

P Monograph on
G olitics &
Government

**AGAR AYAM TIDAK MATI
DI LUMBUNG PADI**

**POLITIK REDISTRIBUSI
DI TENGAH KEBERLIMPAHAN SUMBER DAYA EKSTRAKTIF**

HASRUL HANIF
INDAH SURYAWARDHANI
MUHAMMAD DJINDAN
ASHARI CAHYO EDI

MONOGRAPH on **Politics and Government**
Vol. 11, No. 1. 2017 (1-72)

**Agar Ayam Tidak Mati di Lambung Padi:
Politik Redistribusi di Tengah Keberlimpahan Sumber Daya Ekstraktif**

Hak cipta © Penerbit PolGov, 2016
All rights reserved

Penulis:

Hasrul Hanif, Indah Suryawardhani, Muhammad Djindan, dan Ashari Cahyo Edi

Pemeriksa Aksara:

Cucuk Radosha, Mahesti Hasanah, dan Oktiviani Primardianti

Penata Letak:

Agustinus Moruk Taek

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov

Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku-buku politik dan pemerintahan, berada di bawah payung Research Centre for Politics and Government (PolGov) Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) FISIPOL UGM.

Research Centre for Politics and Government (PolGov) adalah lembaga riset dan publikasi dari Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Fisipol UGM. Saat ini PolGov berfokus ke dalam lima tema kunci sesuai dengan kurikulum DPP, yaitu: 1) Kekuasaan, Kesejahteraan dan Demokrasi; 2) Politik Desentralisasi; 3) Tata Kelola Industri Ekstraktif; 4) Tata Kelola Pemilu; dan 5) Tata Kelola Perbatasan.

Gd. BA FISIPOL UGM Lt. 4, Sayap Utara
Jl. Socio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Yogyakarta Indonesia 55281
Telp./Fax: (0274) 563362 (ext: 150) Mobile: +62 8112515863
Website: www.jpp.fisipol.ugm.ac.id dan www.polgov.fisipol.ugm.ac.id
Email: penerbit.polgov@ugm.ac.id

ISSN 1979-0244

**Agar Ayam Tidak Mati di Lambung Padi:
Politik Redistribusi di Tengah Keberlimpahan Sumber Daya Ekstraktif**

MONOGRAPH on **Politics and Government**
Vol. 11, Edisi No. 1. 2017 (1-72)

Daftar Isi

Daftar Isi.....	iii
Kata Pengantar.....	v
1. KELUAR DARI PARADOKS KEBERLIMPAHAN.....	1
2. RENTE SUMBER DAYA EKSTRAKTIF.....	4
3. MENABUNG RENTE DALAM DANA SUMBER DAYA ALAM.....	6
3.1. Makna dan Tujuan.....	6
3.2. Mekanisme.....	8
3.3. Masalah dan Tantangan.....	14
4. SKEMA REDISTRIBUSI RENTE SUMBER DAYA EKSTRAKTIF.....	17
4.1. Skema Berbasis Aktor Negara.....	18
4.1.1. Transfer Fiskal Antar-Ranah Pemerintahan.....	18
4.1.1.1. Makna dan Tujuan.....	19
4.1.1.2. Mekanisme.....	22
4.1.1.3. Masalah dan Tantangan.....	27
4.1.2. Konten Lokal.....	29
4.1.2.1. Makna dan Tujuan.....	29
4.1.2.2. Mekanisme.....	31
4.1.2.3. Masalah dan Tantangan.....	36
4.1.3. Penandaan/Peruntukan Khusus (<i>Earmarking</i>).....	37
4.1.3.1. Makna dan Tujuan.....	37
4.1.3.2. Mekanisme.....	40

4.1.3.3. Masalah dan Tantangan.....	43
4.1.4. Transfer Tunai.....	48
4.1.4.1. Makna dan Tujuan.....	48
4.1.4.2. Mekanisme.....	49
4.1.4.3. Masalah dan Tantangan.....	54
4.2. Skema Berbasis Aktor Pasar.....	56
4.2.1. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.....	56
4.2.1.1. Makna dan Tujuan.....	56
4.2.1.2. Mekanisme.....	59
4.2.1.3. Masalah dan Tantangan.....	62
Catatan Penutup.....	65
Daftar Pustaka.....	67

Kata Pengantar

Monograph on Politics and Government seri “Agar Ayam Tidak Mati di Lumbung Padi: Politik Redistribusi di Tengah Keberlimpahan Sumber Daya Ekstraktif” merupakan seri kedua dari proyek Power, Welfare and Democracy (PWD) kerjasama Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Fisipol UGM dengan University of Oslo (UiO), Norwegia. Sejak tahun 2007, setiap tahunnya DPP Fisipol UGM menerbitkan dua volume monograf dengan berbagai tema kajian. Monograf yang diterbitkan merupakan hasil penelitian yang dilakukan para staf DPP dan mahasiswa, baik yang dilakukan DPP sendiri maupun yang dilakukan secara kolaboratif dengan berbagai pihak. Penerbitan monograf dimaksudkan sebagai medium penghubung antara DPP sebagai *epistemic community* dengan sesama peneliti dan para pengambil kebijakan.

PWD (pwd.polgov.id) sendiri merupakan proyek kerja sama berbasis penelitian untuk mengetahui perkembangan serta menemukan permasalahan mendasar demokrasi di Indonesia. Hasil-hasil riset PWD sudah dipublikasikan dalam beberapa judul, baik dalam bentuk buku, laporan, jurnal, dan monograf. Buku yang sudah diterbitkan adalah *Dilemmas of Populist Transactionalism* (2017), *Reclaiming the State* dalam versi Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris (2015 & 2016), *Berebut Kontrol Atas Kesejahteraan* (2015), *Securing the Pace* (2010; cetak ulang 2016), dan *Laporan Ringkasan Eksekutif Report-Survei Baseline Demokrasi 2013-2014* (2014). Sedangkan, monograf yang sudah terbit adalah “*Sejarah Politik Kewargaan di Indonesia: Politik Pengakuan, Politik Redistribusi Kesejahteraan dan Politik Representasi*”.

Monograf seri “Agar Ayam Tidak Mati di Lumbung Padi: Politik Redistribusi di Tengah Keberlimpahan Sumber Daya Ekstraktif” menjelaskan bagaimana desain dan praktek kebijakan redistribusi oleh negara atau daerah yang memiliki sumber daya ekstraktif yang melimpah, sehingga hasil sumber daya ekstraktif dapat dinikmati tidak hanya elit serta pemerintah pusat tetapi juga seluruh warga negara. Melalui perspektif politik, tulisan ini memberikan alternatif perspektif penjelasan sumber daya ekstraktif di Indonesia yang didominasi oleh perspektif hukum, ekonomi dan kental dengan dimensi teknokratis. Disamping itu, tulisan ini memperlihatkan pentingnya dimensi politik dalam pengelolaan sumber daya ekstraktif karena selama ini pembahasan sumber daya ekstraktif berfokus kepada aspek ekstraktif, seperti rejim fiskal, sistem pajak dan model investasi.

Monograf setebal 72 halaman ini menjelaskan secara terperinci desain redistribusi sumber daya ekstraktif yang ada agar bermanfaat, baik secara spasial maupun personal. Penjelasan tersebut mencakup relasi, dinamika, tantangan serta masalah yang dihadapi institusi-institusi redistribusi dalam melakukan rente sumber daya ekstraktif. Pembaca akan semakin mudah memahami naskah karena penulis menghadirkan banyak ilustrasi untuk memperjelas uraian.

Penerbitan monograf ini merupakan kontribusi DPP, khususnya melalui proyek PWD, terhadap ilmu pengetahuan dalam bidang kesejahteraan dan sumber daya ekstraktif. Selain untuk menyebarkan gagasan mengenai hal tersebut, monograf ini juga dapat menjadi pemicu riset-riset lain mengenai isu yang sama. Dengan demikian, monograf ini dapat berkontribusi terhadap dunia pengetahuan secara umum. Demikian dan selamat membaca!

Dr. Cornelis Lay

*Kepala PolGov Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP)
Universitas Gadjah Mada*

1. KELUAR DARI PARADOKS KEBERLIMPAHAN

Ayam mati di lumbung padi merupakan pepatah lama yang relevan untuk menggambarkan kecenderungan “kutukan sumber daya alam” atau paradoks keberlimpahan di negara atau daerah yang kaya sumber daya ekstraktif, baik minyak dan gas maupun mineral dan batubara. Paradoks yang dimaksud adalah bertambahnya penerimaan rente dalam sumber daya ekstraktif tidak serta merta berbanding lurus dengan kinerja pertumbuhan ekonomi dan pemerataan ekonomi serta tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis. Lebih jauh, keberlimpahan dan keuntungan eksesif yang ada tidak serta merta bisa dinikmati oleh semua warganegara secara setara.

Ada banyak tawaran untuk keluar dari jebakan tersebut dan salah satu poin utamanya adalah tentang pranata (*institution*) dalam tata kelola sumber daya ekstraktif. Sebagaimana Inge Amunsend (2014: 169) tegaskan:

“Basically, rents generated from mineral and other easily accessible resources can either be channelled into the productive economy or captured by the ruling elite for personal enrichment, status gain, and power purposes. Whether the resource rents are spent to stimulate production and national economic development or on consumption, capital flight, and nonproductive investments is largely a question of institutional quality.”

“(Pada dasarnya, rente yang berasal dari sumber daya mineral atau sumber daya-sumber daya lainnya yang mudah diakses bisa disalurkan pada ekonomi produktif atau dibajak oleh elit yang berkuasa untuk memperkaya diri, capaian status dan tujuan-tujuan kekuasaan. Apakah rente sumber daya dibelanjakan untuk menstimulasi produksi dan pembangunan ekonomi nasional atau untuk konsumsi, pelarian modal, dan investasi nonproduktif, secara utama, merupakan sebuah pertanyaan kualitas institusional).”

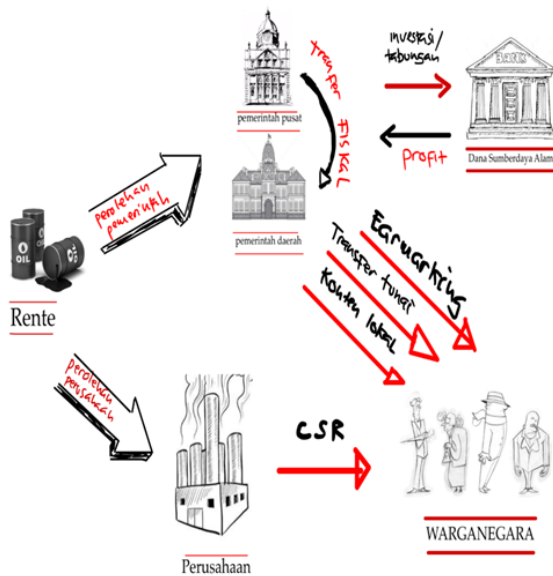
Inge Amunsend (ibid: 171) lebih lanjut menegaskan bahwa setidaknya ada dua pranata penting dalam tata kelola sumber daya ekstraktif, yaitu: pertama, institusi ekstraksi. Institusi ekstraksi berkaitan erat dengan proses ekstraksi sumber daya dan pendapatan. Institusi ini memungkinkan pemerintah mengekstraksi rente dari sektor mineral sekaligus institusi ini menjadi sangat penting dalam melindungi proses ekstraksi sumber daya dan pendapatan. Kedua, institusi redistribusi. Institusi redistribusi terkait erat dengan pembagian kekuasaan—yang meliputi suara dan partisipasi warga, cek dan perimbangan, serta kontrol dan pengawasan finansial—dan pembagian pendapatan (termasuk institusi pemerintah bagi proses redistribusi dan pembangunan).

Hal yang menarik untuk digarisbawahi adalah bahwa institusi ekstraksi selaras dengan keinginan untuk ekstraksi dari elit sehingga akan berjalan dengan efisien dan dilindungi sedangkan institusi redistribusi justru biasanya menjadi institusi yang tidak selalu diinginkan oleh elit karena ada keharusan untuk berbagi secara ekonomi dan politik.

Secara khusus, tulisan ini berusaha untuk lebih memfokuskan pada skema dan praktik kebijakan dalam institusi redistribusi dengan perspektif politik. Tulisan ingin membahas lebih dalam bagaimana desain dan praktik kebijakan yang selama ini diadopsi di negara atau daerah kaya sumber daya ekstraktif untuk memastikan rente sumber daya ekstraktif tidak hanya dinikmati oleh elit dan pemerintah pusat tetapi juga terdistribusi dengan baik ke seluruh warga negara tanpa pengecualian.

Ada beberapa alasan mengapa fokus pada skema dan praktik insitusi redistribusi tersebut dipilih. Pertama, kecenderungan kajian ekonomi atau ekonomi-politik sumber daya ekstraktif, khususnya di Indonesia lebih banyak memfokuskan pada aspek ekstraksi, seperti rezim fiskal, sistem pajak, model divestasi, dan lain-lain. Kedua, kajian sumber daya ekstraktif di Indonesia lebih banyak didominasi oleh perspektif hukum dan ekonomi serta kajian kebijakan yang menekankan dimensi teknokrasi.

Tulisan ini sebenarnya ingin mengingatkan kembali adanya dimensi politik dalam skema dan praktik tata kelola sumber daya ekstraktif selain dimensi teknokrasi. Namun, ada catatan khusus pula yang ingin ditekankan. Pertama, tulisan ini juga memasukkan skema Dana Sumber Daya Alam sebagai bagian dari pembahasan. Tentu saja, pilihan ini boleh jadi akan membuka perdebatan lebih jauh: apakah skema Dana Sumber Daya Alam merupakan skema redistribusi atau bukan.



Gambar 1. Skema Investasi/Tabungan & Redistribusi Rente Sumberdaya Ekstraktif

Para penulis dalam tulisan ini meyakini bahwa Dana Sumber Daya Alam menunjukkan wajah dualitas: ekstraksi dan redistribusi secara bersamaan. Di satu sisi, Dana Sumber Daya Alam merupakan bagian dari skema ekstraksi, khususnya memastikan proses ekstraksi pendapatan yang berkelanjutan dengan menekankan pentingnya menabung dan investasi. Hal ini dikarenakan sumber daya ekstraktif pada dasarnya, bukanlah sumber pendapatan melainkan aset untuk transformasi

ke sektor ekonomi yang lebih produktif dan berkelanjutan. Namun di sisi yang lain, skema Dana Sumber Daya Alam merupakan skema redistribusi antargenerasi. Ketika cadangan sumber daya ekstraktif di sebuah negara atau wilayah tidak lagi bisa dieksploitasi secara ekonomis, maka generasi yang datang berikutnya tetap bisa menikmati rente yang dihasilkan dengan Dana Sumber Daya Alam dan tidak hanya merasakan dampak sosial dan lingkungan yang ditinggalkan (bandingkan Halvorsen & Stjerno, 2008).

Kedua, tulisan ini tidak secara khusus membahas tingkat tata kelola pemerintahan dimana skema tersebut dipraktikkan karena hal tersebut sangat bergantung pada sistem pemerintahan dan dinamika politik yang dianut masing-masing negara. Kecenderungannya adalah berbagai skema tersebut dipraktikkan pada level nasional atau pemerintah pusat. Namun, tidak menutup kemungkinan berbagai skema tersebut dipraktikkan dalam level lokal/sub nasional/negara bagian dalam negara kesatuan yang desentralistik atau mengadopsi tata pemerintahan yang asimetris atau negara federal.

Tulisan ini akan diawali dengan pembahasan tentang rente dalam industri ekstraktif. Selanjutnya, akan dibahas tentang skema Dana Sumber Daya Alam sebagai skema stabilisasi, tabungan dan investasi publik. Sebelum diakhiri dengan penutup, tulisan ini akan menguraikan secara mendalam lima skema redistribusi

yang selama ini ada dan paling sering dipraktikkan, yaitu: transfer fiskal antarunit pemerintahan, penandaan peruntukan khusus (*earmarking*), transfer tunai, konten lokal, dan tanggung jawab sosial perusahaan (lihat gambar 1). Masing-masing skema akan dijelaskan makna dan tujuannya, mekanismenya, serta masalah dan tantangan yang menyertainya.

2. RENTE SUMBER DAYA EKSTRAKTIF

Rente, secara sederhana, diartikan sebagai pendapatan yang berlebih (*excess income*). Lebih tepatnya, seseorang akan dianggap mendapatkan rente apabila dia memperoleh pendapatan lebih tinggi daripada tingkat minimum yang semestinya seseorang terima. Tingkat minimum yang dimaksud dalam hal ini adalah pendapatan dalam kesempatan terbaik berikutnya (*next-best opportunity*) pada sebuah pasar yang kompetitif (Khan, 2000: 5, 21). Dengan demikian, rente bisa dibedakan dari keuntungan (*profit*) meskipun perbedaan ini sering kali diabaikan dalam bahasa populer.

Adapun rente sumber daya ekstraktif lebih merupakan perbedaan antara nilai dari produksi dengan biaya untuk melakukan ekstraksi. Biaya-biaya ekstraksi yang dimaksud terdiri dari biaya eksplorasi normal, pengembangan dan operasi serta tingkat pengembalian atau suku bunga (*rate of return*) yang disyaratkan, serta pembagian keuntungan bagi kontraktor. Singkatnya, rente adalah surplus atau perbedaan antara harga jual dan biaya produksi (Jonston, 2003: 2).

Pertanyaannya, kenapa sumber daya ekstraktif identik dengan rente? Sumber daya ekstraktif merupakan sumber daya yang tidak diproduksi sehingga, sederhananya, hanya butuh diekstraksi (meskipun tentu saja praktik ekstraksi itu sendiri merupakan proses yang tidak sederhana). Karena sumber daya jenis ini tidak diproduksi, maka akan melahirkan beberapa konsekuensi, yaitu: (a) sebagaimana kita ketahui, pada model persaingan sempurna, berbagai barang dan jasa yang diproduksi akan terus-menerus memperluas penawaran (*supply*) sampai dengan keuntungan ekonominya menjadi nol. Sementara itu, dalam sumber daya ekstraktif (yang tidak diproduksi), penawaran yang tetap (*fixed supply*) seringkali justru mendorong pengembalian yang eksesif dibandingkan biaya produksinya¹, (b) membentuk pembilahan ekonomi (*economic enclave*) secara independen karena tidak

¹ https://www.bluenomics.com/glossary/oil_rents. Diakses 31/3/2017.

memiliki kaitan dengan proses-proses ekonomi lainnya di satu wilayah. Misalnya, aktivitas ekstraksi bisa berlangsung tanpa ada hubungannya dengan sektor-sektor industri lainnya atau tanpa adanya partisipasi yang kuat dari segmen terbesar kekuatan tenaga kerja domestik. Bahkan, proses ekstraksi boleh jadi juga relatif independen dari proses politik (Humphreys, Sachs & Stiglitz, 2007: 4).

Rente dalam sumber daya ekstraktif menghasilkan dampak “dua sisi mata uang” yang paradoks. Di satu sisi, rente sumber daya ekstraktif identik dengan keuntungan yang limpah ruah. Setiap pemerintah berusaha memaksimalkan rente yang didapat dari ekstraksi sumber daya alam dengan berbagai instrumen yang ada. Misalnya, pemerintah dapat memperoleh rente ekonomi mulai dari awal kontrak dalam bentuk bonus tanda tangan (*signature bonus*) hingga selama proses produksi dalam bentuk royalti, pajak, bagi keuntungan dan berbagai pungutan lainnya (Lubiantara, 2012: 13). Singkat kata, negara hadir sebagai pemilik, investor, penarik pajak, dan operator untuk memastikan keuntungan eksekusif dari sumber daya alam betul-betul terabsorpsi secara maksimal. Pemerintah juga mendorong banyak skema redistribusi dari keuntungan eksekusif tersebut.

