingkapan informasi?

Dengan menggabungkan kedua dimensi ini, kerangka kerja yang diajukan mulai dengan indikator-indikator individu dan berakhir dengan skor gabungan. Tingkat menengah dari gabungan telah distrukturkan supaya analisis dan perbandingan tentang perbedaan kategori transparansi dan antara tingkat perbedaan kemajuan bisa dilakukan.

## 2.4 Membuat skor dan menimbang

Untuk menyiapkan indeks gabungan dalam membuat rangking relatif dari kinerja negara mensyaratkan introduksi skema penilaian dan penimbangan kedua indikator individu dan penimbangan relatif dilampirkan pada masing-

### Lembaga Bank Dunia – Suara Indikator

#### Tata Pemerintahan dan akuntabilitas

Berbagai aspek proses politik, kebebasan sipil dan hak politik. Ukur sampai di mana penduduk mampu berpartisipasi dalam menyeleksi pemerintah. Juga memasukkan ukuran independensi media.

#### Kestabilan politik dan tidak adanya kekerasan

Persepsi tentang kemungkinan bahwa pemerintah akan dibuat tidak stabil atau digulingkan dengan cara yang tidak konstitusional atau dengan kekerasan.

#### Keefektifan pemerintah

Kualitas peraturan pelayanan publik; kualitas birokrasi; kompetensi pegawai negeri; independensi pelayanan sipil dari tekanan politik; kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kebijakan. Fokusnya adalah tentang 'input' yang dipersyaratkan bagi pemerintah untuk menghasilkan dan melaksanakan kebijakan yang baik dan menyampaikan barang-barang publik.

#### Kualitas pengaturan

Terfokus pada kebijakan sendiri. Insiden tentang kebijakan pasar yang tidak bersahabat seperti pengontrolan harga atau kurangnya supervisi bank. Persepsi beban yang diberikan oleh peraturan yang berlebihan di bidang-bidang seperti perdagangan luar negeri dan pengembangan bisnis.

#### Pengaturan undang-undang

Perluas badan-badan mana yang memiliki kepercayaan dan patuh pada peraturan masyarakat. Persepsi insiden kejahatan, keefektifan dan bisa diramalkannya pengadilan; dapat dilaksanakannya kontrak-kontrak. Ukuran lingkungan di mana peraturan adil dan bisa diperkirakan membentuk basis ekonomi dan interaksi sosial.

#### Kontrol terhadap korupsi

Persepsi tentang korupsi secara konvensional didefinisikan sebagai tindakan kekuatan publik bagi pencapaian pribadi.

masing kategori (A, B, C dan D). Pembuatan skor dan penimbangan opsi dengan skenario akan didiskusikan di bawah ini.

## Pembuatan skor

**Kategori A (pembayaran pendapatan) dan B indikator (penyingkapan suportif)** telah dibangun untuk membuat skor pada basis sederhana (ya/tidak). Skor tunggal (1) diberikan untuk penyingkapan publik atas informasi yang diidentifikasi dalam sejumlah indikator. Skor dobel (2) diberikan bagi penyingkapan informasi yang dikumpulkan di tingkat negara (kalau relevan). Ini merupakan perbedaan penting karena kebanyakan perundang-undangan yang mencakup penyingkapan perusahaan didefinisikan melalui segmen geografis atau bisnis, bukannya pada tingkat negara.

**Indikator kategori C (akses terhadap informasi)** kalau mungkin merupakan pasangan. Perkecualiannya adalah indikator 7 dan 9. Hal ini terkait dengan isu-isu kunci dari implementasi (pengembangan dan pemenuhan sistem) dan telah digunakan satu skala untuk merefleksikan variasi yang kompleks dalam ketaatan. Skor awal dari lima dinilai berdasarkan sifat yang sangat penting dari dua indikator seperti berikut ini:

- 0: Sama sekali tidak ada
- 1: Kurang/buruk
- 2: Tidak cukup
- 3: Cukup: sesuai dengan standar minimum
- 4: Bagus/kuat
- 5: Tinggi/Mendekati ideal

Skor untuk indikator 1, 2, 3, 7 dan 9 tergantung pada tingkat di mana undang-undang ATI mencakup informasi yang dipegang oleh badan-badan publik, perusahaan *parastatal* (sebagian atau penuh milik pemerintah) atau perusahaan swasta menurut kegunaan relatif bagi penyingkapan pembayaran pendapatan seperti didiskusikan di atas. Bila undang-undang mencakup badan-badan publik, hal itu membuat skor satu poin bagi indikator 1, dan skor 7 serta 9 didasarkan pada skor awal di luar lima seperti yang diuraikan di atas. Bila undang-undang mencakup informasi yang dipegang oleh perusahaan *parastatal*, akan membuat skor tiga poin bagi indikator 2, dan skor awal bagi indikator 7 dan 9 dikalikan dua. Bila undang-undang mencakup informasi yang dipegang oleh sektor swasta, akan

membuat skor lima poin bagi indikator 3, dan skor awal bagi indikator 7 dan 9 dikalikan tiga.

## Kategori D (lingkungan tata pemerintahan yang luas)

Indikator-indikator yang menggunakan mekanisme skor yang sama diterapkan pada sejumlah indikator yang dipublikasikan dari mana mereka ditarik (contohnya Indikator Tata Pemerintahan WBI). Metode ini membuat penelitian tersebut menghasilkan partisipasi *stakeholder* dan riset di dalam negeri dalam persiapan metode skoring yang ada akan digunakan oleh indeks tata pemerintahan.

## Menimbang kategori

Sebuah skema penimbangan digunakan dengan memakai kategori sebagai berikut:

Kategori	Penimbangan Kategori
A	40%
B	25%
C	25%
D	10%

Alasan penimbangan adalah sbb.:

- Informasi yang paling penting bagi transparansi akan datang dari Kategori A.
- Bila ini tidak tersedia, kategori B dan C bisa membantu sebagai indikator utama untuk memberitahu kategori A.
- Kategori D ditimbang paling rendah, yang merefleksikan statusnya sebagai latar belakang kategori kontekstual.

Skenario penimbangan alternatif juga diuji. Ini mencakup tidak ditimbang, penimbangan sama, penimbangan yang berbeda dan pembuatan skor hanya di tingkat negara (daripada dengan segmen global, geografis atau bisnis). Namun ini tidak menghasilkan variasi yang signifikan dalam urutan rangking dalam hasil final.<sup>14</sup>

## 2.5 Proses penelitian

### Sumber data

Sumber data secara sengaja dan sebisa mungkin dibatasi, sampai yang ada dalam bidang publik (sebagai aspek transparansi kunci). Ketika dokumen

tidak bisa diakses, informasi dikumpulkan dari informan kunci sebelumnya dan sebagai bagian dari proses verifikasi. Ketika pembayaran yang masuk akal diminta (misalnya untuk mengakses standar akunting internasional), ini dibuat, karena kalau tidak begitu pekerjaan tidak bisa dilakukan. Khususnya sumber data berikut digunakan.

#### Untuk pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif

- standar akunting
- peraturan keuangan (termasuk peraturan jaminan dan peraturan pasar bursa)
- komentar dan tinjauan tentang standar akunting tentang website akunting profesional
- wawancara dengan para ahli akunting dan profesional keuangan lain
- konsultasi dengan para pejabat negara asal

#### Untuk mengakses pada indikator informasi

- kebanyakan dari sumber Internet
- ditambahkan oleh beberapa sumber seperti studi dan laporan akademis
- konsultasi dengan para ahli

#### Untuk indikator lingkungan tata pemerintahan yang luas

Pada saat laporan ini ditulis, data dari tahun 2004 belum tersedia, dan itu sebabnya bagian ini memasukkan data dari survei terakhir yang dilaksanakan tahun 2002.

#### Proses verifikasi

Riset meja (tanpa ke lapangan) dan konsultasi awal dengan para ahli menginformasikan persiapan satu

set konsep indikator. Para pejabat dan ahli profesional dari negara asal yang dipilih kemudian diundang untuk memberikan verifikasi, melampirkan atau menambahkan konsep indikator yang diusulkan kepada negara mereka. Beberapa respon diterima dari para pejabat pemerintah atau ahli industri dari delapan dari sepuluh negara, dengan respon yang terinci dari Kanada, Belanda, Norwegia, Rusia, Afrika Selatan, Inggris dan AS tentang peraturan mengenai pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif dan input yang kurang dari Italia. Australia dan Perancis tidak menjawab.

#### Kelompok Referensi

Konsultasi dan perjanjian dengan para anggota Kelompok Referensi merupakan bagian kunci proses, baik untuk membangun kredibilitas maupun mendukung alat yang sedang dibuat, demikian juga sebagai dialog terbuka menjadi sebuah agen perubahan sendiri. Para anggota Kelompok Referensi berpartisipasi dalam proyek tersebut dalam tiga cara kunci:

- membuat dan meninjau kembali metodologinya
- memberikan informasi untuk persiapan indikator
- meninjau kembali konsepnya.

Para anggota ditarik dari banyak negara, masyarakat sosial, industri dan investor. Daftar partisipan lengkapnya, termasuk semua yang dimintai konsultasi selama riset dan proses verifikasi data tersebut, lihat [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency).

## 3. Hasil

### 3.1 Rangking keseluruhan tentang dukungan negara bagi transparansi

Bagian berikut ini memberikan rangking keseluruhan tentang dukungan negara asal bagi transparansi finansial dalam industri pertambangan (EI). Bagi masing-masing negara, skor total dan persentase bagi keempat kategori indikator (A-pembayaran pendapatan khusus; B-penyungkapan pendapatan umum; C-akses terhadap informasi; dan D-lingkungan tata pemerintahan yang luas) dikalkulasikan dan dibandingkan untuk membuat perbandingan antar-negara.

Profil negara-negara ini memberikan skor bagi masing-masing indikator oleh negara, bersama dengan catatan penjelasan dan sumber data. Karena adanya skala besar dari isi informasi ini, mereka tidak dimasukkan dalam laporan, tetapi bisa dibaca melalui [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency). Hasilnya dipresentasikan secara grafis dalam Grafik 1 di balik ini.

Penemuan kunci tentang rangking keseluruhan

#### 1. Keseluruhan kinerja sangat rendah sehingga mengecewakan

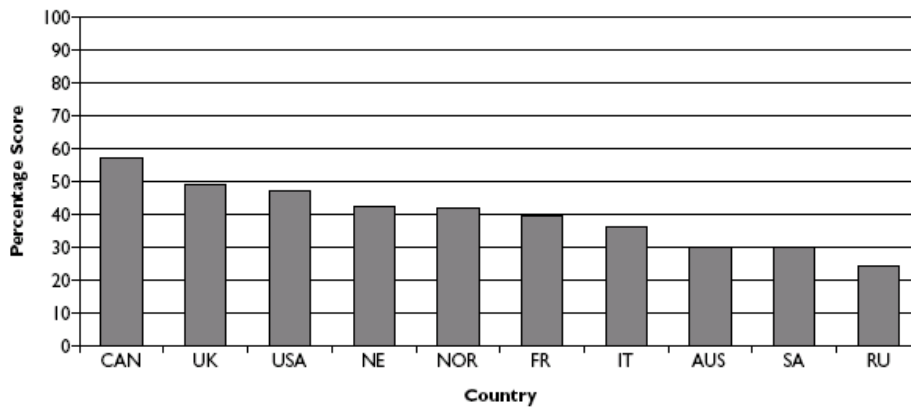
Skor sembilan dari sepuluh negara kurang dari separuh dari skor yang tersedia untuk mendukung transparansi EI. Ini mengindikasikan bahwa negara-negara asal telah menghindari pengaturan terhadap perusahaan-perusahaan 'mereka' untuk mempublikasikan apa yang mereka bayarkan kepada negara-negara penerima.

#### 2. Kanada menunjukkan bahwa praktek baik dalam pengaturan itu mungkin dilakukan

Skor Kanada secara relatif bagus dibandingkan dengan negara-negara lain dan merupakan satu-satunya negara yang meminta setiap penyungkapan pada basis negara-oleh-negara. Ini terutama karena peraturan jaminannya. Kanada saat ini merupakan pengamat EITI, bukan partisipan, yang menggambarkan bahwa mereka yang lebih terlibat dengan EITI bisa bertindak jauh lebih banyak tentang komitmen mereka pada prinsip transparansi yang lebih besar.

Tabel 1: Rangking keseluruhan dari negara asal yang mendukung transparansi

Negara	KANADA	INGGRIS	AME-RIKA	BEL-ANDA	PE-RANCIS	NOR-WEGIA	ITALIA	AUS-TRALIA	AFRIKA SELATAN	RUSIA
A-pembayaran pendapatan	16.0	13.3	13.3	13.3	13.4	13.4	13.4	2.6	2.6	8.0
B-penyungkapan suportif	19.9	12.6	11.7	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9	7.2	9.0
C-akses terhadap informasi	6.4	8.4	8.8	5.9	4.9	3.9	1.9	5.4	10.3	1.9
D-lingkungan tata pemerintahan yang luas	8.1	8.0	7.4	8.4	8.3	7.4	6.8	8.1	5.4	2.9
Jumlah skor (Maksimum 87)	50.5	42.4	41.5	37.7	36.6	34.	32.1	26.2	25.8	22.0
% Skor	58.1	48.8	47.7	43.3	42.1	39.9	37.0	30.1	29.6	25.2
Ranking	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10



**Grafik 1: Rangkingseluruh dari dukungan negara asal terhadap transparansi**

**3. Keseluruhan kinerja dalam empat kategori menutupi perbedaan penting dalam kinerja negara pada kategori indikator yang berbeda**

Misalnya Afrika Selatan menunjukkan kinerja sangat bagus dalam hal undang-undang progresif dan praktek dalam akses terhadap informasi, dan merupakan satu-satunya yang memasukkan penyingkapan tentang entitas swasta. Namun dalam hal transparansi pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif, mereka sangat buruk. Demikian juga, indikator-indikator lingkungan pemerintahan luas membuat Australia memiliki skor di tingkat ketiga, lebih tinggi dibandingkan kinerja mereka pada tiga kategori lainnya, di mana Belanda dan Norwegia menduduki skor teratas dan nomor tiga. Ini menunjukkan bahwa kebanyakan negara perlu melakukan pendekatan yang lebih sistematis untuk memaksimalkan dukungan bagi transparansi mereka, dan memperbaiki tingkat di mana kebijakan mereka ‘tergabung’.

**4. Komitmen dan keterlibatan G8 dengan EITI tidak muncul sebagai kunci menuju kinerja yang baik.**

Mendapatkan skor yang positif pada komitmen-komitmen ini penting (catat bahwa baik Australia maupun Afrika Selatan menderita karena belum menjadi partisipan EITI). Tetapi peraturan jaminan yang diikuti standar akunting yang muncul dan sukses mendapatkan skor tinggi.

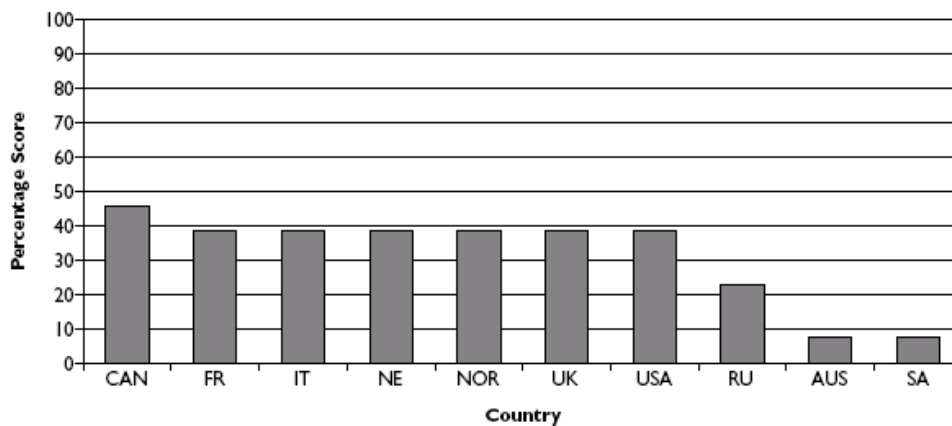
**3.2 Hasil – Penyingkapan pembayaran pendapatan**

Bagian ini membandingkan kinerja negara asal dalam mendukung penyingkapan pembayaran pendapatan dalam industri tambang, khususnya melalui peraturan perusahaan. Profil penuh negara-oleh-negara (dengan catatan penjelasan) bagi indikator transparansi pembayaran pendapatan khusus dapat dibaca melalui website.

**Tabel 2: Skor negara asal dalam mendukung transparansi pembayaran pendapatan**

Negara	AUS-TRALIA	KA-NADA	PE-RANCIS	ITALIA	BELAN-DA	NORWE-GIA	RUSIA	AFRIKA SE-LATAN	ING-GRIS	AMERI-KA	NILAI MAK-SIMAL
Kebijakan											
1. Apakah negara memiliki kebijakan publik yang mencakup transparansi pembayaran pendapatan secara global?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
2. Apakah kebijakan ini menuntut penyingkapan perusahaan atas hak berproduksi dari negara penerima?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3. Apakah kebijakan ini meminta penyingkapan perusahaan atas pembayaran (dalam bentuk uang atau barang) kepada negara-negara penerima?	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4. Apakah kebijakan ini menuntut penyingkapan perusahaan atas keuntungan yang dibayarkan kepada negara-negara penerima?	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
5. Apakah kebijakan ini menuntut penyingkapan perusahaan atas bonus yang dibayarkan kepada negara-negara penerima?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Manajemen											
6. Apakah negara tersebut menyetujui tanggungjawab strategis bagi transparansi pembayaran pendapatan pada tingkat senior?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
7. Apakah negara tersebut setuju dengan para pihak untuk menginformasikan pengertiannya tentang transparansi penghasilan?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
8. Apakah negara tersebut menggunakan standar yang dikenal (seperti EITI) untuk meletakkan komitmen kebijakan dalam praktek?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
9. Apakah negara tersebut memiliki mekanisme audit eksternal untuk menjamin kepercayaan tentang penyingkapan pembayaran pendapatan?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Skor Total (A)	1	6	5	5	5	5	3	1	5	5	13
Skor Maksimum (A)	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Skor Total yang Ditimbang (A)	2.7	16.1	13.4	13.4	13.4	13.4	8.0	2.7	13.4	13.4	34.8
Skor Maksimum yang Ditimbang (A)	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8
Skor Persen yang Ditimbang (A)	7.7	46.2	38.5	38.5	38.5	38.5	23.1	7.7	38.5	38.5	100.0
Ranking yang Ditimbang (A)	9	1	2	2	2	2	8	9	2	2	

Perhatikan: Dampak kinerja dari dukungan negara asal bagi transparansi pembayaran pendapatan akan diungkap sebagian besar dalam kinerja perusahaan-perusahaan 'mereka'. Informasi ini telah dikumpulkan dan dianalisis dalam studi terpisah Save the Children, yang mengukur transparansi perusahaan-perusahaan dalam sektor minyak dan gas. Lihat [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency). Untuk alasan ini, tidak ada ukuran 'kinerja' di bagian ini.



**Grafik 2: Dukungan negara asal bagi transparansi pembayaran pendapatan**

## Penemuan kunci bagi pembayaran pendapatan

### 1. Keseluruhan kinerja sangat buruk dan mengecewakan

Bagian ini berada di tengah-tengah peningkatan transparansi pembayaran pendapatan dalam sektor-sektor EI. Saat ini negara-negara asal tidak meminta perusahaan untuk bersikap transparan tentang pembayaran pendapatan mereka. Tidak ada negara asal yang meminta negara-negara EI 'mereka' untuk mempublikasikan hak produksi dari negara-negara penerima atau bonus yang dibayarkan kepada mereka dengan cara apapun. Kebanyakan tidak meminta penyingkapan masalah pembayaran royalti. Ini secara khusus mengecewakan, karena adanya peran krusial yang diberikan di mana negara asal bisa bermain.

### 2. Penyingkapan negara-oleh-negara penting, tetapi hampir tidak terjadi

Ini merupakan isu kunci. Dengan perkecualian satu negara, tidak ada negara yang disurvei menuntut penyingkapan pembayaran di tingkat negara. Ini berarti bahwa tidak ada penduduk dari negara (penerima) yang berproduksi bisa mengetahui berapa jumlah pendapatan yang diterima oleh negara mereka atas sumberdaya ini, kecuali negara tersebut dengan sukarela menyetujui untuk mempublikasikan apa yang mereka terima atau perusahaan secara sukarela setuju untuk mempublikasikan apa yang mereka bayarkan.

### 3. Tetapi dengan perkecualian tersebut, yakni Kanada, menunjukkan bahwa hal itu mungkin dilakukan

Negara-negara asal sering mengklaim bahwa tidak mungkin bagi mereka untuk memimpin dan menjalankan peraturan pada perusahaan-perusahaan yang tidak diminta oleh negara-negara asal lain, karena secara tidak adil hal ini tidak menguntungkan perusahaan-perusahaan 'mereka'. Namun secara bersejarah, negara-negara telah melakukan tindakan dinamis yang awalnya unilateral kalau moral kuat, seperti kebutuhan untuk menjamin standar buruh yang memadai. Di sini, Kanada menunjukkan bahwa mereka bisa memimpin dari front. Saat ini Kanada menjadi pengamat, bukannya partisipan EITI,<sup>15</sup> dan mereka berkinerja lebih baik dibandingkan mereka yang menjadi anggota penuh.

Kanada menjadi satu-satunya negara yang meminta penyingkapan mandatori tentang pembayaran royalti di tingkat negara penerima. Penyingkapan mandatori berada di bawah Peraturan Jaminan Kanada,<sup>16</sup> walaupun kekuatannya berkurang dengan adanya kesantiaian tertentu yang mungkin membatasi jumlah penyingkapan negara yang sebenarnya dilaporkan.<sup>17</sup> Penyingkapan mandatori di bawah peraturan akunting dan/atau jaminan jauh lebih berkuasa dibandingkan dengan komitmen sukarela terhadap transparansi pembayaran pendapatan di bawah perjanjian EITI dan G8. Kanada memberikan contoh yang menonjol dalam membuat penyingkapan pembayaran royalti, suatu permintaan mandatori bagi perusahaan-perusahaan

yang terdaftar dalam pasar bursa Kanada. Pemeloporan perundang-undangan ini bisa ditingkatkan lebih jauh dengan memperluas jenis pembayaran pendapatan lain kepada negara-negara penerima (seperti bonus dan hak produksi), dan dengan membatasi klausa relaksasi.

#### **4. Penyingkapan secara sukarela versus mandatori**

Seperti telah dikatakan, dampak kinerja dukungan negara asal bagi transparansi pembayaran pendapatan diungkapkan dalam informasi aktual oleh perusahaan-perusahaan. Informasi ini diberikan dalam laporan serupa tentang perusahaan-perusahaan.<sup>18</sup> Tidak heran bahwa perusahaan-perusahaan Kanada yang mendapatkan skor tertinggi tentang transparansi pendapatan dan penyingkapan suportif. Adalah peraturan Kanada yang diterapkan pada perusahaan di manapun mereka beroperasi, bukannya pendekatan negara penerima-oleh-negara penerima dari EITI yang telah mendapatkan dampak yang paling sistematis.

#### **5. Jenjang dalam standar akunting**

Berkerumunnya negara-negara Uni Eropa dalam kategori ini merefleksikan adanya adopsi dari IFRS (*International Financial Reporting Standards*) dari 1 Januari 2005. Namun tidak ada standar akunting negara-negara tersebut yang memiliki persyaratan bagi penyingkapan pembayaran pendapatan oleh negara sebagai satu bagian integral dari standar akunting nasional mereka. Ini benar bagi mayoritas negara-negara yang telah mengadopsi IFRS, demikian juga bagi negara-negara yang telah memelihara standar akunting mereka sendiri (seperti Kanada dan AS). Bahkan IFRS 6, *Exploration for and Evaluation of Mineral Resources* yang diterbitkan oleh IASB (*International Accounting Standards Board*) pada bulan Desember 2004, gagal untuk memasukkan referensi apapun terhadap penyingkapan pembayaran pendapatan di tingkat negara penerima. Namun harmonisasi pada tingkat Uni Eropa memberikan kesempatan bagi negara-negara untuk bergerak di luar standar, karena Instruksi-instruksi memberikan 'ruang yang bisa melar' di tingkat nasional.

IFRS 6 hanyalah ukuran interim untuk membuat peningkatan terbatas terhadap praktek akunting dalam industri tambang. Riset IASB tentang permintaan penyingkapan dalam sektor tambang sedang dilakukan, dan memberikan fokus sentral untuk melobi tentang reformasi standar akunting. (Diskusi lebih rinci mengenai peraturan-peraturan ini lihat penemuan kunci di bagian 3.3.)

#### **6. Kesempatan melalui peraturan jaminan**

Contoh menonjol dari Kanada menunjukkan bahwa peraturan jaminan merupakan kesempatan yang berhasil dikejar. Sebenarnya mereka memiliki potensi khusus bagi dampak karena perusahaan dari seluruh dunia didaftar pada masing-masing bursa saham, termasuk mereka yang berada di luar pengaruh IFRS atau GAAP (*Generally Accepted Accounting Principles*) seperti Cina, Malaysia, dll. Proyek Uni Eropa tentang harmonisasi peraturan jaminan di negara-negara anggota memberikan poin sentral untuk memberikan tekanan. (Lagi, diskusi lebih rinci mengenai peraturan-peraturan ini lihat bagian 3.3 penemuan kunci.)

#### **7. Komitmen-komitmen kebijakan terhadap transparansi pembayaran pendapatan EI secara global**

Indikator 1 menunjukkan tentang berapa besar negara-negara memiliki komitmen terhadap transparansi pembayaran pendapatan melalui kebijakan publik, tentang transparansi pembayaran pendapatan yang diterapkan terhadap sektor-sektor minyak dan gas. Mayoritas negara dalam studi ini (enam dari sepuluh) merupakan penandatanganan EITI. Dan lagi, negara-negara G8 juga merupakan partisipan dalam komitmen G8 terhadap Memerangi Korupsi dan Meningkatkan Transparansi yang memasukkan ketetapan bagi transparansi arus dan pembayaran kepada negara-negara mitra. Australia dan Afrika Selatan merupakan perkecualian khusus, karena bukan penandatanganan EITI dan tidak memiliki kebijakan publik yang dikenal dalam area ini.

### 3.3 Hasil – Penyingkapan suportif

Bagian ini membandingkan kinerja negara asal dalam mengatur perusahaan-perusahaan untuk menyingkap informasi yang membuat penduduk dan para pihak bisa menilai secara akurat tentang penyingkapan pembayaran pendapatan, dan mengantisipasi kecenderungan pendapatan di masa depan dalam industri pertambangan. Profil lengkap negara-oleh-negara (dengan catatan penjelasan) bagi indikator transparansi penyingkapan suportif tersedia pada website.

### Penemuan kunci bagi penyingkapan suportif

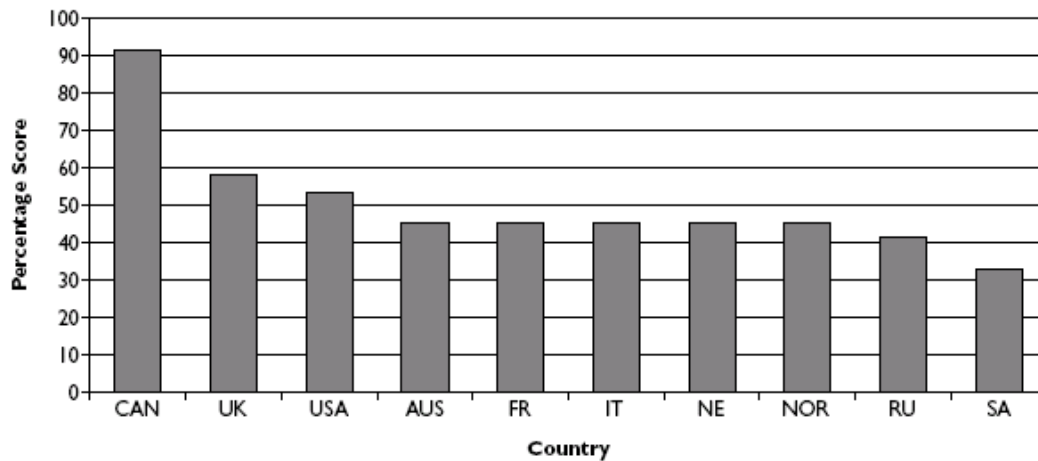
#### 1. Kinerja yang secara keseluruhan tak bersemangat

Walaupun secara marjinal lebih baik dibandingkan kinerja mereka dalam hal dukungan bagi transparansi pembayaran pendapatan, skornya masih tetap buruk. Ketika negara-negara menuntut penyingkapan jenis informasi tertentu di dalam kategori ini, sangat sedikit yang melakukannya dalam basis negara-oleh-negara, penting bagi penduduk untuk bisa menuntut tanggungjawab negara mereka dalam menghitung pendapatan yang mereka terima.