Di sisi lain, ekonomi rente identik dengan biaya atau dampak negatif yang ditimbulkan. Banyak kajian ekonomi-politik menyebutkan bahwa rente di Sumber Daya Alam (SDA) juga memantik hadirnya para pemburu rente. Michael L. Ross (2001) mencatat setidaknya ada tiga bentuk pemburuan rente, yaitu: (a) *rent-creation* dimana perusahaan berupaya untuk mencari rente yang diciptakan oleh negara melalui penyuaipan politisi dan birokrasi, (b) *rent extraction* dimana politisi dan birokrasi berusaha mencari rente yang dikelola oleh perusahaan dengan “mengancam” perusahaan melalui regulasi berbiaya tinggi, dan (c) *rent-seizing* yang merupakan praktik pemburuan rente yang berbeda dengan dua sebelumnya. *Rent-seizing* merupakan aktivitas rente yang lebih bersifat “supply-side” yang terjadi ketika aktor negara berusaha mencari rente yang justru dikelola oleh institusi negara. Pemburuan rente jenis ini terjadi ketika banyak aktor privat berkompetisi untuk bisa mendapatkan rente, aktor negara juga berkompetisi untuk menyuplai mereka.

Peluang kecenderungan pemburuan rente dalam pengelolaan sumber daya ekstraktif terjadi karena keuntungan eksekusif yang diperoleh terisolasi dalam otoritas yang elitis. Rente sumber daya ekstraktif kemudian hanya dinikmati oleh segelintir orang, sedangkan kebanyakan orang lebih banyak menikmati dampak negatif atau biaya sosial, ekonomi, dan lingkungan dari aktivitas ekstraksi. Kondisi semakin diperparah ketika terjadi kesalahan distribusi (*maldistribution*) dan ketidakefisienan

(*inefficiency*). Kesalahan distribusi bisa terjadi baik antarkelas sosial (Yang Punya dan Yang Lemah) maupun spasial (antardaerah). Ketidakefisienan terjadi karena adanya ketidakpastian apakah sumber daya bisa dikontrol pada masa yang akan datang (Collier, 2012: 1118).

3. MENABUNG RENTE DALAM DANA SUMBER DAYA ALAM

Rente dari sumber daya ekstraktif—yang merupakan sumber daya yang tak terbarukan—tidak bisa ditempatkan sebagai pendapatan melainkan aset. Oleh karena itu, dibutuhkan skema agar rente sumber daya ekstraktif ini bisa menjadi aset aktif yang, di satu sisi, bisa memberikan keuntungan tidak hanya sesaat tetapi juga bisa dinikmati generasi yang akan datang, di sisi lain, membantu *soft spending* di tengah volatilitas harga sumber daya ekstraktif.

Oleh karena itu, banyak negara yang kemudian mengembangkan kebijakan Dana Sumber Daya Alam. Dana ini memiliki dua karakteristik dasar, yaitu: (a) dana SDA merupakan kendaraan investasi pemerintah yang didanai dengan aset mata uang asing dan dikelola secara terpisah dari cadangan devisa resmi untuk tujuan ekonomi jangka panjang (Munandar, 2015), dan (b) Dana investasi ini sering pula disebut sebagai ‘dana abadi’ karena dana pokoknya tidak boleh dicairkan sampai dengan waktu yang telah ditentukan. Pemerintah hanya dapat mengambil penerimaan—berbentuk bunga atau dividen—hasil dari investasi dana pokok yang ditanamkan ke dalam bentuk deposito, saham, atau instrumen lainnya. Skema dana investasi khusus milik pemerintah ini didapatkan dari kelebihan likuiditas dana dari sektor industri migas yang berupa surplus fiskal, keuntungan nilai tukar mata uang asing, laba privatisasi, laba ekspor, atau keuntungan dari simpanan resmi di bank sentral.

3.1. Makna dan Tujuan

Berdasarkan pengalaman praktik di sejumlah negara, Dana Sumber Daya Alam atau Dana Minyak (selanjutnya, disingkat dengan Dana SDA) adalah sebuah dana yang dibentuk untuk memenuhi sejumlah tujuan khusus, seperti mengendalikan

Dana Sumber Daya Alam merupakan dana yang dibentuk untuk memenuhi sejumlah tujuan khusus, seperti mengendalikan dan menguasai aset asing; mengadministrasikan sebagai dana publik, atau menginvestasikan dana publik ke dalam beragam aset dengan cakupan yang lebih luas.

dan menguasai aset asing (Al-Hassan dkk., 2013); mengadministrasikan sebagai dana publik, atau menginvestasikan dana publik ke dalam beragam aset dengan cakupan yang lebih luas (Kern, 2007). Pada prinsipnya, melalui Dana SDA, negara memegang, memajemen, dan mengelola aset, baik domestik maupun asing dalam rangka mendapatkan tujuan finansial ekonomi makro jangka panjang (IWG, 2008).

Pembentukan Dana SDA selalu mengarah pada model tata kelola jangka panjang. *International Forum Sovereign Wealth Fund (IFSWF)* mendorong dana investasi ini sebagai investasi lintas perbatasan yang mempromosikan keterbukaan dan stabilitas sistem keuangan sebagai norma global. Forum ini mengembangkan “Prinsip Santiago” yang berupa kerangka kerja pengelolaan Dana SDA internasional, yang antara lain mensyaratkan legitimasi domestik dan kredibilitas internasional. Sejumlah prinsip ini bermuara pada norma global transparansi dan akuntabilitas melalui komunikasi intensif antar pemangku kepentingan, yaitu parlemen, pemerintah, masyarakat umum, organisasi masyarakat sipil, pasar modal, dan pihak terkait lainnya (Al-Hassan dkk., 2013).

Untuk memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam banyak praktik pengelolaan Dana SDA, negara menerbitkan dokumen legal untuk merinci definisi tujuan kebijakan dan memublikasikan melalui situs internet. Kebanyakan negara-negara ini tidak berinvestasi di dalam negeri untuk menghindari risiko panasnya (*overheating*) perekonomian dalam negeri. Karena itu, negara-negara ini tidak memiliki prosedur standar untuk mengoordinasikan kebijakan dengan otoritas moneter dan fiskal mengenai kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Para pelaksana manajemen Dana SDA di negara-negara ini lebih menekankan pada koordinasi umum mengenai tujuan kebijakan ekonomi makro serta regulasi pembentukan dan penarikan dana (IFSWF, 2014).

Secara umum, Dana SDA diterapkan di banyak negara dengan cara memasukkan kelebihan pendapatan (*excess revenues*) dari penjualan migas atau sumber pertambangan lainnya ke dalam dana cadangan atau menjadi investasi jangka panjang. Kuwait tercatat sebagai negara pelopor dalam pengelolaan Dana SDA ini. Banyak negara kemudian mengikutinya dengan penamaan dan nilai aset yang sangat beragam (lihat tabel 1).

Tabel 1. Pengelolaan Aset Dana SDA di Sejumlah Negara

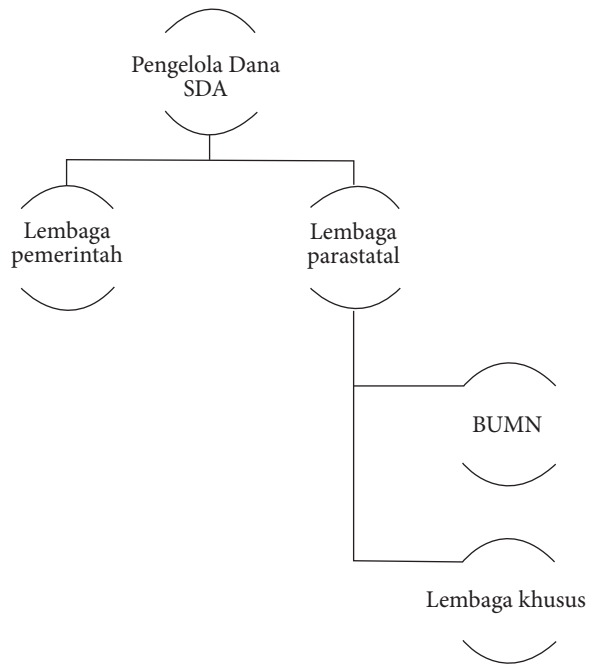
Negara	Dana	Nilai Aset yang Dikelola (Miliar USD)	Tahun Penetapan
Uni Emirat Arab	<i>Abu Dhabi Investment Authority (ADIA)</i>	875	1976
	<i>Dubai Intern.Financial Centre Investments (DIFC)</i>	n.a	2022
	<i>Mubadala (Dana Pembangunan)</i>	n.a	n.a
Kuwait	<i>Government Pension Fund – Global (GPF)</i>	322	1990
	<i>Government Petroleum Insurance Fund (GPIF)</i>	2.6	1986
Arab Saudi	<i>Various Funds</i>	300	n.a
Kuwait	<i>Kuwait Investment Authority</i>	50	1953
Rusia	<i>Stabilization Fund of the Russian Federation (SFRF)</i>	127	2003
Libya	<i>Reserve Fund</i>	50	n.a
Qatar	<i>Qatar Investment Authority (QIA)</i>	40	2000
United States	<i>Alaska Permanent Reserve Fund Corperation (APRF)</i>	40	1976
Brunei	<i>Brunei Investment Agency (BIA)</i>	35	1983
Algeria	<i>Reserve Fund</i>	25	n.a
Kazakhstan	<i>Kazakhstan National Fund (KNF)</i>	18	2000
Canada	<i>Alberta Heritage Fund (AHF)</i>	17	1976
Iran	<i>Foreign Exchange Reserve Fund</i>	15	1999
	<i>National Development Fund</i>	n.a	n.a
Nigeria	<i>Excess Crude Account</i>	11	2004
Oman	<i>State General Stabilisation Fund (SGSF)</i>	8.2	1980
Azerbaijan	<i>State Oil Fund</i>	1.5	1999
Timor-Timur	<i>Timor-Leste Petroleum Fund</i>	1.2	2005
Venezuela	<i>Investment Fund for Macroeconomic Stabilization (FIEM)</i>	0.8	2998
Mauritania	<i>National Fund for Hycrocarbon Reserves</i>	0.0	2006
Angola	<i>Reserve Fund for Oil</i>	n.a	2007
Ekuador	<i>The Oil Stabilization Fund</i>	n.a	2000

Sumber: Deutsche Bank Research, 2007

3.2. Mekanisme

Pengalaman menunjukkan ada dua model utama pengelolaan dana sumber daya alam yang selama ini diadopsi, yaitu (bandingkan dengan Kern, 2007): Pertama, pengelolaan dana dipegang oleh agensi pemerintahan yang ada. Misalnya, negara menginvestasikan secara langsung di pasar modal melalui saham atau menunjuk bank sentral sebagai pengelola aset dan investasi pemerintah. Model pengelolaan ini dipakai oleh Norwegia, Chile, Alberta, dan Botswana.

Kedua, pengelolaan dana didelegasikan kepada organisasi parastatal. Dalam model ini, biasanya ada dua pola berupa: (a) pendirian badan hukum terpisah dengan otoritas dan kapasitas penuh dalam pengelolaan SWF dengan menggunakan payung undang-undang khusus. Negara produsen minyak, seperti Kuwait, Qatar, dan Uni Emirat Arab menerapkan model ini, (b) penunjukan Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola aset. Model ini antara lain diterapkan di Singapura (melalui perusahaan TEMASEK dan *Government of Singapore Investment Corporation/GIC*) dan China (melalui perusahaan *China Investment Corporation/CIC*).



Dalam praktiknya, bentuk Dana SDA ternyata tidak tunggal (lihat tabel. 2 di bawah ini). Perbedaan itu terjadi karena ada ketidaksamaan dalam alokasi aset dan komposisi dana serta jangka waktu, nilai tukar, toleransi risiko, dan pola *trust management*-nya. Berikut ini ragam bentuk Dana SDA (Al-Hassan dkk., 2013):

- a) **Dana Stabilisasi.** Dana ini dibentuk dalam rangka memisahkan anggaran belanja dari pengaruh harga komoditas yang memiliki volatilitas tinggi, seperti migas. Kebijakan ini diterapkan oleh sejumlah negara produsen minyak, seperti Rusia, Iran, dan Timor Leste. Instrumen kebijakan ini adalah investasi dana dalam jumlah besar berbentuk aset portofolio yang *highly liquid*, seperti sekuritas pendapatan tetap yang sekitar 70% dari aset dibentuk oleh sekuritas pemerintah.
- b) **Dana Simpanan.** Dana ini bertujuan untuk membagi kesejahteraan antargenerasi dengan mengubah aset yang tidak dapat diperbarui menjadi aset keuangan yang terdiversifikasi. Formulasi ini diadopsi oleh Abu Dhabi, Libya, dan Rusia dengan membentuk Dana Kesejahteraan Nasional. Investasi negara ini memiliki mandat untuk menekankan

profil pengembalian berisiko tinggi dengan mengalokasikan portofolio pada ekuitas dan investasi lainnya sekitar 70%.

- c) **Dana Cadangan Pensiun.** Dana ini bertujuan untuk membentuk dana pensiun yang dibiayai obligasi pemerintah. Dana ini mengelola pembagian besar dari ekuitas dan investasi lainnya yang dibentuk untuk membiayai biaya pensiun. Sejumlah negara yang menerapkan skema ini adalah Australia, Irlandia, dan Selandia Baru.
- d) **Dana Cadangan Investasi.** Pembentukan dana ini bertujuan untuk mendapatkan pengembalian yang lebih tinggi, atau untuk menutupi *negative carry cost* atas biaya pengelolaan investasi, sementara sejumlah aset masih dihitung sebagai cadangan. Negara yang mengadopsi adalah Cina, Korea Selatan, dan Singapura. Korea Selatan mengalokasikan dana terutama pada ekuitas dan investasi lainnya hingga 50%, sementara Singapura mengalokasikan hingga 75% untuk Korporasi Investasi Pemerintah.

Tabel 2. Bentuk Dana Sumber Daya Alam berdasarkan Pembentukan Aset dan Pembagian Dana

Alokasi Aset	Tipe Dana
Dana Stabilisasi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sovereign fixed income (69%)</i> • <i>Cash (5%)</i> • <i>Equities (4%)</i> • <i>Pendapatan tetap lainnya (22%)</i>
Dana Simpanan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equities (59%)</i> • <i>Sovereign fixed income (16%)</i> • <i>Cash (4%)</i> • <i>Pendapatan tetap lainnya (6%)</i>
Dana Pensiun Cadangan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equities (41%)</i> • <i>Cash (8%)</i> • <i>Sovereign fixed income (1%)</i> • <i>Pendapatan tetap lainnya (16%)</i>
Dana Cadangan Investasi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equities (66%)</i> • <i>Sovereign fixed income (19%)</i> • <i>Cash (3%)</i> • <i>Pendapatan tetap lainnya (6%)</i>

Sumber: IMF, 2012.

Keragaman tidak hanya dalam bentuk, tetapi juga dalam tujuan dari pengelolaan Dana SDA tersebut. Banyak negara kaya sumber daya alam mengombinasikan tujuan Dana SDA (lihat tabel 3). Dalam banyak kasus, hal ini dikarenakan bila pembentukan Dana SDA bertujuan untuk stabilisasi ekonomi

makro, maka skema mekanisme pengelolaan Dana SDA perlu mengalokasikan sebagian dari portofolio ke aset cair yang memenuhi kebutuhan likuiditas jangka pendek. Iran dan Uni Emirat Arab, misalnya merumuskan dana minyak sebagai dana pembangunan yang dialokasikan khusus bagi proyek prioritas sosial-ekonomi termasuk infrastruktur. Sejumlah negara kaya SDA juga mengombinasikan tujuan SWF, seperti dana stabilisasi dan simpanan, seperti pada Azerbaijan dan Trinidad dan Tobago. Sementara itu, Norwegia yang dianggap sebagai praktik terbaik operasional dana minyak menetapkan tujuan SWF untuk stabilisasi, simpanan, dan pensiun. Kazakhtan mengombinasikan dana stabilisasi, simpanan, dan pembangunan (Al-Hassan *et al.*, 2013; IFSWF, 2014).

Tabel 3. Tujuan Kebijakan Dana Abadi Migas dan Pertambangan di Sejumlah Negara

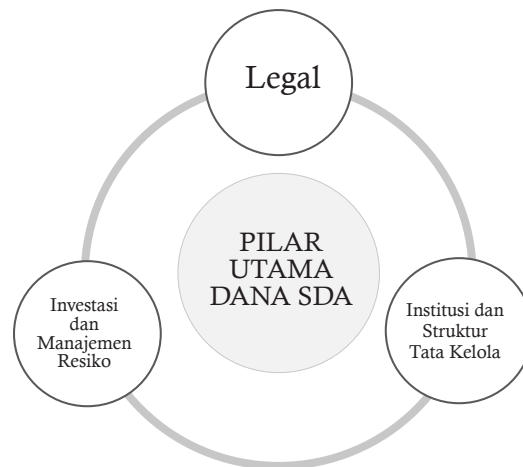
Sumber Dana	Negara	Tujuan Kebijakan		
		Stabilisasi	Simpanan	
			Ekuitas Antar-Generasi	Obligasi Dana Pensiun
Migas	<i>Azerbaijan (State Oil Fund)</i>	X	X	
	<i>Kanada (Alberta Heritage Saving Trust Fund)</i>		X	
	<i>Iran (National Development Trust Fund)</i>		X	
	<i>Kuwait (Kuwait Investment Authority)</i>	X	X	
	<i>Norway (Government Pension Fund Global)</i>		X	X
	<i>Qatar (Watar Investment Authority)</i>		X	
	<i>Timor-Leste (Petroleum Fund)</i>	X	X	
	<i>Trinidad & Tobago (Heritage and Stabilisation Fund)</i>	X	X	
	<i>Alaska-United States (Alaska Permanent Fund)</i>		X	
Mineral	<i>Botswana (Pula Fund)</i>		X	
	<i>Chile (Economic and Social Stabilisation Fund and Pension Reserve Fund)</i>	X	X	X

Sumber: IFSWF

Ada prasyarat penting yang harus diperhatikan dalam pengelolaan Dana SDA ini. Berdasarkan “Prinsip-Prinsip Santiago” (2008), pengelolaan Dana SDA mensyaratkan adanya tiga pilar utama (IWG, 2008; IFSWF, 2014). Pada prinsipnya, selain melandasi operasional supaya efektif dan efisien, ketiga pilar ini juga untuk memastikan terpenuhinya hak warga negara (*citizen*) sebagai pemilik tertinggi seluruh aset. Setiap argumentasi pertimbangan dan keputusan yang diambil oleh

pengelola harus menempatkan kepentingan seluruh warga negara tanpa terkecuali sebagai penerima utama manfaat Dana SDA. Berikut penjelasan lebih detail tentang pilar-pilar tersebut.

- a) **Pilar Legal.** Pilar ini mengartikulasikan kerangka legal basis operasional Dana SDA yang efektif. Kerangka ini secara tegas mengatur mandat yang meliputi definisi, tujuan dan operasional pembentukan dana SDA menurut undang-undang. Kerangka legal menempatkan Dana



SDA ke dalam tiga model regulasi, yaitu (1) pengelolaan di bawah undang-undang khusus, (2) pengelolaan melalui badan usaha milik negara di bawah undang-undang perusahaan, (3) pengelolaan sebagai kumpulan aset yang dimiliki oleh pemerintah nasional atau sub-nasional atau bank sentral. Kerangka legal juga menetapkan batas dan relasi lembaga pengelola SWF dengan lembaga negara lainnya. Tidak hanya itu, dia juga mendefinisikan secara rinci koordinasi kebijakan dengan regulasi ekonomi makro, termasuk aturan mengenai penambahan dan pencairan dana pokok, serta penerimaan bunga dan dividen. Seluruh penetapan SWF wajib dilakukan secara terbuka.

- b) **Pilar Institusi dan Struktur Tata Kelola.** Pilar ini menopang kerangka tata kelola bagaimana menciptakan hubungan yang seimbang antara lembaga manajemen Dana SDA dengan lembaga-negara lainnya, memisahkan secara tegas antara pemilik dan badan pengelola, sekaligus menjamin independensi dan akuntabilitas operasional dalam mencapai tujuannya. Kerangka tata kelola Dana SDA pada umumnya memberikan mandat kewenangan pada kementerian keuangan. Pola manajemen ini dijumpai di Chile, Norwegia, dan Timor Leste yang memberikan mandat investasi dan pemantauan di tangan menteri keuangan. Hal yang berbeda

dijumpai di Trinidad & Tobago yang memberikan kewenangan kepada Presiden dengan pertimbangan Kementerian Keuangan. Sementara itu, Alaska dan Kanada memberikan mandat pengelolaan kepada badan legislatif. Praktik di sejumlah negara menunjukkan anggota lembaga pengelola merepresentasikan lembaga otoritas terkait (IFSWF, 2014).

- c) **Pilar Investasi dan Manajemen Risiko.** Pilar ini merupakan konstruksi bagaimana mengambil keputusan investasi sekaligus membangun pemahaman risiko yang akan dihadapi. Pilar ini paralel dengan fungsi kebijakan ekonomi Dana SDA yang dirumuskan pada suatu negara. Dalam penetapan, pemerintah memutuskan alokasi aset strategis untuk mendapatkan pengembalian (*return*) yang telah ditetapkan, sekaligus menetapkan toleransi risiko yang ditimbulkan. Kebijakan dalam kerangka ini meliputi sejumlah diskursus terkait standar etik, kebijakan politik, *proxy* keputusan investasi, penetapan jaminan, dan keputusan hak kepemilikan.

Apakah Indonesia memiliki skema yang sejenis atautkah juga berpeluang untuk mengembangkan skema yang sejenis ke depan bila belum ada? Melihat sejumlah model pengelolaan itu, Indonesia berpeluang membentuk Dana SDA yang berasal dari penerimaan sektor migas (*petroleum fund*) maupun pertambangan umum (*Mining Funds*). Indonesia dapat menerapkan model pengelolaan dengan menunjuk pihak ketiga sebagai pengelola aset. Saat ini, sudah ada institusi pemerintah bernama Pusat Investasi Pemerintah (PIP) yang bertugas dan berfungsi mengelola aset-aset investasi pemerintah. Secara teoretis, pemerintah perlu menyusun payung hukum untuk terlaksananya pengelolaan Dana SDA yang transparan dan akuntabel oleh PIP. Mekanisme penerimaan dari seluruh instrumen investasi Dana SDA dapat diintegrasikan ke dalam kas negara sesuai tahun berjalan. Sementara itu, penambahan modal Dana SDA dapat diatur dari alokasi sebagian dari penerimaan sektor migas dan minerba (Munandar, 2015).

Secara normatif, pembentukan Dana SDA dari sektor migas di Indonesia sangat strategis. Realisasi penerimaan negara dari Pajak Penghasilan (PPh) minyak dan gas bumi cukup signifikan pada periode 2010 - 2014, yaitu rata-rata Rp 78 triliun per tahun atau berkontribusi sekitar 17% terhadap total penerimaan PPh Indonesia. Namun, PPH migas merosot dalam dua tahun terakhir menjadi Rp 49 triliun per tahun atau hanya berkontribusi kurang dari 7% per tahun. Turunnya harga minyak

menyebabkan berkurangnya penerimaan negara dari PPh. Pembentukan Dana SDA ini dapat menjadi “sabuk penyelamat” dalam menghadapi ketidakpastian kemampuan negara dalam membiayai pembangunan akibat turunnya harga migas (Munandar, 2015).

Peluang Indonesia itu cukup terbuka mengingat pengelolaan SWF pada umumnya ditemukan di negara pengekspor minyak atau negara kaya SDA, dimana hasil penjualan sumber daya alam atau pajak pendapatan (PPh) perusahaan swasta terhutang kepada negara.

Inisiatif pembentukan Dana SDA di Indonesia muncul di tingkat lokal. Pada tahun 2014, Pemerintah Bojonegoro merumuskan naskah akademik Dana Abadi Migas dan mengonsultasikannya ke Kementerian Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Kementerian Keuangan. Pada tahun 2016, Raperda Dana Abadi Migas masuk ke dalam program legislasi di DPRD Kabupaten Bojonegoro. Target besaran dana sebesar 20 - 25 miliar rupiah per tahun yang akan dikumpulkan dalam kurun waktu 30 tahun, di tambah 20 tahun (Bojonegoro Institute, 2016; Hanif & Bria, 2016). Inisiatif ini merupakan inovasi kebijakan politik di sektor migas yang mentransformasikan keuntungan migas di masa kini untuk pembangunan lokal berkelanjutan serta keuntungan lintas generasi melalui investasi pendidikan. Pembentukan Dana Abadi Migas di Bojonegoro bertujuan untuk mengelola dampak ekonomi migas di daerah yang sering kali menyebabkan inflasi bahan pokok serta menyebabkan sektor ekonomi nonmigas menjadi tidak kompetitif (*resource curse*).

3.3. Masalah dan Tantangan

Kajian literatur menunjukkan bahwa Dana SDA merupakan salah satu mekanisme yang dapat diambil oleh negara untuk mendistribusikan manfaat industri migas secara merata pada generasi saat ini maupun mendatang, sekaligus mengantisipasi resiko dampak volatilitas ekonomi minyak terhadap sektor nonmigas. Selain aspek manajemen, pembentukan dan pengelolaan mekanisme ini memiliki sejumlah prinsip tata kelola yang harus dipatuhi. Transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip dasar untuk membangun legitimasi sekaligus memastikan bahwa proses negosiasi kepentingan politik tidak mengorbankan kepentingan warga sebagai pemilik tertinggi aset dana abadi. Namun demikian, ada masalah dan tantangan yang harus direspon dalam pengelolaan Dana SDA tersebut.

Pertama, ada pertanyaan mendasar terkait dengan pengelolaan Dana SDA:

seberapa jauh pengelolaannya harus imun dari intervensi politik? Tampaknya, ada perbedaan antara prinsip normatif dan praktik yang berjalan ketika menjawab pertanyaan tersebut. Secara normatif, sebagaimana penjelasan di atas, kebanyakan literatur—yang biasanya berasal dari studi-studi ilmu ekonomi atau legal—menekankan pemisahan penuh antara aspek manajemen dari tekanan politik dan intervensi kekuasaan. Mereka merekomendasikan pemerintah untuk memisahkan secara penuh antara keputusan investasi dan penyusunan kebijakan Dana SDA dengan politik. Pemerintah diminta untuk memastikan bahwa kontestasi kepentingan para aktor dan lembaga yang terlibat tidak merugikan kepentingan warga sebagai pemilik tertinggi aset. Misalnya, ada pemisahan ketat antara pemilik (*owner*), dewan pemegang mandat (*board*) atau agen (bank central), dan institusi operasional dan manajemen atau pemisahan antara lembaga pengelola dan badan supervisi merupakan strategi untuk meminimalkan pengaruh politik dan intervensi kekuasaan (Al-Hassan dkk., 2013). Forum internasional untuk Dana SDA juga secara tegas merekomendasikan pemisahan kewajiban dan tanggung jawab di antara lembaga negara pengelola untuk menghindari tumpang tindih peran (IWG, 2008; IFSWF, 2014). Tekanan politik dan intervensi kekuasaan diyakini dapat menghambat pencapaian tujuan SWF.

Namun, pengalaman sejumlah negara menunjukkan bahwa pengelolaan Dana SDA tidak terlepas dari proses politik dan negosiasi, terutama pada masa awal perumusan tujuan dan pembentukan Dana SDA serta proses legal penyusunan undang-undang khusus yang mengatur mekanisme. Dalam kerangka ini, kepemimpinan politik diperlukan sebagai pemegang komitmen keberpihakan publik serta jaminan perlindungan hak warga sebagai pemilik tertinggi seluruh aset. Hal ini juga wajar karena struktur tata kelola Dana SDA—dari parlemen, badan eksekutif, hingga manajemen—memperlihatkan bahwa secara alamiah tata kelola merupakan arena kontestasi yang tidak bebas dari pengaruh politik. Para aktor dan agen lembaga negara bernegosiasi untuk memengaruhi pengambilan keputusan, sejak dari perumusan tujuan, pelembagaan, penanaman investasi hingga urusan pemanfaatan penanaman investasi ke dalam belanja publik.

Pengalaman sejumlah negara menunjukkan dinamika politik dalam tata kelola Dana SDA (IFSWF, 2014). Pembentukan *Petroleum Fund* di Timor-Leste pada tahun 2005 menunjukkan strategi politik untuk meyakinkan publik terhadap investasi jangka panjang di tengah ketidakpastian ekonomi negara yang baru merdeka. Pemerintah mendorong transparansi untuk membangun kepercayaan diri

terhadap investasi di tengah masa sulit. Strategi ini memungkinkan pemerintah menerapkan disiplin keuangan jangka panjang.

Strategi negosiasi untuk meyakinkan parlemen dan publik juga dilakukan oleh Pemerintah Norwegia dalam *State Petroleum Fund* pada tahun 1990. Norwegia yang merupakan salah satu eksportir minyak terbesar itu merancang Dana Abadi Minyak untuk mempromosikan posisi fiskal yang berkelanjutan dalam jangka panjang. Turunnya produksi minyak dan penuaan demografi kependudukan menjadi ancaman nyata bagi perekonomian negara itu. Pemerintah mengadopsi “Solidaritas Alternatif” pada tahun 2013 untuk meminta persetujuan serikat buruh menerima kenaikan upah nominal yang tidak terlalu besar. Sebagai imbalannya, pemerintah membuat komitmen untuk menggunakan kebijakan moneter yang menstabilkan nilai tukar dan kebijakan fiskal demi melindungi perekonomian nonminyak dari pengaruh bonanza pendapatan minyak (Fasano, 2000).

Kedua, tarik menarik antara, di satu sisi, kebutuhan untuk belanja publik dalam rangka

Sovereign-wealth funds catch on in Africa

SCRATCHING around for money to pay for free secondary schools, a government minister in Ghana last month floated an idea: raid the Heritage Fund. At least 9% of the country's annual oil revenues are stashed there for future generations. The minister was rebuffed. But the row highlighted a trade-off: saving for tomorrow's children makes it harder to help today's. Such dilemmas are acute in sub-Saharan Africa. The region has about a dozen sovereign-wealth funds, most of them established in the past decade. They have few models to emulate. A Norwegian approach—build a fund, invest abroad, and spend only the annual returns—works in places that are small, ageing and rich. Most African countries, unfortunately, are none of those things. The oldest and largest African fund, Botswana's \$5.3bn Pula Fund, was created in 1994 from diamond revenues. Angola and Nigeria, the biggest oil exporters, have both established funds in the past few years; governments from Kenya to Zambia are talking of doing the same. Even Rwanda, with no great commodity riches, is soliciting patriotic donations to build its own (civil servants coughed up \$2.5m last year). Many funds have savings mandates. Botswana's, like Norway's, hoards its wealth abroad. The Nigeria Sovereign Investment Authority (NSIA) puts 40% of its capital into a Future Generations Fund, invested in global assets with a horizon of over 20 years. African countries should be cheered when they save, says Uche Orji, its chief executive (pictured), since they are often chastised as spendthrifts. But others say that buying foreign equities may not be the best use of scarce capital when roads and electricity are needed at home. That explains why the NSIA allocates another 40% of its assets to domestic projects, giving priority to sectors such as power, highways and farming. In August it teamed up with Old Mutual, an investment group, to launch a \$500m property vehicle. It is not the only fund to spend locally. In January the Angola Sovereign Wealth Fund (FSDEA, from the Portuguese) announced a \$180m investment in a deep-sea port, adding to a portfolio including business hotels and 72,000 hectares of farmland. “Every investment has a private-equity logic to it,” explains José Filomeno dos Santos, its chairman. A domestic strategy could bring jobs and development. The risk is that spending is diverted from the normal budget process, dodging political oversight. In Angola critics point to the appointment of Mr dos Santos, who happens to be the president's son. One of his former business partners chairs the advisory board of the FSDEA's chosen asset manager, and also chairs the company that is building the port. Even the best-designed institutions are no guarantee against government profligacy. Ghana's twin funds (for savings and stabilisation) are much admired, but their existence did not stop politicians from a borrowing binge. For governments facing high interest costs, a better use of oil revenues may simply be to repay foreign debt. Andrew Bauer of the Natural Resource Governance Institute, a non-profit group, says it is a “myth” that “if you have oil you need a sovereign-wealth fund.” African funds should focus on two roles, argue Anthony Venables and Samuel Wills of the Oxford Centre for the Analysis of Resource-Rich Economies. A sudden windfall can generate inefficient spending: it makes sense to “park” cash offshore until capacity is built. And a stabilisation fund, invested in liquid assets, can bolster the budget when oil prices fall. Governments would dearly love such a boost now. Funds such as Nigeria's include stabilisation components, but most are still too small to have much effect. If sovereign wealth were shared out among citizens, Botswana would get a chunky \$2,400 each, Norwegians a mammoth \$170,000—and Nigerians less than \$7. Gulf state funds took decades to grow, notes Mr Orji. At current oil prices, the most valued asset of all is patience.

Sumber: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21718893-countries-disagree-about-how-use-them-sovereign-wealth-funds-catch>.

pembangunan ekonomi dan sosial dan, di sisi yang lain, kebutuhan untuk investasi dan menabung demi generasi berikutnya, terutama di negara-negara miskin yang baru menemukan sumber daya ekstraktif. Hal ini terjadi karena tidak sedikit negara-negara yang baru menemukan cadangan sumber daya ekstraktif dan kemudian dieksploitasi membutuhkan dana besar untuk investasi di infrastruktur dan pembangunan sumber daya manusia seiring dengan berjalannya aktivitas ekstraksi yang membutuhkan teknologi tinggi, pekerja dengan keahlian yang memadai, serta topangan infrastruktur yang kuat.

Ketiga, hal yang lain muncul dalam pengelolaan Dana SDA ini adalah perdebatan tentang etika, khususnya rambu-rambu investasi. Misalnya, *Stavanger Aftenblad*, media beraliran konservatis Kristen memicu debat publik pada tahun 2005 dengan melontarkan kritik etis atas investasi Dana Abadi Minyak yang ditanamkan pada pengembangan senjata nuklir dan alkohol. Selain itu, pemerintah juga dinilai tidak terbuka dalam mengembangkan profil investasi SPF (Alm, 2007). Terlepas dari kecenderungan pemberitaan pers yang cenderung mencari sensasi, kritik media tersebut menunjukkan adanya perdebatan tentang etika dalam proses investasi.

4. SKEMA REDISTRIBUSI RENTE SUMBER DAYA EKSTRAKTIF

Kesejahteraan tidak mungkin tercapai bila rente yang diperoleh dari sumber daya ekstraktif hanya diakumulasi sekadar ditabung demi akumulasi rente yang lebih besar. Hal ini dikarenakan persoalan mendasar dalam tata kelola ekstraktif adalah kontrol atas alokasi rente yang ada ditentukan oleh segelintir elit yang pada gilirannya manfaat rente tersebut hanya akan dinikmati oleh segelintir elit juga. Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk memastikan rente sumber daya tersebut terdistribusi dengan baik, secara spasial maupun personal sehingga memberikan keuntungan baik seluruh warga negara.

Pertanyaan berikutnya adalah siapa yang bertanggung jawab dalam proses redistribusi rente tersebut? Secara normatif, fungsi alokasi, regulasi, stabilisasi, serta distribusi dan redistribusi merupakan fungsi-fungsi dasar dan klasik yang dilekatkan pada negara (bandingkan Bailey, 1999). Negara menjadi satu-satunya entitas yang sah dan bahkan bisa menggunakan aparatus koersif untuk memastikan fungsi-fungsi dasar tersebut bisa dijalankan.

Namun, seiring menguatnya diskursus *governance* dalam tata kelola urusan publik, ada perubahan baik di tingkat aktor maupun mekanisme. Aktor-aktor

nonnegara, khususnya aktor privat dan organisasi masyarakat sipil, pun diberi beban untuk turut memikirkan urusan publik (lihat UNDP, 1997).

Tidak hanya aktor tapi juga mekanisme etatisme yang berpijak pada kontrol dan hirarki kini bukanlah satu-satunya mekanisme yang digunakan dalam mengelola sektor publik. Mekanisme pasar—yang mengandaikan adanya pertukaran sukarela dalam hukum permintaan dan penawaran—juga digunakan untuk melakukan fungsi (Michael, 2006: 44): (a) **produksi**: proses mengombinasikan input (tanah, tenaga kerja, dan modal) dan mentransformasikan semuanya menjadi barang dan jasa, (b) **alokasi**: identifikasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya yang tepat sebagai input dalam proses produksi, dan (c) **distribusi**: transfer barang dan jasa yang sudah selesai diproduksi ke konsumen dengan cara, di mana, dan kapan mereka inginkan. Selain mekanisme pasar, ada juga mekanisme intimasi menjadi bagian penting dalam tata kelola urusan publik.

Dalam perkembangan ini, aktor privat juga diminta mengambil peran dalam proses redistribusi manfaat rente sumber daya ekstraktif sebagaimana akan diuraikan dalam bagian ini. Bahkan, dalam pengalaman Indonesia, peran itu bukan bersifat sukarela melainkan menjadi kewajiban. Menariknya, dalam proses ini, aktor privat tidak bekerja dengan logika mekanisme pasar sepenuhnya.

4.1. SKEMA BERBASIS AKTOR NEGARA

4.1.1. Transfer Fiskal Antar-Ranah Pemerintahan

Transfer fiskal antar-ranah pemerintahan merupakan salah satu strategi redistribusi pendapatan yang berkembang dari literatur tata kelola fiskal (Ahmad & Brosio, 2006). Strategi ini cukup populer di kalangan para pengambil kebijakan karena berkelindan dengan tren desentralisasi tata kelola pemerintahan di banyak negara. Lebih jauh lagi, pendapatan dari industri ekstraktif yang umumnya dikumpulkan oleh pemerintah pusat kemudian dibagi dari satu tingkat pemerintah ke tingkat pemerintah yang lain. Dalam hal ini, transfer fiskal antartingkat pemerintahan didesain untuk menjawab persoalan keadilan spasial antara daerah yang memiliki kekayaan sumber daya yang tidak terbarukan dengan daerah yang tidak memiliki migas dan minerba (Boadway, 2006).

Untuk kepentingan penyederhanaan, catatan ini akan membatasi pembahasan pada dua tingkat utama dalam tata pemerintahan, yaitu transfer fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau pun pemerintah federal

dengan pemerintah negara bagian. Kecuali disebutkan secara khusus, istilah yang merepresentasikan tingkat pemerintahan dalam negara kesatuan atau negara federal akan digunakan secara bergantian dan digunakan sebatas untuk merepresentasikan hubungan antara pusat-daerah atau federal-negara bagian.

4.1.1.1. Makna dan Tujuan

Dalam praktik pemerintahan, ada prinsip dasar yang biasanya dipegang, yaitu *money follow function* sehingga setiap pembagian kewenangan akan dibarengi dengan pembagian pembiayaan. Sumber pembiayaan tersebut tentu saja berasal dari pendapatan/penerimaan negara. Semakin desentralistik atau federalistik sebuah negara, maka pembagian kewenangan dan pembagian sumber pembiayaan semakin kuat. Singkat kata, setiap transfer kewenangan akan diikuti dengan transfer sumber pembiayaan.

Transfer fiskal pada dasarnya merupakan skema pembagian pendapatan (*revenue sharing*) antartingkat pemerintahan.