**Tabel 3: Kinerja negara asal dalam menuntut penyingkapan suportif**

Negara	AUS-TRALIA	KANA-DA	PE-RANCIS	ITALIA	BELAN-DA	NOR-WEGIA	RUSIA	AFRIKA SE-LATAN	ING-GRIS	AME-RIKA	NILAI MAK-SIMAL
Kebijakan Apakah peraturan finansial negara, standar akunting dan auditing, menuntut perusahaan-perusahaan untuk menyingkapkan informasi berikut ini:											
10 Nama tambahan material	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
11 Nama properti kunci	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2
12 Rezim kontrak (mis. pembagian produksi, sistem konsesi, perusahaan gabungan) berisiko terhadap pelayanan	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
13 Deskripsi kegiatan eksplorasi dan produksi	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
14 Penghasilan	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
15 Biaya produksi	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
16 Biaya pembangunan dan eksplorasi	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
17 Ukuran keuntungan sebelum pajak	0	2	0	0	0	0	1	0	1	1	2
18 Jumlah produksi	0	2	0	0	0	0	1	0	1	1	2
19 Perkiraan jumlah produksi di masa depan	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	2
20 Ukuran jumlah cadangan	1	2	1	1	1	1	0	0	1	1	2
21 Ukuran nilai cadangan	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Skor Total (B)	11	22	11	11	11	11	10	8	14	13	24
Skor Maksimum (B)	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Skor Total yang Ditimbang (B)	10.0	19.9	10.0	10.0	10.0	10.0	9.1	7.3	12.7	11.8	21.8
Skor Maksimum yang Ditimbang (B)	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8
Skor Persen yang Ditimbang (B)	45.8	91.7	45.8	45.8	45.8	45.8	41.7	33.3	58.3	54.2	100.0
Ranking yang Ditimbang (B)	4	1	4	4	4	4	9	10	2	3	

Perhatian pada indikator 10 (nama-nama tambahan material): Bila hal ini menanyakan nama semua tambahan, bukannya ‘material atau signifikan’, kebanyakan negara (dengan kemungkinan pengecualian AS) akan bernilai 0. Ini merupakan jalan keluar penting bahwa banyak negara saat ini dieksploitir. Umumnya diakui bahwa kurangnya transparansi dan korupsi cenderung menjadi lebih buruk di antara tambahan yang lebih kecil yang ‘lepas dari jaring’. Pemberian poin referensi persyaratan negara asal di masa depan (dan kinerja perusahaan) harus mengajukan pertanyaan ini secara lebih lengkap.



**Grafik 3: Kinerja negara asal dalam mensyaratkan penyingkapan suportif**

**2. Dalam bagian ini Kanada merupakan pelopor**

Skor yang mengesankan, yakni lebih dari 90 persen, membuat Kanada jauh lebih maju dibandingkan kelompok negara-negara berikutnya. Kepemimpinan berbeda yang telah ditunjukkan oleh Kanada, sekali lagi diakibatkan oleh peraturan jaminan progresifnya, yang menuntut penyingkapan mandatori dalam kumpulan informasi dan informasi ‘oleh negara’ yang ada hubungannya dengan cadangan (kuantitas dan nilai neto saat ini), biaya pembangunan di masa depan, properti minyak dan gas, biaya eksplorasi dan pembangunan, sejarah produksi dan tafsiran masa depan. Sayangnya kekuatan potensial dari perundang-undangan ini menjadi berkurang oleh berbagai klausula yang bersifat santai. Misalnya, perusahaan-perusahaan mungkin memuaskan tuntutan penyingkapan informasi ‘oleh negara’, bukannya menyediakan informasi ‘daerah geografis asing’ bagi perusahaan-perusahaan di luar Amerika Utara ‘seperti mungkin cocok bagi penyingkapan yang penuh arti dalam keadaan tersebut’.<sup>19</sup> Kasus Kanada memberikan dasar yang baik untuk membangun sebuah standar emas bagi peraturan jaminan yang bisa dibuat lebih efektif dengan mengetatkan atau membatasi klausula yang bersifat santai.

**3. Dampak harmonisasi peraturan keuangan**

Grafik tersebut menunjukkan sekelompok negara Uni Eropa dalam jajaran menengah. Ini merupakan hasil harmonisasi peraturan keuangan Uni Eropa.

(Informasi lebih lanjut tentang peraturan ini lihat bagian 3.4.)

**4. Afrika Selatan merupakan pemain terlemah tetapi memiliki kesempatan jelas untuk meningkat**

Ini mengecewakan, karena Afrika Selatan menunjukkan kepemimpinan pada awal adopsi Standar Akunting Internasional, sebagai negara pertama yang melakukannya dari sepuluh negara yang terseleksi untuk studi yang rinci dalam laporan ini. Walaupun Afrika Selatan bukanlah penandatanganan formal kode EITI sukarela, mereka telah membangun kerangka kerja penyingkapan suportif yang ekstensif bagi industri-industri tambang dalam bentuk Kode Afrika Selatan untuk pelaporan Sumberdaya Mineral dan Cadangan Mineral (SAMREC Code). SAMREC Code membentuk suatu standar minimum bagi pelaporan publik di sektor mineral, dan yang paling penting telah tergabung dalam peraturan pendaftaran Pertukaran Jaminan Johannesburg (JSE) sebagai suatu persyaratan mandatori. SAMREC Code, walaupun bisa diterapkan pada industri-industri tambang kunci di Afrika Selatan (seperti intan dan batu bara) seperti sikapnya saat ini, secara eksplisit tidak memasukkan sektor minyak dan gas. Ini bukanlah sektor besar di Afrika Selatan, tetapi gabungan mereka ke dalam SAMREC Code, dan itu sebabnya persyaratan pendaftaran JSE membuat Afrika Selatan bisa berperan memimpin dalam membuat indikator ini (membuat tempat kedua atau

ketiga). Saat ini Afrika Selatan sedang memikirkan untuk memasukkan masalah minyak dan gas dalam SAMREC Code.

#### **5. Kinerja Rusia juga buruk, tetapi perusahaan-perusahaannya dipengaruhi oleh praktek negara-negara asal lain**

Rusia juga merupakan pemain yang lemah, yang lagi-lagi hasilnya mengecewakan, dengan adanya komitmen publik Rusia untuk mengadopsi standar akunting internasional. Tetapi kemajuan yang lambat tersebut dikarenakan sejumlah alasan: kebutuhan untuk penguatan institusional (mis. asosiasi akunting sektor swasta); training profesi akunting orang Rusia dalam standar internasional; terjemahan penuh dari standar akunting internasional ke dalam bahasa Rusia. Tahun depan semua perusahaan yang terdaftar akan diminta untuk menghadirkan pernyataan keuangan IFRS atau GAAP AS sehubungan dengan Komisi Jaminan Federal.

Yang secara khusus patut diperhatikan adalah bahwa dorongan menuju standar penyingkapan suportif yang maju datang dari sektor swasta Rusia dengan operasi internasional.<sup>20</sup> Secara internasional standar akunting yang diterima (seperti IFRS dan GAAP AS) merupakan tingkat penyingkapan *de facto* yang diadopsi oleh sejumlah besar perusahaan yang terdaftar di sektor minyak dan gas Rusia, seperti Lukoil dan Gazprom. Mereka menanggapi persyaratan pengaturan pendaftaran pasar bursa, karena kreditor atau investor mereka menuntutnya, bukannya kemajuan di dalam akunting nasional atau peraturan jaminan. Ini mungkin dijalankan untuk menjawab argumentasi bahwa peraturan negara asal bisa menghasilkan lapangan bermain yang tidak sama, membuat perusahaan lokal berada pada ketidakuntungan kompetitif. Peraturan jaminan berarti bahwa perusahaan-perusahaan dari negara apapun yang meningkatkan dana pada pasar modal internasional perlu mematuhi sehingga bisa memiliki dampak positif jauh lebih besar dibandingkan negara-negara di mana pasar-pasar semacam itu berasal. Respon perusahaan-perusahaan Rusia yang beroperasi secara internasional terhadap persyaratan para investor dan kreditor tersebut juga menunjukkan peran kunci bahwa lembaga-lembaga ini bisa bermain dalam meningkatkan transparansi.

### **Penemuan kunci untuk meningkatkan pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif**

Kesempatan emas untuk bertindak – reformasi sedang terjadi sekarang!

#### **Reformasi standar akunting dan peraturan jaminan**

Waktu proyek ini bertepatan dengan reformasi terbesar terhadap standar akunting selama lebih dari 25 tahun. Lebih dari 90 negara akan mensyaratkan atau mengizinkan penggunaan IFRS selama lima tahun mendatang. Ribuan perusahaan di seluruh dunia akan membuat transisi dalam pelaporan keuangan dengan melepaskan diri dari praktek nasional dan mengubahnya ke dalam standar akunting yang dibuat oleh IASB. Negara-negara yang terpilih untuk studi yang terinci dalam laporan ini mempengaruhi semua negara kecuali AS dan Kanada, yang akan terus menggunakan standar akunting nasional mereka sendiri (GAAP). Namun demikian, proyek bersama IFRS – GAAP juga bekerja menuju penjajaran dan harmonisasi yang lebih besar antara standar akunting Amerika Utara dan standar akunting internasional yang diadopsi oleh sejumlah besar komunitas internasional. Gerakan menuju harmonisasi ini akan berdampak pada indikator tingkat perusahaan pada tahun mendatang, karena mayoritas perusahaan minyak dan gas internasional tunduk dengan pergantian menuju IFRS bagi periode akunting yang dimulai pada atau setelah 1 Januari 2005.

Itu sebabnya sumber utama dari perbedaan kinerja negara datang bukan dari perbedaan standar akunting, tetapi dari perbedaan peraturan jaminan. Peraturan jaminan bergabung dan bisa berada di luar peraturan akunting dalam persyaratan penyingkapan yang mempengaruhi industri-industri tambang. Hal ini menjelaskan tentang peran penting Kanada yang signifikan karena peraturan jaminan mandatorinya yang meminta penyingkapan tingkat negara di jajaran luas informasi keuangan.

Kecenderungan di masa mendatang adalah menuju harmonisasi peraturan jaminan. Misalnya, peraturan jaminan Eropa saat ini sedang direformasi sebagai bagian dari paket ukuran finansial (di bawah payung Rencana Aksi Pelayanan Keuangan), untuk meningkatkan persyaratan informasi bagi keuntungan para investor. Struktur pengaturan yang

## Harmonisasi peraturan jaminan Eropa

### Instruksi 2001/34/EC dari Parlemen Eropa dan dari Dewan 28 Mei 2001

Instruksi ini menguraikan persyaratan informasi untuk dipublikasikan bagi admisi jaminan pada pendaftaran bursa saham resmi (Official Journal 184 of 6 July 2001). Instruksi ini memasukkan referensi eksplisit pada tambahan persyaratan bagi sektor tambang.

“Bagi pertambangan hidrokarbon, penggalian dan kegiatan serupa sejauh signifikan, deskripsi deposit, perkiraan cadangan yang bisa dieksploitasi secara ekonomis dan periode kerja yang diharapkan. Indikasi tentang periode dan istilah konsesi utama dan kondisi ekonomi untuk mempekerjakan mereka. Indikasi kemajuan bekerja yang aktual”. (Lampiran 1 para 4.1.3.)

### Instruksi 2003/7/EC dari Parlemen Eropa dan Dewan tertanggal 4 November 2003

Instruksi ini menjelaskan persyaratan informasi bagi prospektus untuk dipublikasikan, bila jaminan ditawarkan kepada publik, atau diakui untuk perdagangan. Instruksi ini memberikan amandemen kepada Instruksi 2001/34/EC, dan memberikan teks dengan relevansi EEA khusus. (Official Journal L 345,31/12/2003 P 0064-0089). Instruksi ini dilaksanakan pada tanggal 31 Desember 2003, dan hari terakhir implementasi dalam Negara Anggota adalah 1 Juli 2005.

**Instruksi Parlemen Eropa dan Dewan** tentang harmonisasi persyaratan transparansi sehubungan dengan informasi tentang pembuatnya di mana jaminan diakui bagi perdagangan pada sebuah pasar yang diatur (tambahan Instruksi 2001/34/EC). Perjanjian politik tentang ‘Instruksi Transparansi’ yang diajukan, sampai pada Parlemen Eropa pada bulan Maret 2004 dan dikonfirmasi pada Dewan ECOFIN pada tanggal 11 Mei 2004. Adopsi formal dijadualkan pada musim gugur 2005. Instruksi baru tersebut harus diimplementasikan oleh Negara-negara Anggota dalam dua tahun. Instruksi Transparansi mengimplikasikan harmonisasi tingkat tinggi, dengan cara Negara Anggota asal yang membuat mungkin melanjutkan untuk menentukan persyaratan penyingkapan yang sedang berlaku dengan lebih keras dan lebih periodik.

mempengaruhi koordinasi dari kondisi bagi admisi pada pendaftaran bursa saham resmi, dan informasi yang akan dipublikasikan tentang jaminan-jaminan itu pada tingkat masyarakat diberikan dalam tiga instruksi kunci, yang dirangkum dalam kotak di bawah ini.

Gerakan menuju harmonisasi akunting dan peraturan jaminan internasional ini merupakan pedang bermata dua bagi *stakeholders* untuk mendorong penyingkapan perusahaan yang lebih besar dalam industri-industri tambang. Di satu sisi, hal itu memberikan fokus terpusat dan biaya yang efektif untuk melobi usaha. Misalnya, riset IASB yang berlangsung tentang standar akunting sehubungan dengan sektor tambang akan memberi informasi standar akunting sektoral di masa depan, dan menyambut input dari setiap unsur pokok.<sup>21</sup> Demikian juga, instruksi-instruksi Eropa menuju harmonisasi peraturan jaminan memberikan rute sentral yang lain lagi bagi tekanan. Di pihak lain gerakan menuju harmonisasi membuat risiko terhadap hasil denominator biasa yang terendah. Instruksi Uni Eropa yang eksis membuat

persyaratan penyingkapan yang lebih keras di tingkat Negara Anggota. Ini bisa digunakan untuk mendorong adanya insentif dan memberikan cakupan untuk menuju ke puncak dalam standar penyingkapan.