Ada dua jenis instrumen yang digunakan dalam transfer sumber pembiayaan antartingkat pemerintahan, khususnya di negara-negara kaya SDA selama ini, yaitu: pertama, **Instrumen nonfiskal**. Dalam konteks negara sebagai pemilik SDA, Instrumen nonfiskal bisa berupa pembagian langsung berbasis proporsi tertentu dari bagian pemerintah (*government share*) dalam sebuah *production-sharing contract* atau hasil lelang hak eksploitasi. Dalam konteks negara sebagai investor, Instrumen nonfiskal bisa juga berupa pembagian kepemilikan saham dalam perusahaan migas/minerba (lihat Brosio, 2006), misal *Participating Interest* (PI) dalam tata kelola migas di Indonesia. Pada dasarnya, instrumen nonfiskal dapat digunakan bila pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memiliki kesepakatan proporsi pembagian hasil.²

Kedua, **Instrumen fiskal**. Pada dasarnya, kebijakan fiskal dalam konteks rente industri ekstraktif memiliki cakupan yang tidak berbeda dengan kebijakan fiskal pada umumnya, yaitu pemungutan pajak dan alokasi belanja dari pajak yang dipungut. Secara teoretis, kedua aspek tersebut dapat melibatkan semua tingkat pemerintahan (Brosio, 2006). Artinya, pajak yang dibebankan kepada industri ekstraktif dapat dipungut baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

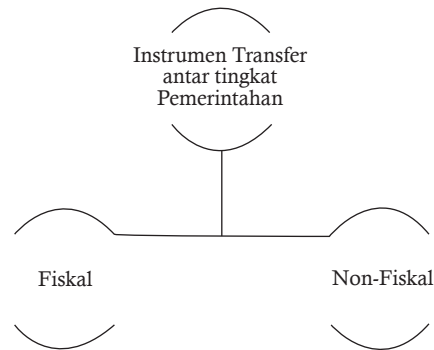
² Kajian ini tidak akan membahas instrumen non-fiskal lebih lanjut. Namun, penulis merasa penting untuk menguraikannya melalui penjelasan singkat untuk menggambarkan bahwa instrumen transfer yang digunakan oleh pemerintah tidak tunggal atau terbatas hanya pada instrumen fiskal.

Kemudian, distribusi/transfer juga dapat dilakukan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau sebaliknya (vertikal), maupun dari pemerintah daerah ke pemerintah daerah lain (horisontal) (Brosio & Jimenez, 2012; Eccleston & Woolley, 2014).

Seperti kebijakan fiskal yang lain pula, tujuan utama kebijakan fiskal dalam sektor ekstraktif adalah untuk menjaga stabilitas kondisi perekonomian sebuah negara secara makro (Ahmad, Albino-War, & Singh, 2006; Iledare & Suberu, 2010). Misalnya, studi yang dilakukan oleh Agustina, Granado, Bulman, Fengler, dan Ikhsan (2008) di Indonesia menunjukkan bahwa transfer fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah saat harga minyak mentah lebih dari USD 100 per barel justru berdampak negatif pada kondisi makro ekonomi karena tingginya pengeluaran pemerintah pusat untuk subsidi bahan bakar minyak dan listrik serta besarnya Dana Bagi Hasil (DBH) yang ditransfer ke pemerintah daerah. Kajian tersebut kemudian merekomendasikan untuk meninjau ulang kebijakan DBH untuk memastikan stabilitas perekonomian makro dan mendorong kemandirian pemerintah daerah mengumpulkan pajak secara mandiri.

Negara memperoleh rente sumber daya ekstraktif dari berbagai fungsi yang diperankannya. Sebagai pemilik SDA, negara berhak atas royalti atau bonus penandatanganan kontrak. Sebagai pemungut pajak, negara mendapatkan pendapatan dari berbagai pajak atau retribusi baik yang berhubungan langsung dengan komoditas ekstraktif atau pajak yang sifatnya umum, pajak pendapatan atau pajak ekspor. Negara juga mendapatkan pendapatan ketika berperan sebagai investor dan operator.

Oleh karena sumber pendapatan negara yang begitu beragam dalam sektor ekstraktif serta besaran yang diperoleh tidak sedikit, maka muncul gagasan untuk membagi kewenangan serta pendapatan/penerimaan negara di sektor ekstraktif (bandingkan Sarma dan Naresh, 2001). Jadi sangat wajar bila, sebagaimana temuan Bauer, Gankhuyag, Halling, Manley, and Venugopal (2016), ada praktik desentralisasi fiskal di hampir semua pemerintah di dunia yang kaya SDA dimana pemerintah daerah mendapatkan dana dari pajak daerah yang dipungut langsung



atau dari transfer fiskal antarpemerintahan meskipun ada kecenderungan untuk menempatkan pemerintah pusat atau federal sebagai pemungut pajak yang efektif yang kemudian mentransfer ke pemerintahan di sub-nasional (Brosio & Jimenez, 2012; Bauer *et al.*, 2016).

Ada dua pertimbangan utama kenapa transfer fiskal dilakukan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yaitu: pertama, **efektifitas pelayanan publik**. Pandangan ini sejalan dengan argumentasi dalam arus utama desentralisasi tata kelola pemerintahan yang dibangun dari asumsi bahwa daerah memiliki karakteristik dan persoalan yang akan lebih sesuai bila dikelola di tingkat lokal (Ahmad & Brosio, 2006).

Kedua, **keadilan antardaerah** (Brosio, 2006; Brosio & Jimenez, 2012). Keadilan menjadi penting karena kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang menghasilkan rente dalam jumlah besar umumnya dilakukan di daerah terpencil atau perdesaan dimana jumlah penduduk di daerah tersebut tidak banyak. Sedangkan, daerah-daerah yang memiliki populasi besar, seperti daerah perkotaan, cenderung tidak menjadi arena eksploitasi sumber daya alam. Padahal, biaya yang dibutuhkan daerah dalam memberikan pelayanan publik seperti kesehatan dan pendidikan berbanding lurus dengan jumlah populasi penduduknya. Untuk itu, dibutuhkan sebuah mekanisme redistribusi pendapatan yang memperhatikan kebutuhan pelayanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah daerah.

Namun demikian, dua pertimbangan normatif tersebut tidak selalu terlaksana dengan baik karena:

- a) Pertimbangan efektifitas dan pertimbangan keadilan tidak selalu berjalan beriringan (Ahmad & Brosio, 2006). Ada kalanya prinsip keadilan dan efektifitas selaras satu sama lain saat transfer fiskal mempertimbangkan perbedaan persoalan dan kemampuan daerah dalam mengumpulkan pajak serta menyediakan pelayanan publik. Namun, kedua prinsip ini juga tidak dapat berjalan secara paralel bila operasionalisasi dari prinsip keadilan tidak dapat disetujui oleh seluruh pemangku kepentingan di daerah dan justru mengurangi efektifitas pelayanan publik yang diberikan masing-masing ranah pemerintahan (Boadway, 2006).
- b) Fluktuasi harga komoditas ekstraktif (Agustina *et al.*, 2008; Eccleston & Woolley, 2014). Fluktuasi harga komoditas ini tentu saja berdampak pada volume pendapatan atau rente yang dapat dikelola oleh negara. Saat harga komoditas menurun, distribusi antartingkat pemerintahan

juga semakin berkurang dan memengaruhi belanja setiap tingkat pemerintahan. Sebaliknya, saat harga komoditas meningkat, daerah cenderung menuntut pembagian yang semakin besar. Oleh karena itu, formulasi transfer pendapatan antartingkat pemerintahan perlu memerhatikan volatilitas harga komoditas industri ekstraktif yang berlaku di pasar.

Dari sisi manajemen pendapatan pemerintah, fluktuasi harga dan ketidakpastian jumlah pendapatan dari industri ekstraktif membuat daerah tidak mampu menyusun perencanaan pembangunan secara sistematis (Bauer, 2013). Bahkan, ada kecenderungan pemerintah membelanjakan pendapatan dari industri ekstraktif secara serampangan atau justru meningkatkan jumlah hutang saat harga komoditas dan pendapatan dari sektor industri ekstraktif sedang tinggi (Bauer, 2013). Pengeluaran-pengeluaran yang tidak berkontribusi bagi pembangunan jangka panjang di daerah ini pada gilirannya nanti akan disesali saat harga komoditas ekstraktif tidak lagi tinggi. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan di daerah tidak dapat dicapai bila pendapatan dari industri ekstraktif tidak dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan.

4.1.1.2. Mekanisme

Meskipun hal yang paling esensial dalam transfer fiskal adalah keadilan (dalam konteks antarlevel pemerintahan), namun dalam praktiknya gagasan “adil” bukanlah hal yang mudah dioperasionalisasikan, khususnya terkait dengan *locus* pembagian yang adil (Boadway, 2006; Brosio & Jimenez, 2012). Bagi daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, adil berarti sebagian besar pendapatan dari industri ini seharusnya dikelola oleh pemerintah daerah yang menghasilkan sumber daya alam tersebut. Selain argumentasi hak kepemilikan, daerah penghasil juga dilihat sebagai unit pemerintahan yang paling merasakan eksternalitas negatif dari berjalannya industri tersebut (Brosio & Jimenez, 2012).

Sementara itu, bagi daerah yang tidak menjadi tempat operasi industri ekstraktif, keadilan seharusnya diwujudkan dalam lingkup sebuah negara di tingkat nasional. Pendapatan dari industri ekstraktif seyogianya tidak hanya bisa dinikmati oleh daerah penghasil dan pemerintah pusat, tetapi juga dapat dinikmati oleh daerah lain, terlebih ketika format negaranya adalah negara kesatuan.

Oleh karena itu, para ahli kebijakan fiskal kemudian berusaha menyusun formula berikut variabelnya untuk menemukan model perimbangan fiskal (*fiscal*

equalization/equalization transfer) yang tepat dan memenuhi rasa berkeadilan bagi semua pihak (Lecours & Beland, 2009; Searle, 2007). Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Ma (1997) di sembilan negara, ada empat model penyusunan formula transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dipraktikkan selama ini, yaitu:

- a) Formula yang memperhitungkan kebutuhan daerah berdasarkan tingkat pengeluaran masing-masing dan tambahan transfer untuk pemerataan kemampuan fiskal (*equalization of fiscal capacities*). Negara yang menggunakan formula ini adalah Australia, Jerman, Jepang, Korea, dan Inggris. Untuk dapat menggunakan formula tersebut, dibutuhkan data-data yang cukup mendalam dan kompleks mengenai kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*) yang dihitung dari tingkat pengeluaran masing-masing daerah.
- b) Formula transfer yang hanya ditujukan untuk pemerataan kemampuan fiskal daerah. Negara yang menerapkan formula ini adalah Kanada. Formula ini relatif lebih mudah diterapkan daripada formula sebelumnya karena kebutuhan datanya tidak terlalu kompleks. Namun, formula ini mengabaikan kebutuhan pengeluaran spesifik di tiap daerah yang hampir bisa dipastikan akan sangat berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain.
- c) Formula transfer untuk pemerataan kemampuan fiskal dengan beberapa indikator yang dapat menggambarkan “kebutuhan” daerah. Kapasitas fiskal daerah tidak diperhitungkan dalam formula ini karena kompleksitas data yang mesti dikumpulkan. Sebagai gantinya, digunakan beberapa indikator yang dapat mewakili kebutuhan daerah, seperti tingkat pendapatan per kapita, tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, dan

Empat model penyusunan formula transfer:

- Formula yang memperhitungkan kebutuhan daerah berdasarkan tingkat pengeluaran masing-masing dan tambahan transfer untuk pemerataan kemampuan fiskal (*equalization of fiscal capacities*).
- Formula transfer yang hanya ditujukan untuk pemerataan kemampuan fiskal daerah.
- Formula transfer untuk pemerataan kemampuan fiskal dengan beberapa indikator yang dapat menggambarkan “kebutuhan” daerah.
- Formula transfer yang memperhitungkan pemerataan berdasarkan jumlah pendapatan dibagi jumlah populasi secara merata (*equal per capita basis*).

seterusnya. Negara yang menggunakan formula ini adalah India, Italia, dan Spanyol.

- d) Formula transfer yang memperhitungkan pemerataan berdasarkan jumlah pendapatan dibagi jumlah populasi secara merata (*equal per capita basis*). Formula ini berlaku di Jerman untuk transfer yang bersumber dari pajak penambahan nilai, Establish Programs Financing (EPF) di Kanada yang sekarang berubah menjadi program transfer untuk kebutuhan sosial dan kesehatan, dan dalam beberapa transfer Dana Alokasi Umum di Indonesia.

Dari empat model tersebut, model yang paling ideal adalah model urutan pertama karena diyakini mampu mengakomodasi perbedaan kemampuan fiskal dan kebutuhan fiskal di masing-masing daerah. Namun, formula ini membutuhkan data yang cukup detail sehingga kemampuan fiskal dan kebutuhan fiskal daerah dapat diperhitungkan dengan rigid (*ibid*).

Formula yang tepat juga akan bisa menjawab keraguan atas efektivitas transfer fiskal bila dikaitkan dengan kemandirian fiskal daerah serta kapasitas untuk mewujudkannya, seperti kemampuan untuk mengumpulkan pajak. Selama ini, beberapa pihak melihat transfer perimbangan (*equalization transfer*) justru akan menjadi disinsentif atas usaha daerah dalam mengumpulkan pajak sehingga akan berpengaruh terhadap kapasitas fiskal daerah. Padahal bila kapasitas fiskal daerah meningkat, maka *equalization transfer* yang diterima otomatis akan berkurang karena, secara sederhana, transfer berfungsi untuk meminimalisasi celah fiskal antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal pada suatu daerah. Namun, bila formula transfer disusun dengan baik, berkurangnya nominal transfer tidak akan memengaruhi kondisi fiskal daerah secara signifikan (*ibid*).

Kualitas formula transfer antar-ranah pemerintahan dapat diukur dengan menggunakan beberapa parameter (Devas:2008):

- a) **Kecukupan.** Jumlah transfer yang diterima harus memadai sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan.
- b) **Elastisitas.** Jumlah transfer harus dapat bergerak naik dan turun menyesuaikan inflasi, pendapatan pemerintah, perkembangan demografi daerah, dan faktor-faktor lain.
- c) **Stabilitas.** Jumlah transfer kepada daerah sebaiknya tidak berfluktuasi terlalu tajam.

- d) **Keadilan antardaerah.** Redistribusi pendapatan tidak diberikan secara terbatas kepada daerah yang menghasilkan banyak pendapatan karena akan mempertajam perbedaan kemampuan fiskal antardaerah.
- e) **Efektif dan efisien.** Transfer yang ada harus dikaitkan dengan *outcome* dari pembangunan dan tidak dikhususkan hanya untuk membiayai gaji atau pun biaya operasional pemerintah daerah yang lain sehingga transfer dapat digunakan secara efektif.
- f) **Sederhana.** Formula yang disusun juga harus bisa dipahami dengan mudah atau cukup sederhana sehingga pemerintah daerah dapat menyusun proyeksi pembelanjaan dari transfer dana tersebut.

Negara-negara kaya SDA ada yang menggabungkan sumber dana transfer yang berasal dari sumber daya ekstraktif dan nonekstraktif serta ada yang memisahkan keduanya. Aljazair, Chili, Myanmar, dan Norwegia adalah contoh negara yang tidak memisahkan berbagai jenis sumber pemasukan yang akan digunakan bagi dana transfer. Namun, ada sekitar 30 negara di dunia saat ini yang, memisahkan dua jenis penerimaan tersebut (Brosio dan Jimenez, 2012; Bauer dkk., 2016).

Ada beberapa alasan pemisahan tersebut, yaitu (Brosio dan Jimenez, 2012):

- a) Volatilitas pendapatan negara dari industri ini.
- b) Dampak yang ditimbulkan oleh industri ini, di daerah tidak dapat diperhitungkan secara seragam dengan dampak-dampak kegiatan pembangunan yang lain. Eksternalitas negatif yang ditimbulkan sering kali bersifat lintas wilayah administrasi. Oleh karena itu, misalnya, dana yang dikumpulkan dari industri ekstraktif didistribusikan tidak hanya kepada daerah penghasil, tetapi juga kepada daerah yang tidak menjadi tempat beroperasinya industri ekstraktif serta daerah yang memiliki kedekatan geografis dengan daerah penghasil.
- c) Redistribusi pendapatan yang dibatasi oleh jumlah rente yang dikumpulkan pemerintah sehingga redistribusi pendapatan ini tidak mempengaruhi sumber pendapatan pemerintah yang lain secara negatif.

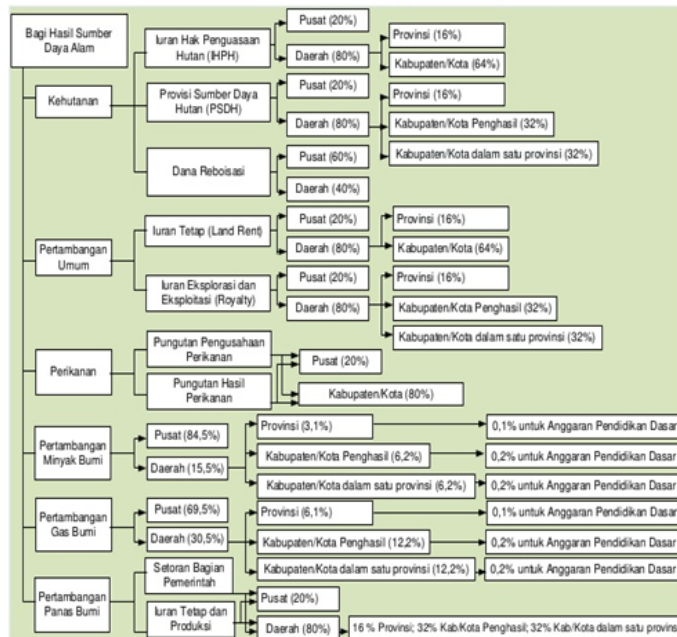
Namun demikian, model pemisahan ini memiliki limitasi, khususnya bila dikaitkan dengan keseimbangan fiskal antar daerah. Bila daerah yang memiliki SDA terkonsentrasi hanya pada kawasan/wilayah tertentu, maka keuntungan hanya akan terakumulasi di daerah-daerah yang berada dalam kawasan/wilayah tersebut atau tidak tersebar ke seluruh kawasan/wilayah. Daerah penghasil dan daerah di sekitar akan mendapatkan sebagian besar alokasi pendapatan dan begitu juga sebaliknya.

Kesenjangan akan timbul, baik dalam konteks vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang berada di kawasan/wilayah tidak kaya SDA) maupun horizontal (antara pemerintah daerah yang berada di kawasan/wilayah kaya SDA dengan pemerintah daerah yang tidak berada di kawasan/wilayah kaya SDA) (Searle, 2007).

Selanjutnya, secara teoretis dalam Bauer dkk., (2016) membagi skema transfer fiskal yang bersumber khusus dari industri ekstraktif terbagi ke dalam dua jenis, yaitu: pertama, **skema transfer fiskal berdasarkan derivasi**. Skema transfer fiskal berdasarkan derivasi (*derivation-based*), daerah asal/penghasil menerima kembali sebagian besar pendapatan dari industri ekstraktif, baik melalui transfer pemerintah pusat maupun melalui pungutan daerah yang dibebankan ke industri ekstraktif. Dalam konteks transfer dari pemerintah pusat, dasar perhitungan yang digunakan untuk menyalurkan uang ke pemerintah daerah bisa menggunakan volume migas/minerba yang dihasilkan atau menggunakan harga migas/minerba yang dihasilkan di daerah tersebut. Skema pertama diterapkan di cukup banyak negara, seperti Angola, Bolivia, Brazil, Kamerun, Kanada, China, Kolombia, dan Indonesia (untuk Indonesia lihat gambar skema DBH SDA berdasarkan UU No.33 tahun 2004 berikut ini).

Kedua, **skema transfer fiskal berdasarkan indikator**. Sementara pada skema transfer fiskal berdasarkan indikator (*indicator-based*), pendapatan dari industri ekstraktif dibagikan kepada semua daerah mengikuti beberapa indikator tertentu (misalnya tingkat kemiskinan, pendapatan asli daerah, dan jumlah populasi) dengan tidak mempertimbangkan jatah khusus bagi daerah asal/

Skema DBH Sumber Daya Alam (SDA)



penghasil. Skema ini diterapkan di Mongolia, Ekuador, Meksiko, dan Uganda.

Meskipun demikian, pada praktiknya, ada beberapa negara yang menerapkan dua dasar pembagian ini secara bersamaan. Nigeria misalnya, mengalokasikan 13% pendapatan dari minyak untuk setiap daerah berdasarkan volume minyak yang dihasilkan masing-masing negara bagian. Sementara itu sisa 87% pendapatan dari minyak dimasukkan ke dalam satu kategori dengan pendapatan fiskal yang lain dan dibagikan dengan indikator-indikator tertentu (Bauer *et al.*, 2016).