### Kode dan standar sektor industri pertambangan

Satu sumber informasi lagi mempengaruhi penyingkapan perusahaan dan pembuatan skor negara melalui indikator Kategori B merupakan akunting sektor pertambangan khusus dan protokol industri. Yang paling signifikan dari hal ini adalah publikasi baru-baru ini tentang Pelaporan Keuangan Internasional Standar 6: *Eksplorasi untuk dan Evaluasi Sumber Mineral* yang diterbitkan oleh IASB pada bulan Desember 2004. Suatu rangkuman dari tujuan dan cakupan IFRS diberikan dalam kotak [di halaman sebaliknya], bersama dengan sorotan isu-isu luar biasa yang harus diperhatikan.

Dalam hal tulisan ini, IFRS 6 tidak akan meminta penyingkapan mandatori dari pembayaran pendapatan korporasi kepada negara-negara

penerima. Namun hal tersebut mensyaratkan penyingkapan pajak keuntungan oleh segmen bisnis atau geografis, dan membuat penyingkapan pembayaran yang signifikan (seperti hak produksi, royalti, bonus) kepada negara-negara penerima (IAS 1, paragraf 103; 81-83). Penggunaan paragraf-paragraf untuk penyingkapan hal-hal signifikan ini dicatat oleh IFRS 6 dalam Basis Kesimpulan. Dan lagi, IFRS 6 akan mempengaruhi indikator-indikator Kategori B yang mencakup penyingkapan suportif yang lebih umum dalam cara-cara kunci berikut:

- persyaratan untuk memperlakukan eksplorasi dan evaluasi aset sebagai kelas aset yang terpisah untuk penyingkapan
- menyediakan klarifikasi dan tuntutan tentang ukuran dan pelaporan kegiatan eksplorasi dan evaluasi.

IASB mengakui bahwa ini merupakan suatu standar sektor pertambangan yang interim dan sangat terbatas. Riset IASB ke dalam standar internasional yang lebih komprehensif bagi industri-industri pertambangan saat ini sedang dilakukan oleh staf dari pembuat standar akunting nasional di Australia, Kanada, Norwegia dan Afrika Selatan. Laporan kemajuan pertama dari tim riset diharapkan jadi pada bulan April 2005 dalam pertemuan ‘pembuat standar nasional’ di kantor-kantor IASB di London. Rincian tentang pertemuan dan laporan riset akan tersedia secara publik. Beberapa dari isu luar biasa yang masih akan dilakukan oleh IASB dicatat dalam kotak [di halaman sebaliknya].

Sebagai tambahan terhadap standar akunting industri pertambangan yang dikeluarkan oleh IASB, ada sejumlah kode dan standar sektor pertambangan yang beroperasi di tingkat negara. Misalnya Kode Afrika Selatan untuk Pelaporan Sumberdaya Mineral dan Cadangan Mineral (Kode SAMREC); Pernyataan Standar Akunting Keuangan 19 dan 69 (FAS 19; FAS 69) yang mencakup akunting sektor

minyak dan gas, dan persyaratan penyingkapan di AS; Kode Australia untuk Pelaporan Sumberdaya Mineral dan Cadangan Biji (Kode JORC) di Australia; dan Pernyataan Praktek Akunting yang Direkomendasi bagi Kegiatan Eksplorasi Minyak dan Gas, Pembangunan, Produksi dan Penonaktifan (SORP) di Inggris.

Riset ini menunjukkan bahwa kode, standar dan protokol yang berbeda ini memiliki pengaturan otoritas di negara-negara secara berbeda. Misalnya, SORP Inggris menyediakan praktek akunting yang direkomendasikan dalam sektor minyak dan gas, tetapi tidak merupakan persyaratan mandatori dari praktek akunting atau peraturan jaminan. Sebaliknya, Kode SAMREC di Afrika Selatan membuat standar minimum untuk pelaporan publik dalam sektor mineral, yang secara eksplisit digabungkan ke dalam Peraturan Pendaftaran JSE. Demikian juga FAS 19 dan 69 di AS dan Kode JORC di Australia menggambarkan persyaratan pelaporan mandatori. Sifat khusus dan mandatori tingkat tinggi dalam kode-kode AS dan Australia (yang mencakup minyak dan gas) menjamin rangking negara yang lebih dibedakan dalam indikator kategori B dibandingkan dengan negara-negara yang tidak tahu protokol sektor khusus, yang berhubungan dengan sektor minyak dan gas (misalnya Rusia dan Afrika Selatan).

### **Membuat penggunaan ruang yang ada untuk manuver dengan lebih baik**

Demikian pula, ada bidang yang sangat mengeksploitasi area ‘abu-abu’ dalam peraturan akunting dan jaminan yang eksis. Misalnya Standar Akunting Internasional (IAS 1; para 103; 81-83) bisa digunakan untuk penyingkapan pembayaran pendapatan yang signifikan seperti hak produksi, pembayaran royalti dan bonus yang dibayarkan kepada negara-negara penerima.

## Eksplorasi IFRS 6 untuk dan evaluasi sumberdaya mineral

### Tujuan

Tujuan IFRS ini adalah untuk mengkhususkan pelaporan finansial bagi eksplorasi untuk dan evaluasi sumberdaya mineral. IFRS khususnya mensyaratkan:

- peningkatan terbatas terhadap praktek akunting yang eksis bagi pembiayaan eksplorasi dan evaluasi
- entitas yang mengenali aset eksplorasi dan evaluasi untuk menilai aset seperti aset untuk perusakan sehubungan dengan IFRS dan mengukur perusakan apa saja yang berhubungan dengan IAS 36 (Perusakan Aset)
- singkapkan identifikasi itu dan jelaskan jumlah pernyataan keuangan entitas yang meningkat dari eksplorasi untuk dan evaluasi sumberdaya mineral, dan membantu pengguna dari pernyataan finansial tersebut untuk mengetahui jumlah, waktu dan kepastian arus uang kontan di masa depan tersebut dari aset eksplorasi dan evaluasi apa saja yang dikenal.

### Bidang

Harus ada entitas yang memberlakukan IFRS terhadap biaya eksplorasi dan evaluasi yang muncul. IFRS tidak menunjukan aspek akunting lain dengan entitas yang digunakan dalam eksplorasi untuk dan evaluasi sumberdaya mineral. Entitas harus tidak memberlakukan IFRS pembiayaan pada:

- kegiatan yang mendahului eksplorasi untuk dan evaluasi sumberdaya mineral
- setelah kelayakan teknis dan kelangsungan komersial pertambangan sumberdaya mineral dapat dibuktikan.

### Isu-isu menonjol

Standar interim ini memberikan pedoman bagi transisi entitas ke IFRS sebelum standar komprehensif dibuat. Beberapa isu menonjol yang perlu dibicarakan dalam standar yang akan datang termasuk:

- standarisasi akunting untuk dan penyingkapan kuantitas serta nilai cadangan sebagai indikator kunci kinerja sektor pertambangan
- metode yang konsisten untuk mempertanggungjawabkan dan melaporkan kegiatan eksplorasi dan evaluasi
- pelaporan pusat biaya di tingkat negara
- penyingkapan terpisah dari pembayaran pendapatan yang signifikan (seperti royalti, hak produksi dan bonus)
- penyingkapan hukum yang berbeda dan pengaturan yang berbagi risiko
- akunting untuk dan penyingkapan usaha bersama

Sumber: IASB(2000);<sup>22</sup> PWC (2004)<sup>23</sup>

## 3.4 Hasil – Akses informasi (ATI)

Menyelidiki kegunaan akses hukum dan sistem informasi (ATI) untuk meningkatkan transparansi pembayaran pendapatan merupakan area analisis baru. Berikut ini adalah penggambaran produk fase besar pertama dari pengumpulan data. Selama fase-fase mendatang dari ‘mengukur transparansi’, penemuan mungkin perlu disaring.<sup>24</sup> Tabel [di balik ini] menunjukkan skor rinci oleh negara dengan rangking keseluruhan dari masing-masing negara (urut abjad). Profil lengkap negara-oleh-negara (dengan

catatan penjelasan) bagi akses terhadap indikator informasi tersebut bisa ditemukan pada website.

### Penemuan kunci bagi Akses pada Informasi

#### 1. Kebijakan standar emas – Afrika Selatan

Tidak ada satupun skor negara yang melebihi 48 persen.

Afrika Selatan pemimpinnya, terutama karena kebijakan ATI ‘standar emas’nya. Didukung oleh hak konstitusional, ini memelihara akses terhadap informasi ketika diperlukan untuk melindungi atau

mendapatkan hak lain. Ini mencakup akses terhadap informasi yang dipegang oleh *parastatal*. Uniknya, dan paling penting, hal itu juga mencakup informasi yang dipegang oleh sektor swasta dan meluas pada non-penduduk Afrika Selatan. Surat keberatan bahwa akses tersebut harus diperlukan bagi proteksi atau menjalankan hak lain telah diinterpretasikan secara luas untuk memasukkan hak hukum statutori dan hukum adat, demikian juga hak konstitusional. Ini meliputi semua hak yang mungkin akan meningkat sehubungan dengan sikap dan akuntabilitas publik terhadap perusahaan minyak dan gas. Selain itu, hak dinikmati oleh non-penduduk dan penduduk Afrika Selatan. Hal ini sangat potensial dalam mengakses informasi tentang pembayaran pendapatan dari perusahaan-perusahaan kepada negara-negara penerima. Namun, sampai saat ini Afrika Selatan memiliki catatan buruk dalam hal kinerja ATI umum, dan beberapa kasus yang berfokus pada sektor swasta telah berada di bawah undang-undang yang relatif baru ini.

## **2. Sistem ATI yang bagus bisa diperluas untuk mencakup area kunci**

Kanada memiliki sistem terbaik di dunia dalam hal memudahkan akses terhadap dokumentasi publik, dengan sebuah badan pelaksana yang dibangun dan dihormati, yakni Kebebasan Federal Komisaris Informasi. Namun undang-undang ATI Kanada secara serius tidak sempurna, karena hanya mencakup informasi yang dipegang oleh lembaga-lembaga pemerintah. Di satu tingkat, Amerika Serikat memiliki salah satu sistem terbaik tentang akses terhadap informasi di dunia. Catatan publik tersedia sehubungan dengan jutaan permintaan dari penduduk. Tetapi kekuatan rezim ATInya secara serius telah dicairkan, pertama oleh sifat kronis dalam hal penundaan respon terhadap permintaan,

dan kedua karena mundurnya kebijakan publikasi proaktif yang dibangun dengan baik, tentang sanksi informasi oleh Jaksa Agung Ashcroft setelah adanya serangan 11 September. Jenis-jenis masalah ini diperburuk dengan tidak adanya badan spesialis yang menangani masalah kekeliruan. Juga, undang-undang ATI tidak mencakup sektor swasta.

Baru-baru ini Inggris telah membentuk kebijakan dan sistem baru. Walaupun mereka tidak mencakup informasi yang dipegang oleh sektor swasta, secara umum mereka terkonstruksi dengan baik. Namun waktunya kurang untuk menilai apakah pemerintah bisa mengatasi kultur kerahasiaan bersejarahnya. Bila Inggris mematuhi tugas-tugas barunya di bawah Undang-undang Kebebasan Informasi, maka skornya akan naik dengan cepat. Kanada, Belanda dan pada tingkat yang lebih kecil Australia dan Norwegia, memiliki sistem bagus tentang informasi yang dipegang oleh badan-badan publik. Namun hal ini tidak diperluas sampai pada *parastatal* (perusahaan yang sebagian/penuh milik negara) atau sektor swasta.

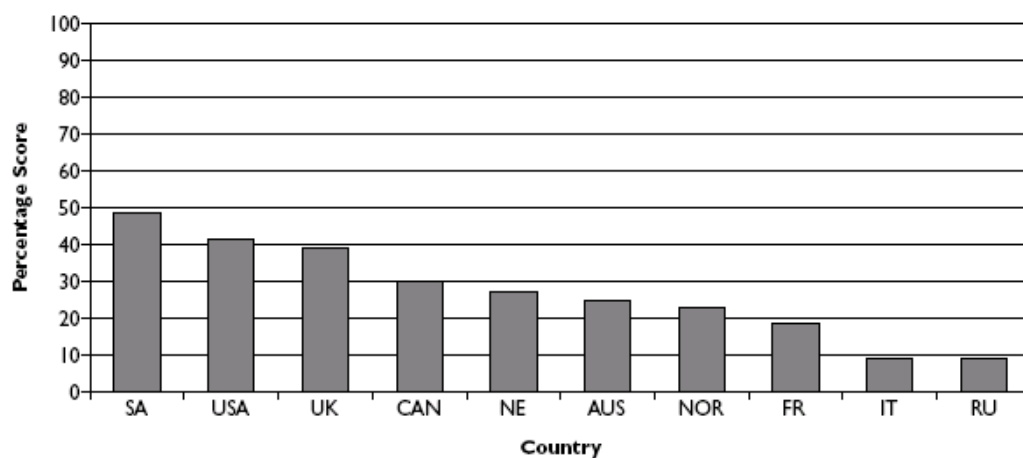
## **3. Respon yang lambat dalam kebijakan dan praktek**

Rusia muncul pada rangking terbawah. Tidak hanya hak legalnya atas akses terhadap informasi sangat terbatas, tetapi juga semua bukti yang tersedia menyatakan bahwa sangat sulit menggunakannya, dan merupakan instrumen yang sangat tumpul dalam hal mengizinkan akses terhadap informasi. Italia juga memiliki masalah besar dalam hal undang-undang, manajemen, dan kinerja. Perancis mengecewakan, mereka perlu meningkatkan standar hukum dan manajemen serta pelaksanaannya. Baik Perancis maupun Italia dinamai kembali dalam hal kultur kerahasiaan birokrasi.

**Tabel 4: Kinerja negara asal tentang akses terhadap informasi**

Negara	AUS-TRA-LIA	KAN-ADA	PE-RAN-CIS	ITALIA	BELA-NDA	NOR-WEGIA	RUSIA	AFR-IKA SEL-ATAN	ING-GRIS	AME-RIKA	NILAI MAK-SIMAL
<b>Kebijakan</b>											
1 Apakah ada hak untuk mengakses informasi yang disimpan dalam undang-undang atau dalam Konstitusi?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2 Dalam undang-undang, apakah hak legal diperluas untuk mencakup informasi yang dipegang oleh <i>parastatal</i> seperti perusahaan minyak negara?	0	0	0	0	3	0	0	3	3	3	3
3 Dalam undang-undang, apakah hak legal untuk mengakses informasi diperluas untuk mencakup informasi yang dipegang oleh perusahaan swasta?	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	5
4 Apakah ada pengecualian atau eksklusif tersembunyi yang menegaskan kewajiban untuk memberikan akses terhadap informasi sehubungan dengan industri-industri pertambangan?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
5 Apakah ada pengecualian yang diseimbangkan oleh Kepentingan Publik yang mengesampingkan proteksi?	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
6 Apakah undang-undang memasukkan tugas apapun untuk mengungkapkan secara proaktif – misalnya tanpa permintaan bagi informasi di bawah undang-undang tersebut?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Manajemen</b>											
7 Apakah ada prosedur dan infrastruktur yang cukup? Apakah hal tersebut memberikan hak atas akses yang bisa dipergunakan?	3	4	2	1	6	3	1	6	6	6	15
8 Apakah ada mekanisme pelaksanaan (seperti pada komisi informasi atau tribunal appeal) dan apakah itu independen?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
<b>Kinerja</b>											
9 Apakah ada implementasi efektif atas akses terhadap hak informasi dan apakah negara tunduk dengan tugas-tugas legal, dalam hal batas dan prosedur lain dari persyaratan?	3	4	2	0	0	2	1	3	2	6	15
10 Apakah pelaksanaan mekanisme bisa diakses, mampu dan manjur?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
Skor Total (C)	11	13	8	4	12	10	4	21	17	18	44
Skor Maksimum (C)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
Skor Total yang Ditimbang (C)	5.438	6.426	3.95	1.98	5.932	4.94	1.977	10.38	8.403	8.898	21.75
Skor Maksimum yang Ditimbang (C)	21.75	21.75	21.8	21.8	21.75	21.8	21.75	21.75	21.75	21.75	21.75
Skor Persen yang Ditimbang (C)	25	29.55	18.2	9.09	27.27	22.7	9.091	47.73	38.64	40.91	100
Ranking yang Ditimbang (C)	6	4	8	9	5	7	9	1	3	2	

Perhatikan: Sehubungan dengan indikator 9 yang mencakup 'implementasi efektif', skor 0 diberikan kepada Italia dan Belanda, karena informasi dari sumber publik tidak cukup untuk membuat penilaian, dan permintaan untuk klarifikasi dari departemen-departemen pemerintah tentang isu ini tidak dijawab. Sehubungan dengan semua indikator bagi Rusia, informasi yang tersedia dari sumber publik atau disediakan oleh departemen-departemen pemerintah sangat terbatas. Undang-undang baru ATI Inggris baru dilaksanakan pada bulan Januari 2005. Untuk alasan tersebut maka tingkat implementasi saat ini diberi skor rendah (indikator 9). Ini akan cepat meningkat bila kemajuannya sejajar dengan rencana yang disetujui untuk implementasi undang-undang tersebut. Itu sebabnya angka-angka ini harus diperlakukan dengan sangat hati-hati.



**Grafik 4: Negara asal mendukung untuk akses informasi**

#### 4. ATI yang dipegang pemerintah – paling baik tetapi paling tidak berguna

Secara umum hukum ATI yang lebih lama – yakni dari Australia dan Kanada – hanya mencakup informasi publik yang dipegang oleh departemen-departemen pemerintah. Ini terutama disebabkan oleh fakta bahwa mereka diloloskan sebelum revolusi dalam struktur pemerintah yang muncul selama tahun 1980an dan 1990an, ketika banyak fungsi publik kekurangan sumber atau dibuat swasta.

Hukum seperti itu hanya membantu dalam mengakses informasi tentang pembayaran pendapatan yang dibayarkan oleh perusahaan-perusahaan kepada negara penerima, di mana informasi semacam itu dipegang oleh departemen-departemen pemerintah. Saat ini, hal seperti itu sangat jarang terjadi. Untuk meningkatkan transparansi di bawah peraturan ATI yang ada, negara-negara asal harus meningkatkan persyaratan tentang informasi yang harus dilaporkan ke pemerintah, dan isinya diuraikan dalam kategori A dan B.

#### 5. ATI yang dipegang oleh *parastatal* – cakupan dan kegunaan yang memadai

Undang-undang ATI yang lebih moderen cenderung untuk mencakup entitas swasta yang menunjukkan fungsi publik dan perusahaan-perusahaan milik negara. Seperti telah dikatakan, ini meliputi AS, Inggris, Belanda dan Afrika Selatan. Sebaliknya, Undang-undang Kebebasan Akses

Terhadap Informasi Kanada hanya mengizinkan akses terhadap dokumen-dokumen yang disimpan oleh administrasi umum. Di Kanada, ada kekhawatiran tentang meningkatnya jumlah organisasi kuasi-pemerintah yang menunjukkan fungsi publik tetapi beroperasi di luar undang-undang Kebebasan Informasi. Undang-undang ATI harus diperluas sampai badan-badan semacam itu. Dan khususnya ketika negara-negara asal memiliki perusahaan-perusahaan minyak dan gas milik pemerintah yang beroperasi di wilayah lain, undang-undang ATI harus meliputi pembayaran pendapatan dari badan-badan semacam itu.

#### 6. ATI yang dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta – paling sedikit cakupannya tetapi paling berguna

Ini adalah jenis ATI yang paling berguna, karena akan membuat mereka yang membutuhkan menanyakan sebuah perusahaan EI untuk menyingkapkan pembayaran yang mereka lakukan kepada negara-negara penerima. Hanya Undang-undang Promosi Akses terhadap Informasi Afrika Selatan (PAIA) tahun 2000 mencakup informasi yang dipegang oleh sektor swasta, di mana akses diperlukan untuk melindungi atau melaksanakan hak yang lain. Dari sepuluh negara yang ditinjau, ini merupakan penemuan komparatif paling penting.

Sebuah tinjauan Undang-undang Kebebasan Informasi Persemakmuran Australia tahun 1982 kehilangan satu kesempatan untuk memperluasnya ke sektor swasta. Tinjauan tersebut

memperdebatkan bahwa sektor swasta telah akuntabel terhadap komunitas melalui pengaturan rencana dan kode praktek sukarela.<sup>25</sup> Namun ini tidak cukup untuk menjalankan kepentingan transparansi pendapatan dalam mengurangi korupsi, dan memperbaiki penggunaan sumberdaya dan dampak perusahaan-perusahaan terhadap komunitas di luar negara asal.

Di Amerika, kebutuhan mengatur untuk meningkatkan transparansi bisnis direfleksikan dalam bagian undang-undang lingkungan yang disebut Perencanaan Darurat dan Hak Komunitas untuk Mengetahui Undang-undang pada tahun 1986.<sup>26</sup> Ini telah membuat bisnis sudah lama terbiasa untuk menyingkap sedikit atau tidak ada informasi tentang operasi mereka secara meningkat merasa berkewajiban secara hukum untuk membuka pintu perusahaan mereka – dan kadang-kadang bahkan proses pengambilan keputusan mereka – kepada penduduk dari komunitas dan para *stakeholder* dengan mereka. Namun hal ini belum meluas pada transparansi pembayaran pendapatan negara-oleh-negara.

Hukum ATI di sembilan negara lain dari studi ini harus direformasi untuk merefleksikan standar emas yang dibuat oleh Afrika Selatan, seperti mereka memasukkan akses terhadap informasi yang dipegang oleh sektor swasta, di mana hal ini perlu untuk melindungi atau melaksanakan hak lain.

#### **7. Hak non-penduduk terhadap akses informasi**

Akhirnya berguna untuk mencatat bahwa di semua negara, kecuali Kanada, non-penduduk mungkin bisa mengambil manfaat atas hak legal untuk mengakses informasi. Ini berarti bahwa siapapun dari negara penerima di mana pertambangan dilakukan, dalam teori bisa meminta informasi dari negara-negara asal.

#### **8. Perkecualian**

Ada sejumlah perkecualian biasa dalam hukum ATI yang bisa mengurangi kewajiban untuk memberikan akses terhadap informasi dari industri pertambangan. Ini termasuk informasi komersial, perjanjian finansial dengan bisnis dan industri, rahasia perdagangan dan informasi pihak ketiga. Seperti disebutkan di atas, banyak perkecualian 'normal' yang dimasukkan sebagai alasan yang baik dalam hukum ATI mungkin dilanggar oleh para birokrat bila mereka keberatan untuk mengalahkan

tujuan kebijakan publik hukum ATI. Di Norwegia, raja yang harus memberikan perkecualian, ketika terindikasi adanya alasan penting.<sup>27</sup> Tidak ada contoh yang dikutip dalam undang-undang. Undang-undang Kebebasan Informasi Inggris berisi banyak perkecualian, dan telah dikritik oleh organisasi-organisasi non pemerintah serta politisi di seluruh spektrum politik karena tidak memadai dan lebih lemah dibandingkan kode etik yang ada.<sup>28</sup>

Karena alasan ini, perlu adanya kepentingan publik yang mengesampingkan klausula. Hanya hukum ATI di Australia, Afrika Selatan dan Inggris memiliki ketentuan semacam itu. Ketika kepentingan publik dalam hal penyingkapan lebih besar daripada kepentingan publik dalam memegang informasi sehubungan dengan perkecualian, informasi harus dibuka. Supaya hukum ATI menjadi efektif, dalam memperkenalkan transparansi di bidang industri minyak dan gas, di mana kepentingan komersial tetap begitu kuat dan kemungkinan korupsi signifikan, penting supaya kepentingan publik semacam itu dikesampingkan.

#### **9. Penyingkapan proaktif**

Kecuali untuk hukum Perancis dan Kebebasan Informasi (FOI) Inggris, semua hukum FOI lain memasukkan tentang tugas untuk menyingkap informasi secara proaktif tanpa harus ada permintaan formal. Bagi beberapa negara seperti Italia, ini terbatas pada mempublikasikan informasi sehubungan dengan institusi dan fungsinya atau, dalam hal Norwegia, sebuah indeks elektronik dari semua catatan yang tersedia. Di Australia, Kanada, Belanda, Afrika Selatan dan AS, persyaratannya termasuk publikasi reguler dari manual plus laporan tahunan dan laporan keuangan.

#### **10. Sistem manajemen**

Implementasi yang baik mempercayakan pada investasi dan penyadaran tentang hukum, formalitas minimum dalam menyerahkan permohonan, catatan manajemen yang benar, dan penunjukan pejabat informasi yang cocok.

Biaya minimum untuk mengakses juga vital. Di Norwegia dan Italia, dokumen biasanya disediakan secara gratis. Di Afrika Selatan, ada ongkos mengakses sebesar R35 (AS\$ 10), dengan tambahan biaya tergantung pada ukuran dan bahasa dari informasi yang diminta. Di Inggris dan AS, biaya penyingkapan ditentukan oleh otoritas publik

sehubungan dengan peraturan.<sup>29</sup> Di Australia rezim ongkos kebebasan informasi saat ini merupakan subyek kritik yang besar. Pemohon komplain bahwa biayanya tinggi dan bahwa mereka bahkan membayar bila semua dokumen yang mereka minta termasuk basis perkecualian. Para jurnalis bisa menyebutkan perkiraan biaya beberapa ribu dollar.<sup>30</sup> Di Kanada, upaya untuk meningkatkan pendapatan dengan menjual informasi dan meningkatkan ongkos pemrosesan mungkin mengurangi akses yang sama terhadap informasi pemerintah.<sup>31</sup>

Kebebasan dalam meminta informasi umumnya dibuat secara tertulis kepada badan-badan publik. Dalam hal di mana seorang pemohon buta huruf atau cacat, pejabat publik harus membantunya. Ini secara eksplisit disebutkan dalam hukum Afrika Selatan dan Inggris, dan untuk Afrika Selatan, bila diperlukan maka informasi juga harus disediakan dalam bahasa setempat.

### 11. Mekanisme pelaksanaan

Suatu kombinasi mekanisme pelaksanaan internal, eksternal dan independen ada di antara sepuluh negara.

Australia memiliki Tribunal Administrasi Permohonan independen, demikian juga tinjauan yudisial dan ombudsman. Kanada memiliki Komisaris Informasi independen yang bisa menginvestigasi komplain, tetapi tidak memiliki kekuasaan untuk mengeluarkan peraturan yang mengikat. Di Perancis, CADA (*Committee of Access to Administrative Documents*) dikenai biaya dengan supervisi Undang-undang, sementara permohonan ditangani oleh pengadilan administratif. Norwegia juga memiliki sistem permohonan internal dan Ombudsman menyediakan supervisi. Belum ada kasus di mana suatu permohonan telah dibuat kepada pengadilan dalam 30 tahun selama adanya Undang-undang Norwegia.<sup>32</sup> Hukum Inggris menciptakan kantor bagi Komisaris Informasi independen dengan kekuasaan untuk menerima komplain dan mengeluarkan keputusan. Permohonan dibuat kepada Tribunal Informasi independen.

Sejumlah negara bagian di AS memiliki komisi informasi yang meninjau keputusan-keputusan, tetapi tidak ada lembaga supervisi sentral. Pengadilan merupakan satu-satunya titik peninjauan eksternal di Belanda, Afrika Selatan dan AS. Ini

secara efektif mencegah pengguna dari menjalankan hak-hak mereka karena adanya biaya dan penundaan signifikan dalam menangani kasus.<sup>33</sup> Di Italia, ada komite supervisi di bawah Kantor Perdana Menteri yang dikenal sebagai Komite tentang Akses terhadap Dokumen Administratif. Permohonan bisa ditujukan kepada pengadilan administratif regional. Sistem internal cenderung untuk membenarkan penyangkalan, sehingga membuat lebih banyak penundaan, bukannya meningkatkan akses.<sup>34</sup>

Suatu mekanisme pelaksanaan independen penting untuk menjamin bahwa masalah penundaan dan biaya tidak mencegah kasus-kasus untuk diajukan dan diproses dengan sukses.