Hal lain yang perlu dicatat adalah formula transfer antar-ranah pemerintahan bisa bersifat permanen atau sementara (*ad hoc*) (Bauer *et al.*, 2016). Di banyak negara, formula transfer antartingkat pemerintahan berlaku secara permanen karena dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, ada juga negara yang tidak memiliki formula tetap bagi transfer yang disalurkan oleh pemerintah pusat. Kazakhstan misalnya, menempatkan formula transfer sebagai murni keputusan politik yang membuat jumlah dan proporsi transfer setiap tahun dapat naik maupun turun secara tajam sehingga keberlanjutan transfer dari pemerintah pusat juga tidak dapat dipastikan. Transfer yang diberikan oleh negara bagian Abu Dhabi dan Dubai kepada pemerintah federal Uni Emirat Arab juga bersifat sementara.

4.1.1.3. Masalah dan Tantangan

Berikut ini beberapa masalah atau tantangan yang biasanya menyertai praktik transfer fiskal di banyak negara, yaitu:

Pertama, **tarik-menarik antara logika teknokrasi dan politis**. Harus diakui dalam proses transfer antar-ranah pemerintahan akan selalu ada pertimbangan teknokratis dan pertimbangan politis. Bauer dkk., (2016) mencatat paling tidak ada empat tujuan transfer pendapatan dari industri ekstraktif dari satu tingkat pemerintahan ke tingkat pemerintahan yang lain, yaitu:

- a. mengakui klaim pemerintah lokal atas kepemilikan sumber daya alam,
- b. memberikan kompensasi bagi eksternalitas negatif dari proses ekstraksi,
- c. mendorong perkembangan ekonomi di daerah-daerah kaya sumber daya alam,
- d. mengurangi dampak atau mencegah konflik.

Pada dasarnya empat tujuan ini dapat berkerja secara simultan dan menjadi pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh berbagai pihak saat melakukan negosiasi politik untuk menyusun formula transfer fiskal. Sayangnya, menurut

Bauer *et al.* (2016), tujuan-tujuan ini kerap tidak muncul secara eksplisit saat penyusunan kebijakan transfer fiskal sehingga diskusi mengenai formula yang akan diterapkan cenderung melebar ke berbagai isu.

Dua logika berpikir tersebut tidak selalu *trade-off* atau dipertentangkan satu sama lain. Di satu sisi, pandangan politis yang direfleksikan dari situasi empiris mampu memberikan penjelasan yang lebih mendalam tentang kompleksitas dan dinamika penyusunan kebijakan transfer fiskal. Sayangnya, pandangan politis juga menafikan prinsip-prinsip dasar yang tidak selalu dapat ditemui dalam praktik-praktik yang sudah ada, seperti keadilan, stabilitas, dan seterusnya. Di sisi yang lain, pandangan teknokrasi bisa mengoperasionalkan marwah transfer fiskal yang bersifat normatif, seperti keadilan, efisiensi, elastisitas, stabilitas, dan seterusnya. Dengan demikian, alih-alih dipertentangkan, sesungguhnya kedua pendekatan tersebut dapat saling melengkapi.

Kedua, **kecenderungan *one-size-fit-all***. Ada kecenderungan untuk menggunakan model transfer fiskal yang berhasil di satu negara untuk diadopsi di negara yang lain begitu saja. Namun, penting untuk digarisbawahi bahwa setiap

Daerah Keluhkan Dana Bagi Hasil Migas

Hampir semua daerah penghasil minyak dan gas (migas) mengeluhkan menciutnya Dana Bagi Hasil (DBH). Hal itu diungkapkan Direktur Eksekutif Forum Konsultasi Daerah Penghasil Migas (FKDPM) Muliana Sukardi ketika menyambangi Balaikota Samarinda, Rabu (20/8/2014). Kedatangan FKDPM ini masih terkait dengan akan berlangsungnya Musyawarah Nasional (Munas) FKDPM yang akan diselenggarakan pada bulan Februari 2015 mendatang. Tujuannya, untuk melakukan koordinasi terkait program kerja dalam menjembatani pemerintah kota sebagai penghasil migas untuk memperjuangkan hak-hak daerah, terutama dari sisi bagi hasil migas demi kepentingan nasional dan daerah. Muliana Sukardi mengatakan, selain bersilaturahmi bersama jajaran Pemkot kehadirannya juga untuk memberikan pengertian kepada kota Samarinda sebagai anggota penghasil migas agar lebih menekankan Koordinasi dan keterbukaan kegiatan migas. Tujuannya kata Muliana, untuk memperkecil perbedaan - perbedaan yang timbul menyangkut pengembangan lapangan migas, lifting migas dan penghitungan DBH yang merupakan sumber penerimaan dan pembangunan daerah. Saat ini kata Muliana, hampir semua daerah mengeluh karena menciutnya dana bagi hasil migas itu sendiri. "Tentu ini menjadi keprihatinan kita sebagai FKDPM, untuk itu melalui pertemuan tadi kami mengajak instansi pemerintah terkait bersama SKK Migas untuk sepakat untuk menjaga produksi migas supaya paling tidak bisa terus naik," katanya. Oleh sebab itu, bagi hasil migas tadi kata Muliana, bisa setara dengan tahun-tahun sebelumnya. Caranya, dengan memberikan kesempatan kepada investor dalam meningkatkan eksplorasi dengan memberikan pendampingan bagi mereka yang ingin berinvestasi di Indonesia khususnya di Samarinda itu sendiri. Untuk diketahui, tahun 2013 lalu, pendapatan kota Samarinda dari sumber pendapatan DBH kegiatan hulu migas totalnya Rp 451.509.490.385, terdiri dari minyak bumi Rp 117.346.313.430 dan gas bumi Rp 334.163.176.955.

Sumber: <http://www.tribunnews.com/regional/2014/08/20/daerah-keluhkan-dana-bagi-hasil-migas>.

negara memiliki kekhasan masing-masing. Hal ini tampak, misalnya dari studi yang dilakukan oleh Béland dan Lecours (2011) yang membandingkan rezim transfer fiskal di Australia dan Kanada. Studi tersebut menunjukkan bahwa model pemerataan transfer fiskal di Australia tidak dapat diterapkan di Kanada meskipun keduanya sama-sama negara federal. Pada dasarnya, perbedaan ini disebabkan karena faktor ideologi otonomi negara bagian yang jauh lebih kuat di Kanada bila dibandingkan dengan Australia. Dari hal ini bisa disimpulkan bahwa mekanisme transfer yang dapat diterapkan dengan baik di satu negara belum tentu akan dapat diterapkan dengan baik pula di negara lain. Selalu ada karakteristik khusus yang akhirnya memengaruhi desain rezim transfer fiskal di suatu negara.

Ketiga, **transfer fiskal tidak secara otomatis mendorong pembangunan daerah yang efektif**. Pendapatan yang ditransfer ke daerah tidak selalu bisa dikonversi menjadi instrumen pembangunan yang efektif. Misalnya, studi Caselli dan Michaels (2013) di Brazil menunjukkan bahwa limpahan dana minyak dari pusat hanya meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah (baca: belanja rutin), tetapi gagal meningkatkan transfer sosial, penyediaan pelayanan publik, infrastruktur, dan pendapatan rumah tangga. Lebih lanjut, studi ini menunjuk penggelapan dana publik sebagai sebab utama bagi kegagalan pemerintah daerah dalam memanfaatkan dana yang diterima.

4.1.2. Konten Lokal

Aktivitas ekstraksi sering kali tidak menguntungkan negara atau daerah yang menjadi tuan rumah (*host*). Industri yang padat modal dan teknologi serta membutuhkan tenaga kerja yang berkeahlian tinggi cenderung hanya bisa diakses oleh sedikit orang. Akibatnya, tuan rumah sering kali hanya menjadi penonton. Gagasan konten lokal lahir untuk memastikan segala rente yang didapat betul-betul mengalir sampai ke tingkat lokal atau tingkat bawah.

4.1.2.1. Makna dan Tujuan

Pada awalnya gagasan tentang konten lokal dalam tata kelola industri ekstraktif diperkenalkan sejak awal tahun 1970 dalam konteks eksploitasi migas di Laut Utara. Kelahiran gagasan ini bisa dikatakan selaras dengan strategi pembangunan dan industrialisasi ala model strategi Industri Substitusi Impor (ISI) yang pernah menjadi trend di kawasan Selatan Global pada tahun 1960an-1970an. Tentu saja, model ISI kemudian banyak dikritik dan diyakini gagal dikarenakan kualitas barang dan jasa

Konten lokal mengacu pada kebijakan atau program yang bertujuan untuk memaksimalkan pengadaan barang lokal, jasa, dan manfaat lain dari kegiatan ekonomi ekstraktif, seperti pekerjaan dan infrastruktur yang berkelanjutan.

yang lebih rendah daripada barang impor; kecenderungan penyelundupan di negara dengan tarif proteksi yang tinggi karena ada ketidaksambungan antara kualitas dan harga serta; rendahnya permintaan dari negara dengan populasi sedikit. Gagasan konten lokal kemudian berusaha untuk tidak masuk

ke dalam jebakan yang sama pada model tradisional ISI, dengan menekankan hal yang sangat dasar, yaitu di satu sisi, adanya dukungan dan perlindungan di sektor-sektor ekonomi kunci dan di sisi yang lain, adanya partisipasi lokal dalam aktivitas ekonomi produktif tertentu (Ovadia, 2016: 16, 27).

Pertanyaan yang paling dasar tentu saja adalah apa itu konten lokal? Pertanyaan tersebut ternyata tidak mudah dijawab karena praktik konten lokal bervariasi. Dengan kata lain, secara induktif, definisi dan ruang lingkup konten lokal tidak memiliki penjelasan tunggal. Meskipun demikian, kita bisa menyederhanakan definisi konten lokal mengacu pada kebijakan atau program yang bertujuan untuk memaksimalkan pengadaan barang lokal, jasa, dan manfaat lain dari kegiatan ekonomi ekstraktif, seperti pekerjaan dan infrastruktur yang berkelanjutan.

Hal yang melatarbelakangi gagasan konten lokal adalah kenyataan adanya kutukan sumber daya atau paradoks keberlimpahan: keuntungan ekseseif yang berasal industri ekstraktif bukan hanya dinikmati segelintir elit tetapi juga tidak benar-benar menetes ke bawah (di aras lokal). Padahal, biaya, risiko, dan beban harus ditanggung lebih banyak justru oleh mereka yang tidak bisa menikmati rente tersebut.

Oleh karena itu gagasan konten lokal lebih merupakan **aksi afirmasi untuk lokal** (dalam hal ini lokal bisa dibaca sebagai negara [nasional] atau daerah [sub-nasional] tuan rumah). Gagasan konten lokal berupaya untuk **memperluas** manfaat dari kegiatan industri ekstraktif bagi perekonomian lokal maupun nasional. Konten lokal juga berusaha untuk memastikan **aksesibilitas** semua pemangku kepentingan lokal untuk setiap peluang ekonomi dalam rantai nilai industri ekstraktif, seperti pekerjaan atau layanan dukungan lainnya. Singkat kata, kata “lokal” itu sendiri bisa terejawantahkan dalam bentuk kepemilikan, keuntungan, atau hal yang lain sama sekali.

4.1.2.2. Mekanisme

Ide konten lokal terekspresikan dalam kebijakan yang beragam. Sebagaimana dijelaskan oleh Ana Maria Esteves, Bruce Coyne, dan Ana Moreno (2013):

“Isu yang membentuk konten lokal dalam dunia kerja atau rantai suplai adalah (konten lokal merupakan) subyek dari interpretasi yang berbeda. Misalnya, berkaitan dengan pengadaan lokal, dalam beberapa penggunaan istilah ini disamakan dengan milik lokal, sedangkan pada ekstrim yang lain, kadang-kadang digunakan hanya untuk menggambarkan setiap bisnis yang mempertahankan kantor operasional tetap dalam daerah tertentu. Konten lokal juga telah didefinisikan dalam hal nilai yang berkontribusi terhadap perekonomian nasional melalui pembayaran barang dan jasa nasional. “Nilai tambah lokal” adalah kekayaan perusahaan lokal yang mengkreasi transformasi bahan dan jasa yang dibeli dari negara lain menjadi output yang menghasilkan pendapatan. Hal ini dihitung sebagai nilai output dari istilah tersebut dikurangi nilai semua input yang dibeli asing (termasuk bahan baku, energi, jasa kontraktor, dan sewa). The International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA), asosiasi industri minyak dan gas global untuk isu-isu lingkungan dan sosial, juga merujuk konten lokal sebagai nilai tambah yang dibawa ke negara tuan rumah (atau wilayah atau lokalitas) melalui pengembangan tenaga kerja (kerja dan pelatihan tenaga kerja lokal), dan investasi dalam pengembangan pemasok (pengembangan dan pengadaan perlengkapan dan jasa secara lokal).”

Silvana Tordo, Michael Warner, Osmel E. Manzano, dan Yahya Anouti (2013: xi) juga mencatat keragaman praktik konten lokal yang terlihat dari adanya transformasi dari tujuan kebijakan konten lokal dari *backward list* yaitu: penyediaan input ke ekonomi lokal melalui transfer teknologi, penciptaan nilai tambah di sektor pasokan domestik, penciptaan peluang ketenagakerjaan lokal, dan peningkatan kepemilikan lokal dan kontrol—menuju *forward list*—berupa: pengolahan output sektor ekstraktif sebelum diekspor misalnya, pembentukan kilang, industri petrokimia, dan produksi pupuk.

Sementara itu, D. O Gbegi dan J. F. Adebisi (2013:92-93) menyebutkan bahwa praktik kebijakan konten lokal merupakan *resultante* atau interaksi dari berbagai faktor krusial berikut ini yang kemudian mendorong rente dari industri ekstraktif mengalir ke “lokal”, yaitu: pertama, **kebijakan-kebijakan lokal**. Konten lokal biasanya terekspresikan dalam bentuk kebijakan lokal yang terkonsentrasi di berbagai sektor ekonomi, termasuk industri ekstraktif. Kebijakan-kebijakan ini mencakup kebijakan publik dan industri, yang dirumuskan beriringan dengan ide pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Kebijakan publik ini berkontribusi untuk menciptakan lingkungan makro ekonomi yang lebih terprediksi, meningkatkan keandalan lembaga dan sistem hukum, memberikan insentif untuk meningkatkan praktik bisnis yang baik, menghasilkan dan memungkinkan lebih

banyak infrastruktur untuk pengembangan usaha, dan meningkatkan struktur sosial yang akan berkontribusi terhadap keterlibatan dan partisipasi.

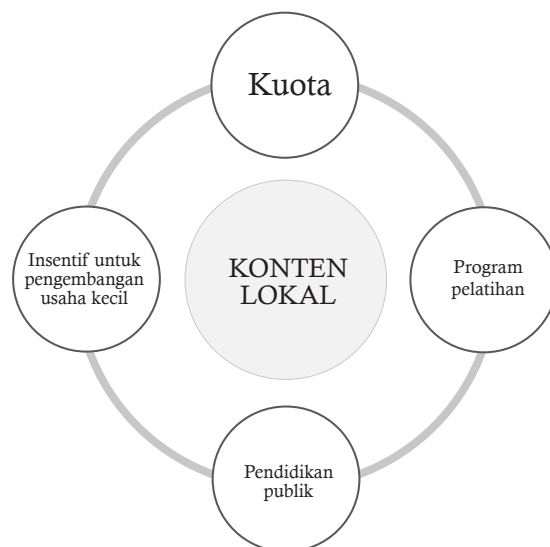
Kedua, **infrastruktur lokal**. Ketersediaan prasyarat tertentu, seperti teknologi informasi, kebutuhan perusahaan lokal, standar, sosial, pendidikan dan lain-lain dalam industri ekstraktif lokal merupakan perhatian utama dari faktor infrastruktur lokal. Karena, menyediakan dan memelihara infrastruktur yang dibutuhkan akan meningkatkan kesejahteraan sosial, maka infrastruktur jelas merupakan variabel penting.

Ketiga, **lingkungan lokal**. Lingkungan lokal merupakan faktor dimana seluruh kebijakan-kebijakan lokal, kapabilitas lokal, infrastruktur, dan interaksi antarfaktor-faktor lainnya terbentuk, termasuk lingkungan makroekonomi sebagai iklim investasi yang paling menentukan.

Keempat, **kapabilitas lokal**. Kapabilitas lokal meliputi pendidikan, keterampilan, pengembangan keahlian, transfer teknologi, “know-how” (intrumentasi-penerjemah), penelitian aktif dan portofolio pembangunan dalam pengembangan serta pelayanan perusahaan-perusahaan lokal (ministry of energy of republic of Ghana, 2010).

Kelima, **pengembangan konten lokal**. Efektivitas pengembangan konten lokal tergantung sepenuhnya pada kualitas hubungan antara faktor-faktor kapabilitas politik, infrastruktur, lingkungan lokal, dan hasil-hasilnya berupa pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan industri, dan tampak *spill-over*. Konten lokal akan memberikan kontribusi secara efektif bagi ekonomi negara tuan rumah dengan menciptakan dan membangun aktivitas untuk nilai tambah dan derajat kompetisi oleh standar internasional.

Natural Resource Governance Institute (2015) memberikan ilustrasi yang lebih konkret tentang konten lokal. Konten lokal disebut sebagai alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan mereka dalam rangka mendorong manfaat bagi ekonomi lokal ketika



aktivitas ekstraksi berlangsung dalam bentuk sebagai berikut:

- a. **Kuota**—yang biasanya tertulis dalam undang-undang, peraturan atau kontrak—merupakan ketentuan yang mewajibkan perusahaan untuk menganugerahi persentase tertentu dari karyawan, kontrak atau kepemilikan saham kepada perusahaan atau profesional lokal.
- b. **Persyaratan program pelatihan** atau insentif yang bertujuan untuk mendorong perusahaan asing agar membangun keterampilan tenaga kerja domestik.
- c. **Inisiatif pendidikan publik** dimana negara membuka pusat pelatihan, membuat program atau mengelola beasiswa ke luar negeri untuk kaderisasi keahlian dalam sektor-sektor yang memiliki hubungan strategis dengan minyak dan mineral.
- d. **Insentif untuk pengembangan usaha kecil**, termasuk mendorong akses pemilik usaha kecil ke kredit atau membuka pusat-pusat inkubasi bisnis.
- e. **Pengolahan dan produksi produk derivatif**, seperti kilang minyak mentah pemurnian (*smelter*) mineral, yang dapat mendatangkan manfaat ekonomi jika dilakukan di dalam negeri meskipun, pembangunannya mahal dan rumit.

Ada banyak praktik konten lokal di dunia. Salah satu negara yang mengembangkan kebijakan konten lokal adalah Ghana, suatu negara di Afrika yang menemukan cadangan minyak di tahun 2007 dan mulai mengeksploitasi minyak sejak tahun 2010. Pemerintah Ghana mengatur tentang konten lokal dan partisipasi lokal.

Dari pengalaman Ghana, konten lokal mengacu pada kuantum atau persentase kandungan lokal dari bahan, personel, pembiayaan, barang dan jasa yang diproduksi untuk kepentingan industri minyak dimana semuanya dapat diukur dalam satuan moneter. Sementara itu, partisipasi lokal di Ghana mengacu pada tingkat kepemilikan ekuitas dalam industri minyak dan gas. Untuk memenuhi syarat disebut sebagai perusahaan Ghana atau Asli Ghana, 51% dari ekuitas perusahaan harus dimiliki oleh orang Ghana dengan 80% posisi manajemen senior juga ditempati oleh orang Ghana.³

Indonesia pun menerapkan kebijakan konten lokal dengan beragam praktik kebijakan. UU Mineral dan Batubara No. 4 tahun 2009 memberikan penekanan

³ <http://www.petrocom.gov.gh/local-content.html>. diakses 17 Maret 2017.