### 12. Kerelaan dan kinerja

Pengertian bahwa keputusan dan proses terbuka terhadap penelitian yang cermat, termasuk di bawah Kebebasan Undang-undang Informasi, membuat disiplin yang terus-menerus terhadap sikap. Di Australia, Kebebasan Undang-undang Informasi telah memberikan tanda adanya dampak positif terhadap cara badan-badan pemerintah membuat keputusan dan cara mereka mencatat informasi. Namun penaksirannya tidak positif secara menyeluruh. Sejumlah pengguna yang tidak puas terhadap Undang-undang tersebut berpendapat bahwa undang-undang tersebut tidak mencapai tujuannya.<sup>35</sup>

Di Kanada, dalam tinjauan mereka pada tahun 1998, Komisaris Informasi menganggap Undang-undang tersebut sukses. Walaupun begitu, penundaan, rahasia besar, penanganan catatan yang tidak benar, biaya dan campur tangan politik dianggap sebagai beban. Penduduk memiliki contoh-contoh pengalaman yang jahat dan tidak rela serta bersifat permusuhan.<sup>36</sup> Sejak itu kebanyakan lembaga secara substansial meningkatkan prosedur mereka, sehingga penundaan telah berkurang.

Di Norwegia, sebuah analisis yang dilakukan pada bulan September 2001 menemukan bahwa dalam hal menyembunyikan informasi dalam pelanggaran Kebebasan Undang-undang Informasi, pelanggar terburuk adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan dan Menteri Petroleum dan Energi.<sup>37</sup> Ada pertentangan tentang seberapa baik undang-undang bekerja di Belanda. Walaupun peraturan umumnya adalah bahwa informasi pemerintah harus

selalu tersedia bagi penduduk, hal tersebut tidak selalu terjadi.<sup>38</sup>

Di Afrika Selatan, sebuah studi yang dilakukan pada tahun 2003 tentang akses terhadap informasi mengungkapkan adanya masalah serius dengan implementasi Promosi Akses terhadap Undang-undang Informasi (PAIA = *Promotion of Access to Information Act*), yang dianggap sebagai undang-undang yang bagus di atas kertas.<sup>39</sup> Di antaranya ada kekurangan kesadaran secara umum atas eksistensi dan maksud undang-undang, training yang tidak cukup dalam penyampaian informasi, dan kesalah-mengertian yang luas tentang peran akuntabilitas dalam pemerintah. Sebuah studi lebih jauh menguji kerelaan yang menemukan bahwa departemen-departemen pemerintah lebih tidak mengindahkan permohonan untuk mendapatkan informasi daripada meresponnya (62% permohonan lengkap sama sekali tidak mendapat respon).<sup>40</sup>

### 3.5 Hasil – lingkungan tata pemerintahan yang luas

Bagian ini menilai tingkatan sampai mana lingkungan tata pemerintahan yang luas dari masing-

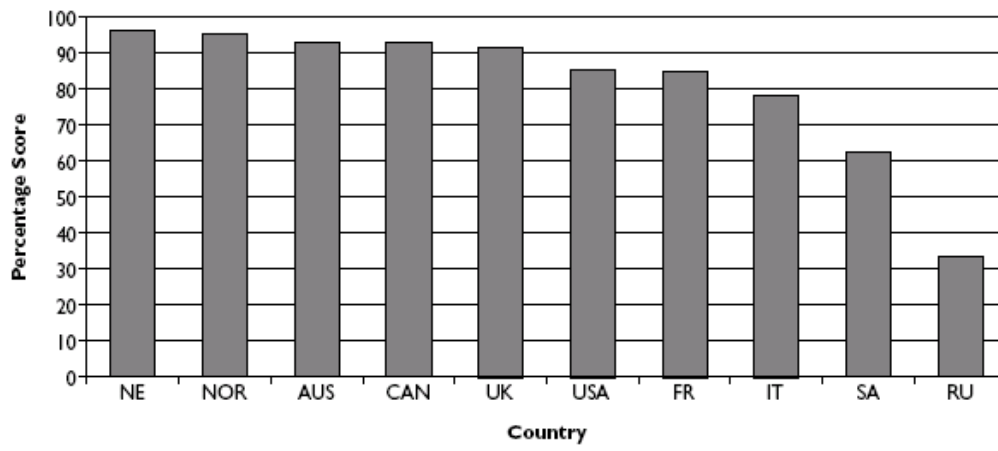
masing negara asal mendukung transparansi dan akuntabilitas. Profil lengkap negara-oleh-negara (dengan catatan penjelasan) bagi indikator lingkungan tata pemerintahan yang luas tersedia pada website kami, [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparenc](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparenc)y.

Penemuan kunci bagi lingkungan tata pemerintahan yang luas

Hasil tersebut memiliki respon lambat seperti dalam indikator A dan B, dengan Rusia dan Afrika Selatan memiliki skor buruk. Maka para pemimpinya menjadi Belanda dan Norwegia, di mana kultur dan praktek keterbukaan yang telah lama dijalankan, peraturan dan hasil stabilitas secara keseluruhan mendapat skor tinggi. Australia juga mendapatkan skor bagus dalam kategori ini, namun sebaliknya mereka mendapatkan skor buruk. Ini kemudian diikuti oleh kelompok serupa yakni Kanada, Inggris dan AS yang menempati rangking keempat, kelima dan keenam, bukannya tempat puncak seperti yang telah mereka duduki pada Kategori A dan B.

**Tabel 5: Lingkungan tata pemerintahan yang luas**

Negara	AUS-TRA-LIA	KA-NADA	PE-RAN-CIS	ITALIA	BE-LAN-DA	NOR-WE-GIA	RUSIA	AFRI-KA SE-LATA N	ING-GRIS	AME-RIKA
1 Suara dan akuntabilitas	0.94	0.95	0.88	0.84	0.98	0.99	0.34	0.71	0.94	0.91
2 Stabilitas politik	0.90	0.87	0.71	0.73	0.96	0.97	0.33	0.43	0.74	0.56
3 Efektivitas pemerintah	0.93	0.95	0.91	0.80	0.99	0.93	0.44	0.69	0.98	0.91
4 Kualitas pengaturan	0.95	0.94	0.86	0.84	0.99	0.92	0.44	0.69	0.98	0.91
5 Pengaturan undang-undang	0.95	0.94	0.88	0.76	0.95	0.97	0.25	0.60	0.94	0.92
6 Pengontrolan korupsi	0.94	0.96	0.89	0.76	0.96	0.95	0.21	0.68	0.94	0.92
Skor Total (1–6) (D)	5.6	5.6	5.1	4.7	5.8	5.7	2.0	3.8	5.5	5.1
Skor Maksimal (D)	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Skor Total yang Ditimbang (D)	8.1	8.1	7.4	6.9	8.5	8.3	2.9	5.5	8.0	7.4
Skor Maksimal yang Ditimbang (D)	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7
Skor Persen yang Ditimbang (D)	93.5	93.4	85.4	78.8	97.2	95.5	33.6	63.2	92.0	85.6
Ranking yang Ditimbang (D)	3	4	7	8	1	2	10	9	5	6



Grafik 5: Lingkungan tata pemerintahan luas

## 4 Kesimpulan dan rekomendasi

Bagian berikut mengulas hasil dari kategori A dan B (transparansi pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif), diikuti oleh kategori C (akses terhadap informasi) dan D (lingkungan tata pemerintahan yang luas).

### 4.1 Transparansi pendapatan dan penyingkapan suportif – semua negara

#### Kesempatan emas – mengambil keuntungan gerakan menuju reformasi

Di luar retorika, kebanyakan mereka yang telah membuat komitmen terhadap transparansi dalam industri-industri pertambangan telah melakukan tindakan konkrit yang berskala kecil. Khususnya, mereka belum melakukan apa-apa untuk meningkatkan peraturan yang mengatur transparansi perusahaan, walaupun mereka memiliki kekuasaan untuk meminta mereka mempublikasikan apa yang mereka bayarkan kepada negara-negara penerima kapan saja mereka beroperasi.

Tetapi kini reformasi terbesar dalam standar akunting selama lebih dari 25 tahun sedang dilakukan. Pada gilirannya, hal ini segera membuat adanya tinjauan signifikan dan reformasi dalam peraturan finansial lain seperti masalah jaminan. Ini memberikan kesempatan emas bagi negara-negara asal untuk membuat arus kuat transparansi pembayaran pendapatan ke dalam standar penyingkapan secara global. Hasil dari agenda reformasi akan mempengaruhi standar penyingkapan di seluruh dunia untuk tahun-tahun mendatang.

#### Rekomendasi – sekaranglah waktunya untuk beraksi

- Negara-negara asal harus menangkap kesempatan reformasi dalam peraturan keuangan

untuk menjamin bahwa perusahaan-perusahaan yang beroperasi dalam yurisdiksi mereka mempublikasikan apa yang mereka bayarkan kepada pemerintah-pemerintah di seluruh negara di mana mereka beroperasi.

- Ini harus dimulai dengan deklarasi G8 untuk mendukung standar penyingkapan secara global, sebagai bagian Rencana Aksinya tentang ‘Memerangi Korupsi dan Meningkatkan Transparansi’.
- Para investor, masyarakat sipil dan perusahaan-perusahaan yang tertarik dalam masalah penggunaan pendapatan dengan cara lebih baik, dan meningkatkan ‘izin operasi’ lokal bagi perusahaan-perusahaan, harus berurusan dengan pembuat aturan untuk memanfaatkan kesempatan yang unik ini dengan sangat efisien.

#### Kesempatan bagi standar akunting yang ditingkatkan

Suatu proyek riset saat ini sedang dilakukan oleh IASB untuk membuat standar akunting internasional bagi sektor mineral secara lebih komprehensif, IFRS 6. Kebanyakan pertemuan-pertemuan IASB terbuka dan bahan serta tanggal pertemuan yang akan datang diumumkan dalam website IASB ([www.iasb.org](http://www.iasb.org)). Makalah diskusinya akan diterbitkan pada awal tahun 2006.

Sebuah proyek bersama antara Standar Pelaporan Keuangan Internasional dan Prinsip Akunting yang Diterima Umum (GAAP) sedang dijalankan. Dengan komitmen untuk belajar dari praktek terbaik, ini bisa meningkatkan halangan global terhadap penyingkapan. Namun demikian, tanpa itu ada bahaya bahwa prosesnya bisa lebih mengecilkkan halangan sampai ke denominator biasa yang terendah.

Beberapa standar akunting yang ada telah memberikan sejumlah ‘area abu-abu’, di mana ada bidang informasi yang diberikan pada pembayaran pendapatan. Misalnya IFRS memberikan sejumlah

area di mana informasi bagi indikator A dan B bisa disingkat – mis IAS 1 (para 103; 81-83) bisa menyingkapkan pembayaran signifikan (seperti hak produksi, royalti, bonus) kepada negara-negara penerima. Bidang yang ada ini bisa lebih siap digunakan oleh para anggota EITI dan anggota Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan.

## Fokus pada peningkatan peraturan jaminan

Seperti juga dengan harmonisasi standar akunting internasional, ada juga gerakan menuju peraturan jaminan di tingkat Eropa (di bawah bantuan Rencana Pelayanan Finansial). Di sini termasuk Instruksi EC 2001/34/EC dan amandemen melalui ‘Instruksi Prospektus’ dan ‘Instruksi Transparansi’. Ini menawarkan poin-poin pengaruh yang signifikan, karena pemerintah nasional mempersiapkan peraturan mereka sendiri sehubungan dengan persyaratan Instruksi-instruksi ini. Misalnya Pemerintah Inggris telah menerbitkan konsep konsultasi mereka sendiri untuk merevisi Peraturan Pendaftaran Inggris dan negara-negara Eropa lain akan melakukan hal yang sama.

Namun demikian, penyingkapan kekuasaan peraturan jaminan sering dicairkan oleh berbagai klausule yang bersifat santai atau perkecualian. Misalnya di AS, penerbit swasta asing dibebaskan dari beberapa persyaratan penyingkapan pendaftar AS, sementara peraturan jaminan Kanada memberikan kesantiaian tertentu yang bisa digunakan untuk membatasi persyaratan untuk melakukan penyingkapan oleh negara tersebut. Demikian pula, perusahaan-perusahaan Inggris dan Belanda menyingkapkan pembayaran pendapatan kepada pemerintah dari operasi minyak dan gas domestik, sementara hal ini tidak dipersyaratkan bagi operasi luar negeri.

Lagi-lagi, setiap harmonisasi standar harus menghindari keadaan kelewat waktu ke dalam setiap penurunan menuju denominator terendah, tetapi malahan membangun praktek terbaik. Penggabungan kode-kode industri praktek terbaik ke dalam peraturan akunting dan jaminan bisa menjadi sangat berkuasa. Misalnya kode Komisi Cadangan Bijih Besi Gabungan (JORC – Joint Ore Reserves Committee) telah digabungkan ke dalam peraturan pendaftaran Australia. Sebaliknya kekuasaan Pernyataan Praktek-praktek yang

Direkomendasikan (SORP – Statements of Recommended Practices) di Inggris diperlemah oleh ‘praktek terbaik’nya dibandingkan sifat mandatorinya.

Banyak negara dilaporkan kekurangan koordinasi antara departemen-departemen pemerintah yang berbeda tentang komitmen penyingkapan dalam sektor pertambangan. Misalnya, sejumlah pembuat standar akunting tidak sadar akan komitmen negaranya terhadap EITI atau G8, atau implikasi yang seharusnya dimiliki bagi peraturan akunting dan jaminan.

## Rekomendasi – Menjamin akunting dan mendaftarkan persyaratan akan mendukung transparansi

- Pengurus Standar Akunting Internasional mengatur IFRS dan pembuat aturan jaminan harus menjamin reformasi hasil dalam:
  - penyingkapan pembayaran pendapatan oleh perusahaan-perusahaan dalam industri pertambangan
  - penyingkapan pada basis negara-oleh-negara, bukan oleh segmen atau area geografis
  - penghindaran perkecualian yang secara serius akan membatasi penyingkapan yang tepat.
- Semua pembuat aturan yang terlibat dalam pemersatuan harus memfokuskan diri pada pencapaian ke puncak’ dalam standar, bukannya kelambatan ke dalam denominator biasa yang terendah.
- Negara-negara asal harus mengekspresikan dukungan politik bagi reformasi semacam itu.
- Masyarakat sipil, termasuk LSM dan investor harus sangat terlibat untuk mendorong reformasi ini. Indikator-indikator yang dimasukkan dalam kerangka kerja ‘Pengukuran Transparansi’ dan ‘standar emas’ IFRS saat ini di bawah Save the Children Inggris dan Global Witness akan memberikan landasan yang baik bagi perjanjian ini.
- Di mana standar yang ada memberikan ‘area abu-abu’ tentang bidang untuk mempublikasikan pembayaran pendapatan, ini perlu dimanfaatkan oleh perusahaan, LSM dan investor.
- Negara-negara asal perlu menjamin kebijakan ‘tergabung’ antara standar minimum akunting, pendaftaran dan EITI. Pemerintah Inggris harus memimpin dalam hal ini supaya EITI bisa tetap

relevan sebagai pembawa standar dalam sektor tersebut.