Bangun Hilirisasi Tidak Buat Perusahaan Tambang Bangkrut

Pemerintah dalam hal ini Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menegaskan kewajiban membangun hilirisasi dalam bentuk fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral (smelter) tidak akan membuat perusahaan tambang mineral dan batu bara bangkrut. Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara, Kementerian ESDM, Bambang Gatot mengatakan, Kontrak Karya (KK) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) memiliki kewajiban membangun smelter paling lambat lima tahun setelah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 disahkan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Pasal 102 dan Pasal 103 serta Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 sudah jelas mewajibkan pemegang KK dan IUPK melakukan hilirisasi untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral/batu bara. Pembangunan smelter menjadi syarat diberikannya izin ekspor mineral. Pemerintah akan mencabut izin ekspor jika perusahaan tambang tidak memiliki kemajuan dalam pembangunan smelter. Langkah ini tentu harus dilaksanakan oleh semua pihak terkait tanpa terkecuali. "Saya sampaikan bahwa pemerintah tidak akan mungkin membangkrutkan perusahaan yang beroperasi di Indonesia. Tulang ekonomi adalah industri, dia (pemerintah) tidak mengharapkan untuk motong pohonnya," kata Bambang Gatot, di Jakarta, Rabu 1 Maret 2017. Bambang membenarkan perusahaan memang berkewajiban mencari keuntungan. Namun, keuntungan harus dalam kategori wajar dan harus mematuhi peraturan yang berlaku. Sementara, yang menjadi konflik saat ini adalah pembangunan smelter PT Freeport Indonesia jalan ditempat, tetapi perusahaan tersebut meminta untuk diberikannya izin ekspor konsentrat tembaga. Freeport juga belum sepakat mengganti status KK menjadi IUPK. Padahal dengan status IUPK, Freeport tidak diberikan deadline melakukan pemurnian. Alhasil, sejak 12 Januari 2017 ekspor konsentrat tembaga Freeport ditutup. "Oleh karena itu, perusahaan investasi operasi harus untung, tapi untungnya juga yang wajar," ujar dia. Ia menambahkan, membangun smelter ini tidak serta merta dilakukan sendiri oleh satu perusahaan. Melainkan bisa dilakukan kerja sama di dalam negeri. "Memurnikan disini bukan berarti harus bangun sendiri, dia bisa kerja sama. Tapi yang jelas tidak di luar, di dalam negeri," pungkash dia.

Sumber: <http://ekonomi.metrotvnews.com/energi/ob37R50b-bangun-hilirisasi-tidak-buat-perusahaan-tambang->

tentang pentingnya hilirisasi di sektor minerba yang bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah dari komoditas tambang, transfer dan penambahan pengetahuan, teknologi, dan pembukaan lapangan kerja. Pasal 102 UU No.4/2009 menyebutkan bahwa "Pemegang Ijin Usaha Pertambangan (IUP) dan Ijin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/ atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan, dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara". Selanjutnya, pada pasal 103 ayat (1) ditegaskan bahwa Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

Pengelolaan dan pemurniaan komoditas mineral dianggap akan memberikan keuntungan berlipat bagi Indonesia. Data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyebutkan, ekspor beberapa komoditas mineral meningkat sangat signifikan dalam beberapa waktu terakhir. Komoditas nikel meningkat delapan kali lipat dari lima juta ton pada 2008 menjadi 33 juta ton per tahun pada 2011. Hal

yang sama juga terjadi pada bijih bauksit yang naik lima kali lipat dari 10 juta ton menjadi 40 juta ton per tahun. Dengan diolah, penerimaan negara dari nikel naik

19 kali lipat dan bauksit naik 30 kali lipat.⁴

Di sektor migas, pemerintah Indonesia juga mendorong adanya Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN). Dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 15 tahun 2013 tentang Penggunaan Produk Dalam Negeri pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi disebutkan bahwa TKDN merupakan besarnya komponen dalam negeri pada barang, jasa dan gabungan barang dan jasa yang dinyatakan dalam persentase. Sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No.15/2013, tujuan diberlakukannya TKDN adalah:

- a. Mendukung dan menumbuhkembangkan Produk Dalam Negeri sehingga mampu mendukung Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan memberikan nilai tambah bagi perekonomian, menyerap tenaga kerja serta berdaya saing secara nasional, regional, dan internasional.
- b. Mendukung dan menumbuhkembangkan inovasi/teknologi Produk Dalam Negeri.
- c. Meningkatkan penggunaan Produk Dalam Negeri pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dengan tetap mempertimbangkan prinsip efektifitas dan efisiensi.
- d. Mewujudkan tertib penyelenggaraan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Kebijakan konten lokal tidak saja diperkenalkan di tingkat Pemerintah saja tapi juga pemerintah daerah. Misalnya, pemerintah daerah Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur menerbitkan Peraturan Daerah (PerDa) No. 23 Tahun 2011 tentang Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Daerah dalam Pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi serta Pengolahan Minyak dan Gas Bumi di Kabupaten Bojonegoro. Hal yang menarik adalah dalam pasal 4 PerDa tersebut dijelaskan tujuan pengaturan konten lokal bukan hanya untuk meningkatkan pendapatan daerah dan derajat daya saing daerah melainkan juga untuk mengendalikan permasalahan sosial dan ekonomi yang potensial dapat menghambat kelancaran rangkaian pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi serta pengolahan minyak dan gas bumi di daerah.

Adapun konten lokal yang diatur dalam PerDa No.23/2011 Kabupaten Bojonegoro tersebut adalah (1) **kesempatan bisnis**, berupa: (a) Penggunaan barang produk daerah. Kontraktor KKS dan/atau Mitra K-KKS serta Pengolah Migas untuk menggunakan barang produksi daerah, dalam hal terdapat produsen barang yang

⁴ <http://www.kemenperin.go.id/artikel/3812/Pemerintah-Siapkan-Inpres-HilirisasiPertambangan>. Diakses 8 Maret 2017.

memproduksi jenis barang yang dibutuhkan atau penyedia jasa yang dibutuhkan; dan memenuhi jumlah, standar kualitas minimum dan waktu penyerahan yang wajar (pasal 7), (b) pengutamaan keikutsertaan perusahaan lokal, BUMD, BUMDes dalam pengadaan jasa pemborongan atau jasa lainnya (pasal 8). (2) **Kesempatan kerja**, berupa: (a) Kontraktor KKS dan/atau Mitra K-KKS serta Pengolah Migas diwajibkan menempatkan prioritas pemberdayaan dan rekrutmen tenaga kerja lokal, yang mencakup kategori tenaga profesional, tenaga terlatih, dan tenaga kasar atau buruh (pasal 9).

4.1.2.3. Masalah dan Tantangan

Sebagaimana telah dijelaskan di awal, gagasan konten lokal bertujuan memastikan keuntungan rente dari sumber daya ekstraktif benar-benar bermanfaat bagi lokal. Namun, ada beberapa masalah atau tantangan yang muncul seiring dengan praktik ini.

Pertama, **muncul pertanyaan yang sangat mendasar tentang lokus yang disebut lokal: nasional atau subnasional**. Hal ini sangat tergantung pada bentuk negara dan desain pemerintahan yang diadopsi oleh suatu negara. Misalnya, PerDa Bojonegoro yang mengatur konten lokal sempat dipersoalkan terutama dikaitkan dengan hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan di mana pun di wilayah Indonesia, terlebih Indonesia merupakan negara kesatuan. Meskipun, sebagaimana berita ANTARA JATIM (19/03/2013), komisioner Komnas HAM RI, Manager Nasution, membela Pemda Bojonegoro karena PerDa tersebut dimaksudkan justru untuk meredam potensi konflik sosial akibat kegiatan eksplorasi migas di blok Cepu Bojonegoro.

Pada tahun 2012, pemerintah juga sempat mempersoalkan PerDa Konten Lokal Bojonegoro karena justru dianggap menghambat target nasional dalam ekstraksi migas, khususnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2012 tentang Peningkatan Produksi Minyak dan Gas Bumi Nasional. Deputy Pengendali Operasi BP-Migas, Gde Pradnyana menyatakan, kegiatan rancang bangun, pengadaan, dan konstruksi (EPC-5) sarana pendukung proyek pengembangan Lapangan Banyuurip terkendala perizinan, khususnya kegiatan EPC-5 yang meliputi pembangunan kantor, tempat penyimpanan logistik atau gudang, dan sarana olah raga. Dari 29 bangunan yang akan didirikan, tujuh unit bangunan di antaranya belum mendapat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari Pemkab Bojonegoro. Pemerintah daerah Kabupaten Bojonegoro berdalih lokasi tujuh unit bangunan itu menyalahi aturan

dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tata Ruang. Oleh karena itu, Pemkab Bojonegoro meminta lokasinya harus segera dipindah. Namun Bupati Bojonegoro saat itu, Suyoto, menyatakan bahwa ini bukan upaya menghambat proses eksploitasi tapi lebih merupakan perbedaan tafsir.

Kedua, **inklusifitas penerima manfaat rente industri ekstraktif di lokal**. Gagasan konten lokal membayangkan bahwa upaya lokalisasi segala aktivitas di industri ekstraktif maka dengan serta-merta membuat keuntungan dari industri tersebut bisa dinikmati di semua pihak di tingkat lokal (nasional atau sub nasional). Studi yang dilakukan oleh Jesse Sala Ovidia (2012) pada kasus konten lokal di Angola menunjukkan bahwa gagasan konten lokal berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi dengan baik. Berbagai inisiatif pembangunan mulai dari dari penyediaan listrik, air, hingga jalan raya, kereta api berhasil dihadirkan. Namun pada saat yang bersamaan, kebijakan konten lokal juga mendorong lahirnya model pertumbuhan yang tidak setara dan bentuk baru akumulasi elit. Pembangunan tersebut dalam kenyataannya tidak betul-betul berdampak pada kebanyakan atau mayoritas orang Angola. Konten lokal justru memberikan wadah bagi bentuk baru akumulasi elit dalam rangka menjamin terawatnya status quo ekonomi dan politik.

4.1.3. Penandaan/Peruntukan Khusus (*Earmarking*)

Tidak jarang pendapatan yang berasal dari sumber daya ekstratif tidak benar-benar digunakan untuk peruntukan yang tepat. Yang dimaksud dengan peruntukan yang tepat ini adalah ketepatan dalam menentukan alokasi pada sektor-sektor tertentu serta pihak yang akan menerima. Oleh karena itu, skema *earmarking* diperkenalkan.

4.1.3.1. Makna dan Tujuan

Earmarking secara sederhana didefinisikan sebagai kebijakan untuk menandai sumber-sumber pendapatan tertentu untuk dialokasikan pada tujuan-tujuan tertentu. Seluruh pendapatan dari sumber-sumber tertentu tersebut akan didedikasikan untuk belanja-belanja publik tertentu (Hogwood & Peters, 1985: 119). Dengan kata lain, *earmarking* merupakan kebijakan pemerintah dalam menggunakan anggaran yang sumber penerimaan maupun program pengeluarannya secara spesifik

Earmarking merupakan kebijakan untuk menandai sumber-sumber pendapatan tertentu untuk dialokasikan pada tujuan-tujuan tertentu.

ditentukan peruntukannya (Kemenkeu, 2012).

Earmarking memang bukanlah tipikal alokasi anggaran yang terkait dengan sumber-sumber pendapatan yang berasal dari sumber daya ekstraktif. *Earmarking* merupakan kebijakan umum yang biasa dilakukan oleh pemerintah untuk memastikan pendapatan, baik yang berasal dari pajak atau nonpajak, dikelola untuk tujuan khusus, seperti investasi publik, program pengentasan kemiskinan, pembangunan kesehatan dan pendidikan, dana lingkungan, transfer antardaerah, serta pembangunan infrastruktur jangka panjang. Di negara kaya sumber daya alam, *earmarking* juga digunakan eksternalitas negatif, seperti ditujukan sebagai kompensasi untuk menutup biaya sosial dan dampak lingkungan akibat kegiatan pertambangan.

Earmarking dipilih sebagai salah satu strategi karena beberapa alasan, yaitu (Deran, 1965; Brett & Keen, 2000; Muller, 2008): (1) melalui *earmarking*, pemerintah dapat memastikan pembiayaan minimum bagi pelayanan publik tertentu yang menjadi prioritas, (2) *Earmarking* dipandang mampu meningkatkan stabilitas melalui proyeksi pembiayaan sehingga diharapkan dapat menekan kelebihan biaya akibat ketidakpastian, dan (3) Dengan menghubungkan pendapatan dengan pengeluaran tertentu, *earmarking* memberi informasi tentang perpajakan yang diharapkan dapat mengatasi resistensi masyarakat terhadap penerapan pajak sekaligus mendorong kemampuan pemerintah untuk memperluas sumber pemasukan baru bagi negara.

Lebih jauh, ketika memungut sesuatu dari warga atau aktivitas ekonomi, termasuk industri ekstraktif atau mengalokasikan pada belanja tertentu, skema *earmarking* diyakini memiliki legitimasi politik yang lebih kuat dibandingkan dengan skema kebijakan yang lain (bandingkan Birds, 2013). Secara politis, kenyataan menunjukkan bahwa *earmarking* dipandang cenderung diterima lebih banyak kalangan dibandingkan dengan bentuk simpanan khusus lainnya, yang membutuhkan kelembagaan dan regulasi yang lebih kompleks, seperti pembentukan dana stabilisasi atau dana pensiun (Barma, Kaiser, Le, & Vinuela, 2012).

Dengan *earmarking* yang “mengunci” sisi pendapatan dan pengeluaran, suatu pemerintah bisa menjaga keajegan, kepastian, dan legitimasi struktur anggaran publiknya. Hal ini dikarenakan konsensus atas *earmarking* akan membatasi manuver politisi untuk mengubah-ubah peruntukan anggaran demi kepentingan golongannya sehingga dapat mengakhiri ketidakpastian politik atas penggunaan anggaran (Brett & Keen, 2000).

Bahkan, dengan *earmarking* yang relatif efisien dalam menghubungkan antara

pendapatan dan belanja, pemerintah bisa dikatakan berpeluang lebih baik untuk mengakomodasi pilihan rasional individual dalam struktur fiskal dibandingkan dengan anggaran *nonearmarking* sehingga belanja publik selaras preferensi publik (lihat Buchanan, 1963; Birds, 2013). Kesesuaian dengan preferensi publik tersebut merupakan hal yang tidak bisa dihindari karena warga negara merupakan individu pemilih politik, pembayar pajak, sekaligus penerima manfaat ekonomi (*voter-taxpayer-beneficiary model*) yang merupakan “manusia ekonomi” rasional sehingga akan selalu menuntut pajak yang mereka bayarkan dipakai sesuai dengan yang mereka inginkan.

Earmarking juga bisa digunakan untuk memangkas derajat fleksibilitas fiskal yang tidak diinginkan dengan menyesuaikan tantangan yang dihadapi (Collier, 2010). Bagi negara berpendapatan rendah yang memiliki cadangan kekayaan SDA, *earmarking* dapat dipakai sebagai komitmen politik atas sistem fiskal khusus yang mendorong pemerintah membentuk modal bagi investasi publik maupun pembiayaan infrastruktur dan pembangunan sosial. Pilihan ini bisa mencegah kegagalan dalam komitmen teknologi serta pembiayaan publik akibat salah pengelolaan pendapatan.

Sementara itu, bagi negara berpenghasilan tinggi, yang biasanya justru memiliki keterbatasan sumber daya alam, politik alokasi merupakan strategi mengelola pendapatan dengan membatasi konsumsi masa kini demi investasi publik generasi mendatang. Meskipun perlu digarisbawahi, mekanisme *earmarking* dapat menimbulkan komplikasi bagi prinsip anggaran terintegrasi, prinsip penganggaran yang biasanya diutamakan di negara-negara OECD.

Menariknya, pengalaman menunjukkan bahwa *earmarking* bisa menjadi “jalan tengah,” khususnya antara pihak prolingkungan dan politisi proinvestasi, dalam menegosiasikan antara pajak lingkungan dengan peruntukannya di negara-negara demokrasi yang sudah matang. *Earmarking* menjadi irisan negosiasi yang mempertemukan kepentingan investasi dengan lingkungan. Di satu sisi, *earmarking* mengurangi gejolak sosial warga atas kerusakan lingkungan. Di sisi lain, *earmarking* menekan resistensi investor atas penetapan koreksi pajak lingkungan yang lebih tinggi. *Earmarking* pajak lingkungan dinilai lebih menguntungkan investasi karena dinilai lebih rendah dibandingkan dengan pajak Pigovian (Brett & Keen, 2000).

Alhasil, kebijakan *earmarking* merupakan kombinasi yang kompleks antara aspek ekonomi, politik, dan administratif. Meski pun demikian, dimensi politik merupakan aspek yang paling menentukan, terutama untuk memutuskan tujuan serta mekanisme yang dipakai.

4.1.3.2. Mekanisme

Secara teknis, *earmarking* diterapkan melalui mekanisme yang menghubungkan antara pendapatan dengan pengeluaran. Spesifikasi dapat ditentukan pada sumber pendapatannya maupun pada alokasi pengeluarannya (lihat tabel 3).

Tabel 4. Variasi dalam Pendapatan dan Alokasi Peruntukan

Tipe	Sumber Pendapatan	Tujuan Pengeluaran	Contoh
A	Pajak spesifik	Penggunaan spesifik	<ul style="list-style-type: none"> • Pajak kendaraan, pajak bbm untuk investasi jalan raya. • Pajak pendapatan pegawai dan pemberi kerja untuk jaminan sosial.
B	Pajak spesifik	Penggunaan tidak spesifik	<ul style="list-style-type: none"> • Pajak tembakau, alkohol, dan pajak lotere untuk membiayai program sektor sosial. • Pajak dan royalti dari migas dan minerba untuk pembiayaan pembangunan.
C	Pajak umum	Penggunaan spesifik	<ul style="list-style-type: none"> • Persentase tetap dari total pendapatan untuk pembangunan program spesifik, seperti pendidikan atau kesehatan. • Pembagian pendapatan untuk tujuan khusus.
D	Pajak umum	Penggunaan umum	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian pendapatan.

Sumber: (lihat McCleary, 1991)

Tipe A adalah bentuk yang paling sering dijumpai di banyak negara. Tipe ini merupakan “*strong earmarking*” karena menunjukkan korelasi kuat antara sumber pajak dan alokasi pengeluaran sehingga mempermudah perhitungan serta pengawasannya (McCleary, 1991; Birds, 2013). Penerima manfaat sekaligus juga pembayar atas barang dan pelayanan yang didapatkan, misalnya dalam penerapan pajak bakar minyak dan pajak kendaraan yang diperuntukkan bagi pembangunan jalan raya. Transaksi pertukaran antara kemauan untuk membayar (*willingness to pay*) atas pelayanan yang didapat juga memberikan sinyal kepada pasar seberapa kuat keinginan publik atas layanan tersebut.

Sementara itu, tipe B, C, dan D merupakan “*weak earmarking*” sebab tidak berhubungan secara langsung atau berkorelasi lemah antara sumber pajak dengan penerima manfaat. Kecuali pada tipe B, yaitu pajak dari sektor migas dan minerba yang banyak dipakai oleh negara penghasil sumber daya alam untuk redistribusi pembagian pendapatan dari pemerintah nasional ke subnasional.

Variasi tipologi itu menunjukkan *earmarking* merupakan mekanisme yang tidak sederhana sehingga ada beberapa hal yang harus dipastikan atau diperhatikan

Hal yang perlu diperhatikan dalam implementasi *earmarking*:

- *Earmarking* membutuhkan perhitungan cermat terhadap skema pajak dan harga berlaku.
- *Earmarking* perlu dirumuskan dan diimplementasikan secara transparan dengan topangan produk legislasi tentang distribusi pendapatan yang jelas.
- *Earmarking* semestinya diterapkan melalui payung mekanisme pembentukan dana khusus yang terpisah atau dana *nonbudgeter* (*off budget*).

terlebih dahulu sebelum mendorong implementasi kebijakan *earmarking*, yaitu: pertama, *earmarking* membutuhkan perhitungan cermat terhadap skema pajak dan harga berlaku. Proses perhitungan tersebut seyogyanya mempertimbangkan sejumlah prinsip, seperti skala pengembalian (*return to scale*), keuntungan dan kerugian yang melekat (*indivisibilities*), eksternalitas, serta hambatan finansial lainnya bagi pembiayaan sektor publik (McCleary, 1991).