## 4.2 Akses terhadap informasi – seluruh negara

### Meningkatkan ATI yang dipegang sektor swasta

Bila peraturan akses terhadap informasi (ATI) mencakup informasi yang dipegang sektor swasta, secara potensial ini akan membuat seorang penduduk meminta dan mendapatkan informasi tentang pembayaran yang dibuat oleh negara-negara penerima. Karena peran dominan dari perusahaan-perusahaan swasta dalam sektor minyak dan gas global, aspek perundang-undangan ATI ini merupakan hal terpenting.

Di Afrika Selatan, kerangka kerja kebijakan merupakan yang paling progresif, di mana satu-satunya negara dari sepuluh negara yang menyediakan hak komprehensif atas akses terhadap informasi pribadi, di mana akses diperlukan untuk melindungi atau melaksanakan hak lain. Industri-industri pertambangan merupakan contoh utama dari relevansi pendekatan ini. Perusahaan-perusahaan dalam sektor minyak dan gas telah memiliki dampak sangat besar tentang lingkungan sosial dan ekonomi dalam kehidupan rakyat kebanyakan. Pendekatan orang Afrika Selatan adalah dengan mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut seharusnya transparan dan akuntabel dalam menggunakan kekuasaan pribadi mereka, seperti pemerintah menggunakan kekuasaan publiknya.

### Meningkatkan ATI yang dipegang oleh *parastatal*

Informasi tentang pembayaran pendapatan kepada negara-negara penerima asing juga dipegang oleh perusahaan-perusahaan milik negara yang beroperasi di luar wilayah negara asal. Hanya empat dari sepuluh negara di mana undang-undang ATI mencakup perusahaan dan entitas swasta yang menjalankan fungsi publik, yakni AS, Inggris, Belanda dan Afrika Selatan.

### Meningkatkan ATI yang dipegang oleh negara

Semua negara memiliki akses terhadap informasi (IT) yang mencakup informasi yang dipegang oleh departemen-departemen pemerintah. Namun demikian, saat ini hanya sedikit informasi yang dipegang tentang pembayaran pendapatan oleh perusahaan kepada negara-negara penerima, sehingga penggunaan ini hanya sedikit.

### Meningkatkan kebijakan dan praktek terhadap semua aspek ATI

Prinsip-prinsip hukum dan praktek tertentu harus diterapkan untuk menjamin bahwa implementasi undang-undang akan memudahkan sistem yang berarti dan bisa digunakan terhadap akses informasi.

### Rekomendasi – memperluas ATI untuk mendukung transparansi pembayaran pendapatan EI

- Undang-undang ATI di negara-negara lain harus direformasi untuk membangun ‘standar emas’ Afrika Selatan untuk mencakup akses pada informasi yang dipegang oleh sektor swasta, karena hal ini diperlukan untuk melindungi atau menjalankan hak yang lain.
- Di Afrika Selatan, preseden perlu dibuat dengan membuat permintaan informasi tentang pembayaran pendapatan perusahaan semacam ini kepada negara-negara di seluruh dunia.
- Undang-undang ATI juga harus diperluas ke *parastatal*, khususnya ketika negara-negara asal memiliki taruhan sebagian atau penuh dalam perusahaan-perusahaan minyak dan gas yang beroperasi di wilayah lain.
- Untuk meningkatkan transparansi pembayaran pendapatan di bawah perundang-undangan ATI yang ada, negara-negara asal harus meningkatkan permintaannya tentang informasi untuk dilaporkan ke pemerintah, di mana isinya diuraikan dalam indikator bagi kategori-kategori A dan B.
- Perkecualian yang berhubungan dengan informasi pihak ketiga atau komersial, atau kepentingan ekonomi nasional, harus dibuat sampai menjadi minimum.
- Perkecualian semacam itu harus diseimbangkan oleh ketentuan yang mengesampingkan kepentingan publik, yang mengatakan bahwa di mana kepentingan publik dalam penyingkapan

melebihi kerugian yang mungkin diakibatkan oleh penyingkapan (dan di mana pengecualian dicari untuk mencegah), informasi harus diungkapkan.

- Untuk implementasi efektif, undang-undang ATI perlu didukung oleh:
  - usaha bersama untuk menjamin bahwa kemauan politik dibangun dan dibuat secara berkesinambungan
  - juara keterbukaan didorong
  - training untuk birokrat diselenggarakan untuk membantu memindahkan cara berpikir yang bersifat rahasia
  - ada prosedur yang terinci untuk menangani permintaan.
- Ketetapan untuk suatu mekanisme pelaksanaan yang spesialis bisa diakses dan bisa dilaksanakan seperti Komisaris Informasi independen juga penting.
- Kebiasaan terbaik dilayani dengan mendorong pendekatan 'hak untuk mengetahui' terhadap organisasi dan diseminasi informasi, terutama melalui publikasi informasi secara proaktif.

### 4.3 Lingkungan tata pemerintahan yang luas

Pembuat skor tinggi dalam kategori ini adalah Belanda, Norwegia dan Australia - harus melihat kontrasnya dengan skor mereka dalam kategori transparansi pendapatan dan penyingkapan suportif, dan mencoba memperluas kultur umum mereka serta praktek keterbukaan dan pengaturan yang baik terhadap transparansi dalam industri-industri pertambangan.

### 4.4 Mengukur kerangka kerja transparansi – pembangunan masa depan

Kerangka kerja yang dihadirkan di sini memberikan dasar yang kuat bagi pembangunan standar yang cocok secara internasional, bagi dukungan tentang transparansi yang berhubungan dengan negara asal.

### Rekomendasi

- Indikator-indikator seharusnya digunakan sebagai tanda tentang kapan saja standar transparansi diminta, misalnya oleh pembuat aturan, badan-badan penilai, investor, lembaga-lembaga keuangan internasional, prakarsa pelaporan, perusahaan, dll.
- Analisis dari kesepuluh negara harus diulang dalam waktu setahun untuk menentukan kemajuan. Idealnya, ini akan dilaksanakan oleh sebuah badan yang akan bertindak sebagai institusional 'asal' jangka panjang bagi kerangka kerja dan aplikasinya.
- Fase-fase berikutnya harus memperluas analisis untuk mencakup sektor tambang dan negara-negara penerima. (Sebuah laporan paralel dalam fase ini sudah mencakup kinerja perusahaan.)

## 4.5 Rekomendasi negara-khusus – pembayaran pendapatan dan penyingkapan suportif

### Australia

- Perluas persyaratan penyingkapan JORC untuk memasukkan pembayaran pendapatan kepada negara-negara penerima.
- Mintalah informasi ini untuk dilaporkan dalam basis negara-oleh-negara.
- Bergabunglah dengan upaya internasional untuk meningkatkan transparansi sektor pertambangan dengan menjadi anggota EITI.

### Kanada

- Buang berbagai klausula pengecualian dan kesantiaian yang mengurangi kekuatan peraturan keuangan yang ada.
- Perketat persyaratan untuk penyingkapan negara-oleh-negara.
- Perluas persyaratan bagi penyingkapan royalti terhadap arus finansial dan non-finansial lain kepada pemerintah (seperti hak produksi, bonus dan ongkos).
- Pergunakan contoh kepemimpinannya dengan bergerak dari menjadi pengamat untuk menjadi partisipan EITI.

## Uni Eropa/EEA (termasuk Perancis, Italia, Belanda, Norwegia dan Inggris)

- Tingkatkan pemakaian awal Instruksi di bawah Rencana Jasa Keuangan.
- Negara-negara anggota harus menganggap ini sebagai standar minimum bagi pengungkapan, dan mendorong standar nasional progresif dengan menggunakan Peraturan Jaminan Kanada sebagai contoh praktek yang baik.
- Agenda reformasi ini harus terbuka dan transparan dan menyambut input multi-pihak ke dalam proses konsultasi.
- Demikian pula pembangunan standar akuntansi internasional yang lebih komprehensif bagi sektor pertambangan harus mempertimbangkan kepentingan *multiple stakeholder*, untuk bergerak di luar fokus tradisional tentang kepentingan investor.

## Rusia

- Tingkatkan proses menuju pemakaian penuh IFRS dalam praktek akuntansi nasional. Ralat kekurangan teks dari standar akuntansi internasional yang tersedia dalam bahasa Rusia, yang telah memberikan kontribusi terhadap penundaan dari pemakaian penuh IFRS sampai waktu yang tidak dikhususkan.
- Revisi peraturan jaminan untuk menggabungkan protokol khusus bagi sektor pertambangan (dengan menggunakan Peraturan Jaminan Kanada sebagai pedoman).
- Bergabunglah dengan EITI.

## Afrika Selatan

- Tingkatkan secara signifikan kinerja yang lemah yang diidentifikasi dalam tinjauan ini oleh perluasan awal Kode SAMREC untuk memasukkan sektor minyak dan gas, juga sebagai gabungan Kode yang telah direvisi ke dalam Persyaratan Pendaftaran JSE.
- Bergabunglah dengan EITI.

## Inggris

- Ambil keuntungan presedensi Uni Eropa dan G8 tahun ini untuk memimpin seruan terhadap standar global tentang persyaratan penyingkapan perusahaan pada basis negara-oleh-negara. Sebagai pendiri EITI, yang mendesak negara-negara penerima untuk meningkatkan transparansi pendapatan, agak menimbulkan teka-teki bahwa Pemerintah Inggris telah

melakukan tindakan pengaturan sangat sedikit dalam perundang-undangan mereka sendiri mengenai isu-isu ini. Kebutuhan Pemerintah Inggris untuk memainkan peran ini dipersulit oleh fakta bahwa London merupakan asal dari pusat IASB dan pasar bursa besar.

- Jamin adanya kebijakan gabungan dalam menentukan standar progresif di antara akunting, persyaratan pendaftaran, dan persyaratan EITI.

## AS

- Perluas Proyek Bersama AS-GAAP dan IFRS untuk secara khusus memasukkan standar akuntansi dalam sektor-sektor pertambangan (mis. IFRS 6).
- Bergerak menuju konsistensi antara persyaratan penyingkapan bagi pendaftar dan swasta asing dengan bahan operasi minyak dan gas.
- Bergerak ke penyingkapan tingkat negara, bukannya pada tingkat segmen dalam Peraturan Jaminan AS.
- Secara aktif terlibat di EITI.

## 4.6 Rekomendasi-rekomendasi khusus-negara – Akses terhadap informasi

### Australia

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal* di mana diperlukan akses untuk melindungi pelaksanaan hak yang lain.
- Tingkatkan kualitas sistem akses, manajemen, dan kinerja serta pemenuhan pemerintah.
- Ciptakan badan ATI spesialis federal untuk melihat kerja Undang-undang, dengan kekuasaan membuat perintah serupa dengan model Komisaris Informasi Negara Bagian Australia Barat.

### Kanada

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal*.
- Perbaharui undang-undang yang memberi izin penduduk non-Kanada untuk menggunakan hak legal dalam mengakses informasi. (Dari sepuluh negara, Kanada sendirian dalam membatasi hak kepada penduduk.)

## Perancis

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal*. Berikan kemauan politik untuk mengatasi kultur birokrasi yang suka berahasia, untuk menggunakan lembaga pelaksana yang kuat dan potensial dalam Komite Akses pada Dokumen Administratif (CADA).

## Italia

- Berikan kemauan politik untuk mengatasi kultur birokrasi yang suka berahasia.
- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal*.
- Hilangkan persyaratan untuk menunjukkan kepentingan legitimasi terhadap informasi yang diminta.
- Ciptakan suatu lembaga pelaksana baru yang betul-betul independen dalam hal administrasi.

## Belanda

- Uji ketetapan undang-undang ATI yang muncul untuk mencakup informasi *parastatal*.
- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta.
- Ciptakan sebuah lembaga pelaksana spesialis dan independen dengan kekuasaan untuk memerintah.

## Norwegia

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal*.
- Tambahkan kepentingan publik dengan mengesampingkan Undang-undang ATI.

## Rusia

- Ciptakan suatu Undang-undang ATI dengan proses partisipasi publik penuh, untuk mendisain dan mensahkan undang-undang kuat yang akan memberikan hak legal penuh kepada publik, *parastatal*, dan informasi pribadi yang diperlukan untuk melindungi atau melaksanakan hak yang lain.
- 

## Afrika Selatan

- Permohonan pengujian dan pemrosesan pengadilan harus dibuat dan diidentifikasi sesegera mungkin.
- Undang-undang ATI harus segera direformasi untuk menciptakan lembaga pelaksanaan independen dan supervisi dengan kekuasaan untuk memerintahkan penyingkapan
- Jenjang antara kebijakan dan implementasi perlu ditutup.

## Inggris

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta.
- Uji ketetapan undang-undang ATI baru sesegera mungkin, untuk menunjukkan bahwa masyarakat sipil serius dalam menjamin bahwa ada pemenuhan pemerintah penuh. Khususnya, kepentingan publik yang mengesampingkan ketetapan harus digunakan untuk menegakkan hak publik untuk mengetahui dan untuk menyeimbangkan cacatnya Undang-undang tersebut dalam hal kebijaksanaan kementerian dan berbagai perkecualian yang ada pada pemerintah .
- LSM-LSM harus bekerjasama erat dengan Komisaris Kebebasan Informasi di Skotlandia dan Inggris, untuk memonitor bagaimana pemerintah merespon permintaan-permintaan informasi, dan untuk menjamin bahwa kultur bersejarah dari kerahasiaan birokrasi tidak menghambat tujuan Undang-undang.

## AS

- Perluas undang-undang ATI untuk mencakup informasi yang dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta.
- Ciptakan sebuah lembaga supervisi federal.
- Terbitkan suatu Perintah Eksekutif yang menegaskan batas waktu (yang diabaikan) yang ditentukan undang-undang.