Kedua, *earmarking* perlu dirumuskan dan diimplementasikan secara transparan dengan topangan produk legislasi tentang distribusi pendapatan yang jelas. Produk legislasi tersebut harus memuat aturan tentang spesifikasi bank tujuan dan jumlah penyimpanan yang disepakati, landasan hukum bagi seluruh aktor

yang terlibat dalam rantai pembayaran pendapatan, publikasi jumlah alokasi dan peruntukan hingga level terendah pemerintahan, serta pinalti bagi penyelewengan penggunaan termasuk kelalaian pelaporan penggunaan (Morgandi, 2008).

Ketiga, secara teknis, *earmarking* semestinya diterapkan melalui payung mekanisme pembentukan dana khusus yang terpisah atau dana *nonbudgeter* (*off budget*) supaya tidak mengganggu sistem pendapatan belanja reguler. Hal ini dikarenakan penerapan *earmarking* akan berdampak pada berkurangnya fleksibilitas sistem fiskal khusus tersebut dalam merespons perubahan iklim ekonomi akibat volatilitas harga (Buchanan, 1963). Pengalaman yang ada menunjukkan bahwa banyak negara menempatkan dan mengelola pendapatan dari sektor sumber daya ekstraktif dalam dana *nonbudgeter* demi mengantisipasi volatilitas harga komoditas tanpa mempengaruhi kas negara secara keseluruhan.

Hal yang perlu dicatat juga adalah *earmarking* pada pendapatan yang berasal dari sumber dengan volatilitas tinggi—seperti, sumber daya ekstraktif—sebenarnya riskan. Karena riskan, ketika digunakan untuk belanja di sektor-sektor strategis, seperti pendidikan atau kesehatan, maka perlu mempertimbangkan sumber-sumber substitusi atau komplementer lainnya. Misalnya, *earmarking* dana pendidikan dari

sumber daya ekstraktif akan berpotensi mengganggu keberlangsungan program di saat harga komoditas turun. Sebagai gantinya, *earmarking* dapat berbasis pada dana hibah dimana transfer dari pemerintah pusat dapat dilakukan dengan syarat target lokal tertentu, seperti tingkat partisipasi sekolah dan kedatangan murid ke sekolah (Bauer dkk., 2016).

Selain dari sumber pendapatannya, *earmarking* juga dapat dilihat dari agensi dan kebijakannya. Pertama, penetapan agensi (*agency earmarks*), yaitu *earmarking* yang menetapkan peningkatan dana untuk agensi yang mengawasi atau menjalankan industri ekstraktif sebagai sektor publik yang senantiasa bertumbuh. Kedua, penetapan kebijakan, yaitu merepresentasikan upaya pemerintah untuk membuat pendapatan sumber daya alam sebagai pendorong perubahan dalam pembangunan manusia, ekonomi, dan sosial (Morgandi, 2008). Sejumlah negara kaya sumber daya alam—seperti Bolivia, Brazil, dan Ghana misalnya secara khusus, mengalokasikan pada sektor terkait dengan ekstraktif dan lingkungan, seperti dana mitigasi lingkungan, dana riset, teknologi, dan pembangunan industri ekstraktif dan energi, serta dana Program pembangunan dan pengeluaran sosial.

Di Indonesia, praktik *earmarking* juga berjalan di berbagai sektor, termasuk dalam sektor ekstraktif. Konstitusi Indonesia mengamanatkan bahwa minimal 20% belanja nasional dan belanja daerah harus didedikasikan untuk sektor pendidikan. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga mengamanatkan belanja nasional dalam APBN setidaknya 5% didedikasikan untuk sektor kesehatan.

Untuk sektor sumber daya alam, secara umum ada persentase pembagian hasil migas dan minerba serta SDA lainnya, seperti hutan, perikanan, kepada pemerintah provinsi penghasil serta kabupaten/kota penghasil dan kabupaten/kota yang berada dalam satu provinsi dengan kabupaten/kota penghasil (uraian lebih lengkap sudah dijelaskan dalam tentang Transfer Fiskal). Selain itu, dalam Dana Bagi Hasil (DBH) yang dibagikan ke pemerintah daerah di level provinsi maupun kabupaten/kota yang diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 dan berlaku secara nasional, ada kewajiban untuk mengalokasikan sebesar 0,5% dari dana yang diperoleh daerah untuk sektor pendidikan dasar.

Secara khusus, kebijakan *earmarking* dalam DBH SDA ini berjalan di pemerintahan Aceh. Sesuai dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah pusat mengalokasikan Dana Tambahan Bagi Hasil Migas (DTBH Migas). Tercatat, pada periode 2008-2014, Aceh menerima rata-rata 4,5 triliun rupiah per tahun dari pembagian pendapatan sektor migas ini. Melalui Qanun Aceh

No. 2 Tahun 2013 tentang Mekanisme Alokasi untuk Dana Tambahan Bagi Hasil Migas, pemerintah Aceh kemudian mengalokasikan 30% untuk pendidikan dan sisanya untuk membiayai program pembangunan strategis. Qanun ini juga mengatur bahwa seluruh program pembangunan di Aceh didesain melalui kesepakatan antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di Aceh. Struktur *earmarking* ini terkait dengan politik desentralisasi asimetris yang diterapkan Indonesia bagi daerah kaya sumber daya alam dengan potensi konflik tinggi seperti Aceh (Hanif & Nugroho, 2017).

4.1.3.3. Masalah dan Tantangan

Sebagai bagian dari proses penganggaran, masalah-masalah yang muncul dalam proses *earmarking* identik dengan masalah yang biasa muncul dalam proses penganggaran. Masalah tersebut mulai dari pertarungan antar aktor politik yang berkepentingan atas alokasi anggaran hingga misalokasi, maladministrasi, dan lain-lain. Berikut masalah dan tantangan yang menyertai proses *earmarking*, khususnya terkait dengan pendapatan yang berasal dari sumber daya ekstraktif, yaitu:

Pertama, **kontestasi dalam penganggaran yang tidak selalu berujung pada konsensus politik.** *Earmarking* cenderung mengasumsikan pemerintahan merupakan satu kemauan utuh yang keputusannya merefleksikan harapan rakyat terhadap kesejahteraan. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa proses politik merupakan sebuah negosiasi antarpihak yang sering kali tidak berlangsung mulus. Pembiayaan dari dana pajak bergantung pada koalisi mayoritas dan bertaruh pada kerentanan antarkelompok yang berkontestasi sehingga akan sulit mendapatkan sumber pendanaan baru jika terjadi kurang hitung pajak. Dengan kata lain, *earmarking* merupakan suatu keputusan politik yang rentan karena rencana alokasi belanja bergantung pada proyeksi penerimaan pajak yang sebenarnya, secara politis, berpeluang terfragmentasi dalam jangka panjang. Dalam proses ini, hal yang menghubungkan antara pajak dan pengeluaran adalah penyesuaian marjinal yang harus dibuat demi stabilitas makroekonomi (McCleary, 1991).

Kedua, **ketergantungan pada satu sumber pendapatan yang cenderung konstan atau memiliki volatilitas tinggi namun pada saat bersamaan ada perubahan skala atau jumlah belanja** (bandingkan Hogwood & Peters, 1985: 121). Hal ini terjadi pada pengalaman Turki, Kolombia, dan Ekuador (McCleary, 1991). Pada awalnya, Turki mengalami kenaikan dana *nonbudgeter* dari 8% menjadi sekitar 20% pendapatan pemerintah pada periode 1983-1987. Tambahan tersebut berasal

dari sejumlah sumber, antara lain pajak tidak langsung bensin dan tembakau, pajak konsumsi bensin, termasuk pajak impor BBM, pajak langsung pada barang mewah impor, pajak langsung terhadap korporasi, pajak pendapatan, pajak nilai tambah, serta pendapatan nonpajak dari kegiatan ekspor/impor.

Pemerintah Turki kemudian mengeluarkan dekrit yang disetujui oleh Dewan Menteri untuk menggunakan dana *nonbudgeter*. Secara spesifik, dekrit ini menetapkan peruntukan di sejumlah pos pengeluaran, seperti industri pertahanan, kegiatan ekspor, perumahan, pengentasan kemiskinan, serta kegiatan eksplorasi dan konsumsi minyak. Dekrit ini juga secara spesifik menyebutkan perjanjian, kerangka kerja operasional, serta skema anggaran untuk penggunaan dana *nonbudgeter*. Sayangnya, dekrit ini tidak mengatur lembaga pengelola dan lembaga pusat yang berwenang melakukan kontrol dan pengawasan dan hanya menyebutkan bahwa akun keuangan berada di bawah otoritas bank sentral.

Ironisnya, yang terjadi kemudian tidak ada penambahan sumber-sumber pendanaan baru karena pengeluaran justru meningkat karena beberapa situasi, yaitu: (a) *earmarking* tidak serta-merta mendorong penerima manfaat untuk berkontribusi lebih dalam pembiayaan sehingga pemerintah tidak berhasil untuk menambah sumber pembiayaan sektor prioritas yang ada, (b) *earmarking* justru menjadi disinsentif. Penetapan pajak ekspor dan kewajiban yang dibebankan pada impor barang dan jasa, selain bertentangan tujuan liberalisasi perdagangan, juga justru berdampak pada berkurangnya pendapatan negara secara keseluruhan karena turunnya minat ekspor dan investasi.

Kolombia mengalami kondisi yang serupa ketika ada penemuan cadangan minyak baru pada tahun 1993 dan pada saat yang hampir bersamaan (pada tahun 1991) ada upaya untuk mendorong desentralisasi fiskal. Dengan adanya tekanan politik yang lahir dari ekspektasi pendapatan minyak di masa depan, pemerintah pusat mengalokasikan atau mentransfer hampir 40% pendapatan pemerintah pusat (termasuk pendapatan sektor minyak bumi terlepas dari harga internasional pada saat itu) kepada pemerintah subnasional. Akibatnya, terjadi pembengkakan belanja dan pinjaman pemerintah subnasional sehingga mengakibatkan kenaikan konsumsi negara sebanyak dua kali lipat hanya dalam kurun waktu enam tahun, dari 10% PDB pada tahun 1993 menjadi 23% PDB pada tahun 1999. Upaya pemerintah pusat menginisiasi paket stabilisasi pada tahun 1999 tidak berhasil.

Alokasi dalam jumlah besar dari pendapatan sumber daya alam terhadap level subnasional juga berpeluang mengurangi kemampuan pemerintah pusat dalam

mengendalikan manajemen keuangan publik nasional. Meskipun hal ini tidak selalu terjadi, semisal pengalaman desentralisasi fiskal di Indonesia. *Earmarking* alokasi fiskal ke daerah yang dikombinasikan dengan watak klientalisme dan patronase mampu “menjaga” kontrol pemerintah nasional yang tetap kuat dalam relasi antara pusat dan daerah, serta berkontribusi dalam membangun hubungan solid patron-klien (Barma, Kaiser, Le, & Vinuela, 2012).

Ketiga, **adanya alokasi yang tidak tepat (*misallocation*)**. Hal ini bisa dilihat dari pengalaman *earmarking* di Ekuador yang menjadi masalah lebih parah karena gagalnya konsensus antaraktor politik dalam proses penganggaran membuat pemerintah gagal menerapkan disiplin fiskal dan reformasi struktural. Dalam kasus Ekuador, *earmarking* dilakukan dengan mengalokasikan sebanyak 65% dari total pendapatan pajak—termasuk dari minyak—secara khusus, untuk program spesifik atau transfer ke pemerintah subnasional pada akhir tahun tahun 1990-an. Kebijakan ini antara lain bertujuan membiayai peningkatan konsumsi akibat turunnya harga minyak dan terganggunya ekspor minyak. Kebijakan ini diberlakukan meski administrasi pajak nonminyak masih lemah yang berdampak pada volatilitas pendapatan.

Earmarking di Ekuador kemudian justru cenderung mengalami ketidaktepatan alokasi, irasional, dan tidak terprediksi, khususnya di saat mengalokasikan pada penerima manfaat yang tidak efisien dan sarat beban birokrasi, seperti militer dan pegawai negeri. Sebanyak 14,5% dari penerimaan minyak dialokasikan untuk militer pada 1989 dan 67,6% dialokasikan untuk tagihan keuangan publik dan program, terutama jalan desa yang memuluskan patronase. Singkat kata, Ekuador tidak hanya mengalami pembengkakan alokasi belanja di tengah volatilitas harga minyak tetapi juga mengalami misalokasi (McCleary, 1991).

Ketidakpatuhan pada komitmen yang kemudian membuat misalokasi juga terjadi di Chad sebuah negara yang mengalami *land-locked* di Afrika bagian tengah. Awal tahun 2000, Bank Dunia mendorong pemerintah Chad untuk mengelola *earmarking* untuk pengentasan kemiskinan sebagai bagian dari paket bantuan negara pedalaman membangun industri minyak. Namun saat industri minyak mulai, pemerintah Chad melanggar kesepakatan peruntukan anggaran dan justru kembali terjerat hutang.

Singkat kata, misalokasi dalam *earmarking* terjadi selain disebabkan oleh faktor politis tetapi juga faktor nonpolitik, khususnya kapasitas administrasi dan teknokrasi. Hal yang sering terjadi adalah spesifikasi alokasi tidak diikuti dengan

perhitungan pajak dan harga yang cermat sehingga *earmarking* justru membebani kemampuan keuangan kas negara secara umum. Situasi ini pada akhirnya membuat ketergantungan baru dengan membuka penambahan dana di luar sumber dana yang sudah ditentukan (McCleary, 1991).

Keempat, **adanya ketidakefisienan dalam administrasi dan tata kelembagaan.** Sejumlah negara gagal mengoptimalkan fungsi *earmarking* karena ketidakefisienan dalam penggunaan anggaran, seperti di Mali, Afrika Tengah dan Zaire (Kemenkeu, 2012). *Earmarking* yang tidak efisien juga sering kali lebih mengemuka pada negara-negara kaya sumber daya ekstraktif memiliki sistem politik yang cenderung merepresentasikan satu partai politik yang sangat dominan atau pemimpin yang populis yang mengandalkan kharisma daripada kinerja institusi pemerintahan. Dalam konteks sistem politik seperti itu, *earmarking* yang meluas dan dikorup justru menjadi pilihan kebijakan dan kemudian mendorong terjadinya—apa yang Terry Karl sebut—*Petromania*: sebuah ledakan pengeluaran yang tidak efisien akibat melimpahnya pendapatan sumber daya alam sehingga memicu terjadinya krisis fiskal dan ekonomi. Situasi ini dijumpai di sejumlah negara Amerika Latin, seperti Ekuador, Venezuela, Kolombia, dan Meksiko (Eifert, Gelb, & Tallroth, 2002).

Secara alamiah, *earmarking* yang tidak efisien terjadi juga sedikit banyak terkait dengan proses investasi publik itu sendiri. Banyak negara kaya sumber daya alam—terutama negara berkembang—gagal menghimpun modal investasi produktif akibat lemahnya kapasitas administrasi serta minimnya insentif politis untuk mendorong proyek terbaiknya bagi proses dan sistem. Selain itu, kecenderungan *earmarking* untuk investasi publik juga cenderung bergantung pada *cyclical*: saat kondisi ekonomi membaik, maka investasi akan berdampak positif serta sebaliknya sehingga tidak memiliki keberlanjutan ekonomi jangka panjang (Brett & Keen, 2000) (Barma, Kaiser, Le, & Vinuela, 2012).

Hal ini setidaknya pernah diingatkan oleh Paul Collier dengan belajar pada pengalaman negara-negara kaya SDA di benua Afrika. Colier mengemukakan tantangan bagi negara pendapatan rendah terkait sumber daya alam adalah (i) proses eksplorasi dan penemuan sumber daya migas dan minerba menjadi lebih penting dibandingkan negara berpendapatan tinggi. Rendahnya komitmen teknologi menyebabkan banyak negara kaya sumber daya alam, seperti di Afrika minim mengeksplorasi potensi sumber daya alamnya; (ii) lemahnya institusi negara sehingga menggoyahkan kredibilitas pemerintah dalam menjaga komitmennya; (iii) konsumsi dan kapital jarang sehingga pengembalian modal dituntut menjadi

lebih tinggi; (iv) pemerintah asimetris informasi dengan perusahaan (Collier, 2010).

Kelima, **fleksibilitas terbatas ketika ada perubahan**. Tidak sedikit ahli makro-ekonomi dan politisi tidak menyukai *earmarking* karena tidak fleksibel (McCleary, 1991) (Deran, 1965). Bagi politisi, *earmarking* membatasi kebebasan dan kontrol finansial dalam mengimplementasi kebijakan yang telah mereka janjikan selama kampanye. *Earmarking* memberikan pembatasan dan mengurangi fleksibilitas dalam konteks perubahan kondisi serta menghasilkan pemangkasan dalam sumber yang lain (Prakongsai, Patcharanarumol, & Tangcharoensathien, 2008). *Earmarking* memiliki kecenderungan untuk melekat pada struktur keuangan negara dan tidak dievaluasi kembali meski situasi dan kondisi telah berubah dibandingkan pada waktu awal penerapan *earmarking*.

Dari sisi monitoring dan evaluasi, *earmarking* juga berpeluang mengurangi kemampuan publik untuk turut mengontrol pengeluaran. Pengeluaran yang sudah ditetapkan alokasi dan peruntukannya sering memiliki keterbatasan dalam proses evaluasi karena sering dikelola dalam anggaran yang dipisahkan atau dana kas negara namun dikategorikan

Ratusan Miliar Dana Jaminan Reklamasi Pascatambang di Lingga “Menguap”

TRIBUNJAMBI.COM, LINGGA – Ratusan miliar rupiah dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang yang seharusnya dipungut sebelum kegiatan pertambangan dilakukan di wilayah Kabupaten Lingga, Kepulauan Riau (Kepri) antara tahun 2010 – 2014, diduga menguap dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan data hasil koordinasi dan supervisi Direktorat Jenderal (Ditjen) Mineral dan Batubara (Minerba) atas pengelolaan pertambangan minerba di Kepri, khususnya Kabupaten Lingga, terungkap sebanyak 57 perusahaan yang mengajukan permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP), hanya 24 perusahaan yang mengantongi IUP Operasi Produksi. Ke-24 perusahaan yang mengantongi IUP Operasi Produksi di Lingga itu, memiliki kewajiban menyetorkan dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang sebesar Rp206 miliar. Namun, hingga tanggal 10 Desember 2014, tercatat hanya 13 perusahaan yang menyetorkan dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang senilai sebesar Rp19,9 miliar. Bupati Lingga, Alias Wello mengaku tidak tahu menahu soal besaran dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang di Lingga. Bahkan, ia juga tidak mengetahui dimana dana yang seharusnya digunakan untuk merehabilitasi lahan yang terkena dampak akibat kegiatan pertambangan itu disimpan. “Itu kan kejadiannya sebelum saya jadi Bupati Lingga. Sampai saat ini, kita tidak tahu berapa jumlah pastinya dan disimpan dimana dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang itu. Bahkan, dokumennya saja kita tidak punya. Karena semuanya sudah diserahkan ke Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kepri,” ujar Alias di Daik Lingga, Jumat (27/1/2017). Dana jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang, kata Alias, mestinya ditempatkan pada rekening bersama yang ditandatangani oleh pimpinan perusahaan pemilik IUP Operasi Produksi dan Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Penempatannya juga harus pada Bank Pemerintah yang disepakati, bukan pada rekening pribadi. Sebagaimana diketahui, dalam dokumen hasil koordinasi dan supervisi Ditjen Minerba setebal 27 halaman itu, tercatat pada tahun 2012, Lingga berhasil melakukan ekspor bauksit ke China sebanyak 1,2 juta ton dan biji besi sebanyak 424 ribu ton. Sedangkan pada tahun 2013, Lingga melakukan ekspor bauksit ke China sebanyak 15,7 juta ton dan bijih besi sebanyak 86,4 ribu ton.