# Lampiran 1

## Rangkuman prakarsa transparansi dan ukuran kinerja

Nama	Organisasi yang Bertanggungjawab
<b>1. Transparansi Industri Pertambangan</b>	
a. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	UK Department for International Development
b. OECD Project on Revenue Transparency in DRC	Organization for Economic Co-operation and Development
c. Promoting Transparency in the African Oil Sector	Centre for Strategic and International Studies (US)
d. Proposed Economic Assistance Conditionality Act	US House of Representatives
e. Extractive Industries Review	World Bank Group
<b>2. Transparansi Umum</b>	
a. Global Reporting Initiative	Coalition for Environmentally Responsible Awareness and UN Environment Program
b. Global Transparency Initiative	NGO consortium
c. Bank Track Report on Equator Principles	NGO consortium
d. IMF Code of Good Practices and Fiscal Transparency	International Monetary Fund
e. OECD Guidelines for Multinational Enterprises	Organisation for Economic Co-operation and Development
f. Proposed IAS Accounting Standard	Association for Accountancy and Business Affairs
<b>3. Peralatan Standar Perusahaan</b>	
a. FTSE4Good Indices	FTSE
b. SRI Biodiversity and Extractives Industry Benchmarking	ISIS, Insight Investment
c. Dow Jones Sustainability Indexes	Dow Jones
d. S&P Corporate Transparency and Disclosure Study	Standard and Poor's
<b>4. Prakarsa dan Standar Negara</b>	
a. Africa Governance Report	UN Economic Commission for Africa (UNECA)
b. Bribe Payers Index	Transparency International
c. Corruption Perceptions Index	Transparency International
d. Country Assessment in Accountability and Transparency	United Nations Development Program
e. Democracy Index	Institute for Democracy in South Africa
f. Global Integrity Report	Centre for Public Integrity, Washington DC
g. Opacity Index	PricewaterhouseCoopers
h. Worldwide Governance Indicators Dataset	World Bank

# Lampiran 2

## Kerangka kerja indikator

### A. Transparansi pembayaran pendapatan

#### Kebijakan

1. Apakah negara memiliki kebijakan publik yang mencakup transparansi pembayaran pendapatan secara global?
2. Apakah kebijakan ini mensyaratkan penyingkapan hak produksi dari negara penerima?
3. Apakah kebijakan ini mensyaratkan penyingkapan pembayaran royalti (dalam bentuk uang kontan atau barang) kepada negara-negara penerima?
4. Apakah kebijakan ini mensyaratkan penyingkapan pajak keuntungan yang dibayarkan kepada negara-negara penerima?
5. Apakah kebijakan ini mensyaratkan penyingkapan bonus-bonus yang dibayarkan kepada negara-negara penerima?

#### Manajemen

6. Apakah negara tersebut menyetujui tanggungjawab strategis bagi transparansi pembayaran pendapatan di tingkat senior?
7. Apakah negara tersebut setuju dengan para pihak terkait untuk memberitahukan pengertiannya tentang transparansi pendapatan?
8. Apakah negara tersebut menggunakan standar yang dikenal (seperti EITI) untuk meletakkan komitmen kebijakan ke dalam praktek?
9. Apakah negara tersebut memiliki mekanisme audit eksternal untuk menjamin kepercayaan penyingkapan pembayaran pendapatan?

### B. Penyingkapan suptif

#### Kebijakan

Apakah standar peraturan keuangan, akunting dan auditing negara mensyaratkan perusahaan-perusahaan untuk menyingkapkan informasi berikut:

10. Nama tambahan material
11. Nama properti kunci
12. Rezim kontrak (mis. pembagian produksi, sistem konsesi, perusahaan gabungan, pelayanan risiko)
13. Penjelasan kegiatan eksplorasi dan produksi
14. Pendapatan
15. Biaya produksi
16. Biaya pembangunan dan eksplorasi
17. Ukuran keuntungan sebelum pajak
18. Jumlah produksi
19. Perkiraan jumlah produksi mendatang
20. Ukuran kuantitas cadangan
21. Ukuran nilai cadangan

### C. Akses terhadap informasi

#### Kebijakan

1. Apakah ada hak untuk mengakses informasi yang tersimpan dalam undang-undang atau dalam konstitusi?
2. Dalam undang-undang, apakah hak legal tersebut diperluas untuk mencakup informasi yang dipegang oleh *parastatal* seperti perusahaan minyak negara?
3. Dalam undang-undang, apakah hak legal untuk mengakses informasi diperluas untuk mencakup informasi yang dipegang oleh korporasi swasta?
4. Apakah ada perkecualian atau eksklusi terselubung yang menegasikan kewajiban untuk memberikan akses terhadap informasi

sehubungan dengan industri-industri pertambangan?

5. Apakah ada perkecualian yang diseimbangkan oleh kepentingan publik yang mengesampingkan proteksi?
6. Apakah undang-undang memasukkan setiap tugas untuk menyingkap secara proaktif – misalnya tanpa harus ada permintaan resmi untuk mendapatkan informasi di bawah undang-undang?

#### **Manajemen**

7. Apakah ada prosedur dan infrastruktur yang cocok? Apakah hal itu memberikan hak yang dapat digunakan terhadap akses?
8. Apakah ada mekanisme pelaksanaan (seperti komisi informasi atau permohonan tribunal), dan apakah itu independen?

#### **Kinerja**

9. Apakah ada implementasi efektif tentang akses terhadap hak informasi, dan apakah negara patuh dengan tugas-tugas legal, dalam hal batas waktu dan prosedur lain yang dipersyaratkan?
10. Apakah mekanisme pelaksanaan bisa diakses, mampu dan manjur?

#### **D. Indikator-indikator lingkungan tata pemerintahan yang luas\***

##### **Kebijakan**

1. Suara dan akuntabilitas
2. Stabilitas politik
3. Keefektifan pemerintah
4. Kualitas pengaturan
5. Peraturan undang-undang
6. Kontrol terhadap korupsi

*\*Dari Indikator Tata Pemerintahan Bank Dunia, 2004*

# Catatan akhir

<sup>1</sup> Agulhas Development Consultants Ltd, Tel: +44 (0)20 7700 3776. [www.agulhas.co.uk](http://www.agulhas.co.uk)

<sup>2</sup> Mohammad Azam Ali -Maa69@columbia.edu

<sup>3</sup> Lihat 'anggora kelompok referensi' pada [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency) untuk daftar anggota kelompok tinjauan dan semua yang memberi konsultasi dan memberikan input secara profesional selama proyek ini.

<sup>4</sup> Lihat 'Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance' (2002) Save the Children Inggris.

<sup>5</sup> Saat ini 'Standar emas' IFRS6 yang didasarkan pada kerangka kerja yang dibangun dalam laporan ini sedang dibuat oleh Save the Children Inggris dan Global Witness.

<sup>6</sup> Lihat 'Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance' (2002) Save the Children Inggris.

<sup>7</sup> Lihat catatan no. 5 di atas.

<sup>8</sup> J Cady, 'Does SDDS Subscription Reduce Borrowing Costs for Emerging Market Economies?', IMF Working Paper, April 2004. *The Opacity Index*, PricewaterhouseCoopers, Januari 2001.

<sup>9</sup> Lihat [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>10</sup> IFI merupakan pembentuk kunci dan partisipan dalam proses investasi pertambangan. IFI didorong untuk menggunakan metodologi ini sebagai basis pembuatan kode-kode mereka sendiri dan kondisi bagi pinjaman dan investasi kepada negara-negara asal yang relevan.

<sup>11</sup> Informasi lebih lanjut lihat 'Summary of transparency initiatives and performance measures' pada [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>12</sup> Survei tersebut memasukkan WBI Governance Indicators (World Bank); Global Integrity Index (Center for Public Integrity); Opacity Index (PWC); Corruption Perceptions Index (Transparency International); Democracy Index (IDASA); Africa Governance Report (UNECA) dan Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT-UNDP). Survei tersebut tersedia sebagai bagian versi *online* dari laporan ini. Lihat

[www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>13</sup> Kaufman dan Kraay (2004) *World Bank Governance Indicators*.

<sup>14</sup> Untuk informasi lebih lanjut, silakan merujuk pada website

[www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency).

<sup>15</sup> Kanada 'tidak bisa membuat komitmen terhadap Aksi yang Disetujui, yang terlampir pada Pernyataan tersebut, karena Aksi yang Disetujui tersebut

memasukan sebuah komitmen terhadap kebijakan pembangunan tentang aksi yang masih belum dibangun secara penuh". (Disarikan dari pidato yang disampaikan oleh Kanada pada pertemuan EITI, 17 Juni 2003).

<sup>16</sup> National Instrument 51-101, *Standards for Disclosure for Oil and Gas Activities*, September 2003.

<sup>17</sup> Misalnya, Instruksi Umum 4 (Instrumen Nasional 51-101) yang menyatakan bahwa setiap hal yang bukan 'material' tidak perlu disingkapkan.

<sup>18</sup> [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>19</sup> Instruksi Umum 6 sampai Form 51-101F1 sehubungan dengan Instrumen Nasional 51-101, *Standards of Disclosure for Oil and Gas Activities* (NI 51-101), September 2003.

<sup>20</sup> Sebuah respon menarik dari seorang ahli akunting Rusia, yakni bahwa masalahnya bukanlah kurang informasi, tetapi terlalu banyak dan dalam bentuk yang tidak berguna terhadap pihak terkait kunci dan khususnya investor.

<sup>21</sup> Komentar-komentar seharusnya dibuat secara tertulis dan ditujukan kepada Direktur Kegiatan Teknis, IASB. Proyek ini telah mengundang partisipasi banyak tim riset yang terlibat dalam proyek IASB ini, termasuk para anggota senior pengurus standar akunting Kanada dan South African Institute of Chartered Accountants (SAICA).

<sup>22</sup> IASB (2000) *Summary of Issues: Extractive Industries. Issues for comment by the IASC Steering Committee on Extractive Industries*.

<sup>23</sup> PWC (2004) *Crunch Time: Embedding IFRS in the Oil, Gas and Utilities Industries*.

<sup>24</sup> Setiap informasi yang di *up date* yang diterima setelah pengeditan final dari laporan ini akan dikirimkan ke website at

[www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>25</sup> Australian Law Reform Commission, *Open government: review of the federal Freedom of Information Act 1982*.

[www.austlii.edu.au/cgi-bin/disp.pl/au/other/alrc/publications/reform/reform69/ALR](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/disp.pl/au/other/alrc/publications/reform/reform69/ALR)

<sup>26</sup> Bass G dan Moulton S (2002) 'The public's right to know: a case study from the United States', dalam Calland RR dan Tilley A (eds), *The right to know, the right to live: access to information and socio-economic justice*. hlm. 50–51. Open Democracy Advice Centre: Cape Town.

<sup>27</sup> Freedom of Information Act

[www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf](http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf)

<sup>28</sup> Banisar D (2004) *The freedom info global survey. Freedom of information and access to government records around the world*. Privacy

International. [http://www.freedominfo.org/survey/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf)

<sup>29</sup> Mendel T (2003) *Freedom of information: A comparative legal survey*, hlm. 105 UNESCO: New Delhi.

<sup>30</sup>

[www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html](http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html)

<sup>31</sup> Roberts, A (1998) *Limited access: Assessing the health of Canada's freedom of information laws*.

[www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/\\$file/limitedaccess.pdf](http://www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/$file/limitedaccess.pdf)

<sup>32</sup> [www.freedomforum.org/templates/document.asp?documentID=119](http://www.freedomforum.org/templates/document.asp?documentID=119)

<sup>33</sup> Banisar D (2004) *Op cit*.

<sup>34</sup> Banisar D (2004) *Op cit*.

<sup>35</sup> [www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html](http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html)

<sup>36</sup> Lihat Roberts A (1998) *Op cit*.

<sup>37</sup> Banisar D (2004) *Op cit*.

<sup>38</sup>

<http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/publaw/holland.html>

<sup>39</sup> Mayer M dan Tilley A (2002) 'Access to information law and the challenge of effective implementation: The South African case' dalam Calland RR and Tilley A (eds), lihat catatan 26.

<sup>40</sup> Hasil survei ODAC ke dalam implementasi akses terhadap informasi di Afrika Selatan 2003 sehubungan dengan Prakarsa Justice Masyarakat Terbuka (*Open Society Justice Initiative*).

[www.opendemocracy.org.za/documents/results\\_SA\\_O\\_SJI\\_study.doc](http://www.opendemocracy.org.za/documents/results_SA_O_SJI_study.doc)



# Save the Children

UK

## Di Luar Retorika

### Mengukur transparansi pendapatan:

Menyingkap persyaratan negara asal di bidang industri minyak dan gas

Perusahaan-perusahaan di bidang industri Minyak dan Gas telah menghasilkan kekayaan yang luar biasa besar. Tetapi hal tersebut bukannya meningkatkan taraf hidup rakyat kebanyakan, malahan telah menyulut perang dan korupsi, memperlemah pembangunan ekonomi dan memperburuk masalah kemiskinan. Anak-anak merupakan makhluk paling rentan terhadap dampak buruk dari konflik-konflik ini, dan juga dari hasil kronis terhadap investasi di bawah standar dalam hal kesehatan dan pendidikan.

Kini ada keyakinan yang meningkat bahwa cara untuk memperbaiki penggunaan uang pendapatan dengan lebih bertanggungjawab adalah dengan meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan perusahaan. Hal ini telah menghasilkan prakarsa seperti kampanye yang berbunyi Publikasikan Apa yang Anda Bayarkan/PWYP (*Publish What You Pay*) dan Prakarsa Transparansi Industri Tambang/EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*).

Negara-negara asal adalah negara-negara yang memiliki perusahaan minyak dan gas yang terdaftar atau meningkatkan modal. Pemerintah ini dapat memainkan peran dengan menuntut perusahaan untuk mempublikasikan pembayaran yang mereka lakukan kepada pemerintah di masing-masing negara di mana mereka beroperasi.

Banyak negara asal, termasuk G8, telah membuat pernyataan yang mendukung transparansi pendapatan yang ditingkatkan. Tetapi di luar retorika tersebut, apa yang mereka lakukan untuk membuat hal ini terjadi?

**Laporan ini berfokus pada kinerja negara asal dalam mendukung transparansi pendapatan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan minyak dan gas.**

**Laporan ini membandingkan kebijakan pengaturan dan praktek dari sepuluh negara, mengidentifikasi para pemimpinnya dan mereka yang terlambat merespon. Laporan ini juga menampilkan ukuran kerangka kerja yang menunjuk pada cara menuju suatu 'standar emas' bagi peraturan semacam itu.**

Laporan ini harus dilihat hubungannya dengan laporan kedua, *Kinerja perusahaan dalam industri minyak dan gas*, yang menerapkan kerangka kerja serupa terhadap perusahaan-perusahaan minyak dan gas.

**Save the Children  
1 St John's Lane  
London EC1M 4AR  
Inggris**

**Tel: +44 (0)20 7012 6400**

**Anda bisa *download* terbitan ini pada**

**[www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk)**