Sumber: <http://jambi.tribunnews.com/2017/01/27/ratusan-miliar-dana-jaminan-reklamasi-pascatambang-di-lingga-menguap>

sebagai dana yang tidak diprioritaskan untuk dievaluasi. Diperlukan kebijakan khusus untuk mengawal politik alokasi dengan evaluasi secara periodik (McCleary, 1991).

Meskipun demikian, pada derajat tertentu, kecenderungan yang pasti atau membatasi adanya perubahan atau penyesuaian ini bisa juga dibaca sebagai keuntungan. *Earmarking* bisa memastikan pengeluaran sesuai dengan prioritas pemerintahan, menjamin proyek pemerintah jangka panjang, serta mengatasi resistensi terhadap pemberlakuan pajak baru atau kenaikan suku bunga (Deran, 1965).

4.1.4. Transfer Tunai

Pembagian uang tunai adalah satu jenis kebijakan sosial yang paling banyak dikaji oleh para ilmuwan (Arnold, Conway, & Greenslade, 2011). Strategi ini dipandang layak menjadi sebuah alternatif mekanisme untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan sosial. Walaupun sebagai sebuah ide, pemberian uang tunai sudah muncul sejak abad ke-18 (Segal, 2011b), penerapannya ke dalam sebuah program untuk meningkatkan kesejahteraan sosial berskala besar baru dimulai pada sekitar tahun 1980 di Amerika Latin (Segal, 2011a). Seiring dengan masifnya evaluasi positif atas hasil program pemberian uang tunai yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Arnold *et al.*, 2011), strategi ini menjadi semakin populer di antara para donor dan pengambil kebijakan. Kemudian ide dan praktik penerapan program distribusi uang tunai dari sumber yang lebih spesifik, seperti rente sumber daya alam, terus berkembang secara dinamis (Hinojosa, Bebbington, & Barrientos, 2012).

4.1.4.1. Makna dan Tujuan

Pada mulanya, memberikan uang tunai adalah mekanisme yang dipakai oleh pemerintah di negara-negara Amerika Latin untuk mengatasi persoalan kemiskinan yang akut (Das, Do, & Özler, 2005). Kemudian, program bagi-bagi uang tunai mulai merambat ke berbagai aspek, mulai dari kebijakan untuk jaring pengaman sosial, bantuan kepada penyintas bencana alam, hingga distribusi rente sumber daya dari industri ekstraktif.

Transfer tunai adalah mekanisme pemberian uang dalam bentuk tunai kepada warga negara (baik individu, keluarga, atau komunitas) untuk mengatasi persoalan kemiskinan yang akut, jaring pengaman sosial, bantuan kepada penyintas bencana alam, hingga distribusi rente sumber daya dari industri ekstraktif.

Dari sisi jangkauan geografis, program ini pun menyebar dari Amerika Latin ke negara-negara di Afrika (Devarajan, Giugale, Ehrhart, Le, & Nguyen, 2013), Timur Tengah (Fattouh & El-Katiri, 2013), dan Asia (Ascher, 2012; Beaton & Lontoh, 2010). Sugiyama (2011) mencatat bahwa penyebaran ini merupakan buah dari munculnya norma baru dalam kebijakan sosial dan iming-iming bantuan finansial dari lembaga keuangan internasional.

Selain peran tradisionalnya dalam kerangka program kesejahteraan sosial, distribusi uang tunai dewasa ini juga menjadi instrumen kunci dalam kebijakan penyesuaian harga bahan bakar di berbagai negara. Praktik ini ditemui di banyak negara di Timur Tengah dan Afrika Utara (Fattouh & El-Katiri, 2013) serta Indonesia (Beaton & Lontoh, 2010). Beberapa kajian menunjukkan bahwa dampak negatif yang timbul dari kontraksi kondisi perekonomian karena dicabutnya subsidi bahan bakar dapat diminimalisir melalui program distribusi uang tunai.

4.1.4.2. Mekanisme

Secara umum, ada dua jenis distribusi uang tunai, yaitu distribusi uang tunai bersyarat (*conditional cash transfer*) dan distribusi uang tunai tanpa syarat (*unconditional cash transfer*) (lihat tabel 4). Jenis pemberian uang tunai yang pertama jamak ditemui di berbagai belahan dunia dan acapkali fokus pada program-program kesejahteraan sosial (Fernald, Gertler, & Neufeld, 2008). Dalam desain ini, uang tunai disalurkan hanya kepada kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Misalnya, untuk kelompok usia di atas 60 tahun bagi bantuan tunai yang ditujukan sebagai dana pensiun, untuk keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan dalam konteks bantuan tunai untuk warga kurang mampu, untuk keluarga yang memiliki anak usia sekolah atau balita pada program bantuan tunai untuk pendidikan dan kesehatan.

Prinsip utama distribusi uang tunai bersyarat adalah bantuan ini diberikan hanya bagi segolongan tertentu dalam populasi sesuai dengan tujuan program. Umumnya, jenis bantuan tunai ini memiliki tujuan akhir untuk pengembangan sumber daya manusia dan pengentasan kemiskinan (Das *et al.*, 2005).

Sumber dana yang digunakan untuk membiayai program ini pun bervariasi: pajak yang dikumpulkan oleh negara hingga bantuan atau utang dari lembaga keuangan internasional. Biasanya, program *conditional cash transfer* seperti yang banyak diterapkan di Amerika Latin –dengan pengecualian di Bolivia (Segal, 2011a)– tidak berkaitan langsung dengan pendapatan dari industri ekstraktif (Gillies, 2010).

Sementara itu, pemberian uang tunai tanpa syarat ditujukan bagi seluruh

populasi tanpa kriteria tertentu. Dalam program ini, semua rumah tangga atau semua penduduk berhak mendapatkan distribusi uang tunai tanpa terkecuali (Segal, 2011b).

Ide pembagian uang tunai tanpa syarat dibangun dari titik tolak yang sedikit berbeda dari jenis pembagian uang tunai sebelumnya. Bila jenis sebelumnya lebih banyak ditempatkan sebagai bagian dari program jaring pengaman sosial, pemberdayaan masyarakat atau pembangunan sumber daya manusia, maka pemberian uang tunai tanpa syarat umumnya ditempatkan sebagai bagian dari distribusi rente yang didapatkan dari industri ekstraktif secara merata kepada semua orang (Moss, 2011). Segal (2011b) mencatat bahwa rente industri ekstraktif layak untuk dibagikan secara merata kepada seluruh populasi karena setiap individu memiliki hak yang sama untuk menikmati hasil ekstraksi sumber daya alam tanpa terkecuali.

Tabel 5. Perbandingan Bantuan Tunai Bersyarat dan Tanpa Syarat

Aspek Kunci	Bantuan Tunai Bersyarat	Bantuan Tunai Tanpa Syarat
Sasaran	Kelompok masyarakat tertentu (misalnya: rumah tangga miskin, para pensiunan, keluarga dengan anak usia sekolah)	Seluruh masyarakat/keluarga tanpa terkecuali
Jenis-jenis program	Jaring pengaman sosial, pemberdayaan masyarakat, pembangunan sumber daya manusia	Alokasi pendapatan dari industri ekstraktif
Sumber dana	Pajak umum yang dipungut oleh pemerintah atau bantuan/utang dari lembaga keuangan internasional	Rente dari industri ekstraktif

Sumber: Penulis

Pemberian bantuan tunai bersyarat lebih banyak diterapkan daripada pemberian bantuan tunai tanpa syarat. Klaim keberhasilan program bantuan tunai juga sebagian besar didasarkan pada evaluasi atas program bantuan tunai yang distribusinya memiliki syarat-syarat tertentu (Rawlings & Rubio, 2005). Meskipun demikian, hubungan antara keberhasilan program ini dengan syarat-syarat yang diberikan kepada para penerima belum dapat dibuktikan secara gamblang (Arnold *et al.*, 2011). Dengan kata lain, keberhasilan program bantuan tunai tidak terikat pada syarat-syarat yang dikenakan bagi para calon penerima. Oleh sebab itu, hasil yang didapat dari pemberian bantuan tunai, sekalipun tanpa syarat, kemungkinan besar masih tetap dapat dicapai. Argumentasi inilah yang menjadi landasan bagi beberapa pakar dan praktisi untuk mempromosikan penggunaan mekanisme

pembagian uang tunai tanpa syarat sebagai kebijakan yang dianggap paling efektif untuk mendistribusikan rente industri ekstraktif.

Gelb and Majerowicz (2011) menjelaskan bahwa distribusi uang secara langsung kepada seluruh masyarakat memiliki dua manfaat utama, yaitu:

- a. Dampak langsung berupa peningkatan daya beli atau konsumsi masyarakat yang kemudian akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat.
- b. Dampak tidak langsung yang didapat karena uang yang diberikan kepada masyarakat diperlakukan sama seperti pendapatan tambahan yang dikenai pajak oleh pemerintah. Proses pemungutan pajak oleh pemerintah akan menjadi awalan bagi berkembangnya relasi antara negara dan warga negara yang dinamis. Asumsi yang dibangun adalah para pembayar pajak akan mengawasi penggunaan uangnya yang dipungut, dan pada saat yang bersamaan, negara akan mengembangkan kapasitasnya dalam memungut dan mengelola pajak secara akuntabel. Ini adalah dua hal yang kerap masih belum berjalan dengan optimal di banyak negara kaya sumber daya alam, terutama negara-negara yang berada di belahan bumi selatan.

Meskipun demikian, dampak atau keberhasilan dari program pemberian uang tunai juga sangat bergantung pada situasi dan kondisi politik di suatu negara. Faktor politik ini muncul karena distribusi uang tunai secara langsung kepada masyarakat juga berarti mengurangi jatah belanja yang seharusnya dapat dikelola oleh negara (Gillies, 2010). Dalam hal ini, Gelb and Majerowicz (2011) menjelaskan bahwa berkurangnya belanja publik negara adalah akibat dari rendahnya kapasitas pemerintahan di banyak negara berkembang untuk membelanjakan dana secara efisien, efektif, dan bebas dari korupsi. Lebih lanjut lagi, Gillies (2010) berargumentasi bahwa pemberian bantuan uang secara langsung akan terikat pada dua faktor struktural: tingkat otonomi politik penguasa dan keberlanjutan rente dari sumber daya alam di negara tersebut. Sugiyama (2011) juga melihat struktur politik domestik (ideologi, kapasitas negara) dan struktur kekuasaan global yang bekerja melalui lembaga keuangan internasional sebagai faktor-faktor yang turut berpengaruh dalam menjamurnya praktik pemberian uang tunai di berbagai negara.

Selain faktor ekonomi dan politik, faktor kultural juga turut berkontribusi. Melalui penelitiannya di Bolivia, Yanez-Pagans (2008) menunjukkan bahwa pola belanja keluarga yang menerima bantuan uang tunai memiliki kaitan yang erat

dengan faktor-faktor kultural. Pada masyarakat adat, pola alokasi belanja mereka mengikuti ketentuan-ketentuan tradisional yang patriarkal dimana perempuan tidak banyak memiliki peran. Sementara itu, pola pengambilan keputusan masyarakat nonadat cenderung lebih kolektif berdasarkan tawar-menawar antaranggota keluarga.

Paul Segal (2011b)—ilmuwan yang tekun mengampanyekan efektivitas distribusi rente secara langsung melalui uang tunai tanpa syarat kepada seluruh masyarakat (*universal unconditional cash transfer*)—menekankan pentingnya *resource dividend*: mekanisme pembagian rente sumber daya alam secara merata kepada semua orang yang diyakini akan memangkas tingkat kemiskinan global hingga separuh dari jumlah yang ada sekarang (Segal, 2011a, 2011b). Senada dengan argumentasi ini adalah temuan riset Devarajan *et al.*, (2013) di Afrika yang menyatakan bahwa distribusi sebagian rente secara langsung kepada seluruh populasi akan meningkatkan konsumsi dan penyediaan barang publik yang pada gilirannya akan mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan sosial.

Ada beberapa alasan kenapa strategi menstransfer tunai secara universal (*resource dividend*) ini dianggap ebagai mekanisme redistribusi rente yang lebih efektif, yaitu (ibid):

- a. Rente yang dibagikan secara merata akan menghilangkan persoalan eksklusivitas yang mungkin terjadi dalam desain bantuan uang tunai bersyarat.
- b. Rendahnya biaya administrasi yang diperlukan bila dibandingkan dengan program bantuan tunai bersyarat yang membutuhkan sebuah proses administrasi spesifik dalam pelaksanaannya.
- c. Peluang korupsi lebih rendah karena hilangnya diskresi yang diberikan kepada aparaturnegara untuk menyeleksi anggota masyarakat yang akan menerima distribusi rente sumber daya alam pada mekanisme distribusi universal.

Dengan kata lain, mekanisme *resource dividend* memberikan manfaat secara ekonomi dan politik bila dilihat dari dampak jangka pendek (mencegah korupsi) dan dampak jangka panjang (mengurangi angka kemiskinan) dari *universal unconditional cash transfer*.

Berikut dua ilustrasi transfer tunai yang pernah dipraktikkan dalam kebijakan yang dikaitkan dengan pendapatan yang berasal dari sumber daya ekstraktif. Pertama, **Renta Dignidad Bolivia**. Program Renta Dignidad merupakan pengembangan lebih lanjut dari program Bonosol yang diluncurkan oleh pemerintah Bolivia

pada pertengahan tahun 1990an. Bonosol sendiri merupakan program pemberian dana pensiun bagi warga negara Bolivia yang pendanaannya didapatkan dari hasil privatisasi perusahaan minyak nasional Bolivia pada pertengahan tahun 1990an (Hernani-Limarino & Mena, 2015). Program ini sempat macet karena pemerintah Bolivia tidak mampu membayar uang pensiun bagi warga negara yang berhak menerima selama beberapa tahun (Segal, 2011a).

Akhirnya, pada tahun 2008, saat Presiden Evo Morales berkuasa, program Bonosol diganti dengan program Renta Dignidad. Program ini juga merupakan program pensiun yang diberikan kepada seluruh warga negara Bolivia, namun batasan usianya pensiun yang sebelumnya 65 dikurangi menjadi 60 tahun (Gonzales, 2011). Tidak seperti Bonosol, dana yang dibayarkan untuk program Renta Dignidad diambilkan dari 30% jumlah pajak mineral yang diterima oleh negara. Uang pensiun ini diberikan kepada seluruh warga yang sudah memasuki usia 60 dengan nilai sebesar kurang lebih \$314 per tahun (Müller, 2009). Warga yang sudah mendapatkan uang pensiun dari sumber lain tetap berhak mendapatkan pensiun dari program Renta Dignidad sebesar 75% dari jumlah pensiun yang diterima warga yang tidak memiliki sumber pensiun lain.

Data-data yang disajikan oleh Gonzales (2011) menunjukkan bahwa program ini memberikan manfaat bagi sekitar 800.000 orang. Kemudian, total pembayaran yang diberikan oleh pemerintah Bolivia kepada para penduduk senior ini sudah mencapai \$500 juta. Dari sisi dampak, program Renta Dignidad membuat tingkat kemiskinan terutama di daerah pedesaan Bolivia berkurang hingga sekitar 5.8% antara tahun 2007 hingga 2009.

Kedua, **Alaska Permanent Fund**. Alaska—yang merupakan negara bagian di Amerika Serikat—memiliki sebuah mekanisme untuk membagikan dana rente sumber daya alam secara langsung. Beberapa saat setelah ladang minyak terbesar di Amerika Utara ditemukan pada tahun 1977, pemerintah negara bagian Alaska segera membentuk Alaska Permanent Fund (APF) sebagai *oil fund* milik negara bagian. Lembaga ini didesain untuk mengelola dan menginvestasikan royalti yang didapat pemerintah dari ladang minyak tersebut (Goldsmith, 2002). Dari sisi jumlah, lembaga ini menerima seperempat dari royalti yang diterima oleh pemerintah negara bagian (Segal, 2011a). Dana inilah yang lalu diinvestasikan oleh APF. Kemudian, 52,5% dari rata-rata pendapatan yang diperoleh APF selama lima tahun terakhir dibagi untuk semua penduduk yang telah tinggal di Alaska minimal selama satu tahun kalender. Jumlah uang yang diterima setiap orang di Alaska berkisar antara

\$800 hingga \$2000 per tahun dalam beberapa tahun terakhir (Segal, 2011a).

Sebenarnya, dana yang dibagikan kepada penduduk Alaska bukanlah rente yang berasal dari industri ekstraktif langsung melainkan bunga dari investasi yang berasal dari rente industri ekstraktif (Segal, 2011a). Terlepas dari sejarahnya yang cukup panjang, dalam literatur belum ada kajian yang secara serius mengkaji dampak sosial, ekonomi, maupun politik dari APF (Goldsmith, 2002). Meskipun demikian, Anderson (2002) mencatat bahwa APF membuat warga negara dapat ikut menikmati rente sumber daya alam dan mekanisme ini telah menyelamatkan dana dalam jumlah besar yang mungkin akan dipakai untuk kepentingan sempit para politisi bila tidak dikelola dengan baik.

Alhasil, berbagai kajian secara umum menyebutkan instrumen ini mampu memberikan hasil yang diharapkan, mulai dari mengurangi angka kemiskinan, meningkatkan akses pada kesehatan, hingga memastikan anak dari keluarga miskin dapat meneruskan sekolahnya (Arnold *et al.*, 2011; Das *et al.*, 2005; Fernald *et al.*, 2008). Sebagian besar keberhasilan ini diukur dan dibangun di atas logika atau rasionalitas ekonomi (Arnold *et al.*, 2011; Gelb & Majerowicz, 2011; Moss, 2011; Rawlings & Rubio, 2005). Meskipun pertimbangan yang bersifat politis dan memerhatikan aspek-aspek struktural dan juga konteks spesifik sebuah negara/ lokalitas dapat ditemui dalam beberapa publikasi (Gillies, 2010; Segal, 2011a, 2011b; Sugiyama, 2011), namun dari sisi jumlah dan kedalaman masih cukup tertinggal dibandingkan dengan publikasi dalam kerangka pikir ekonomistik.

4.1.4.3. Masalah dan Tantangan

Ada beberapa masalah atau tantangan yang dihadapi ketika gagasan transfer tunai dilakukan.

Pertama, efek **“memberi ikan bukan kail”**. Pemberian dana tunai, khususnya yang tidak bersyarat, sebagian besar hanya akan digunakan untuk konsumsi dan tidak menjadi pengeluaran yang produktif setelah dikurangi pajak (Ascher, 2012). Bila sebagian orang ingin menggunakan uang ini untuk investasi yang lebih bermanfaat, seperti membangun usaha kecil, menyekolahkan anak atau mengakses fasilitas kesehatan, buruknya infrastruktur yang ada akan membatasi pilihan-pilihan yang dapat diambil oleh masyarakat atau bahkan mengurangi manfaat (*rate of return*) dari investasinya (Gelb & Majerowicz, 2011).

Terlebih lagi, pemerintah tidak lagi dapat mengontrol pengeluaran rumah tangga secara uang tunai dicairkan. Hal ini akan menimbulkan masalah terkait

akuntabilitas penggunaan rente industri ekstraktif tersebut (Gelb & Majerowicz, 2011).

Kedua, **membuka akses lebih jauh pada aspek “demand” namun tidak berkontribusi langsung pada perbaikan aspek “supply” dalam proses layanan publik.** Perlu dicatat bahwa distribusi rente secara tunai barang kali membantu meningkatkan akses masyarakat pada pelayanan publik, namun, program ini tidak didesain untuk mengatasi isu-isu yang bisa jadi tidak kalah peliknya di sisi penyedia layanan publik, seperti birokrasi yang berbelit-belit, rendahnya kualitas tenaga pengajar atau tenaga kesehatan, dan lain-lain (Arnold *et al.*, 2011).

Ketiga, **volatilitas pendapatan yang bersumber dari sumber daya ekstraktif berpeluang untuk menghasilkan gagal bayar dalam program transfer tunai.** Rente migas dan mineral sebagai sumber dana untuk program distribusi uang memiliki karakteristik yang berbeda dengan bantuan/utang dari lembaga keuangan internasional atau pungutan pajak lain yang dipakai untuk membiayai program kesejahteraan sosial. Bila dana bantuan/utang dari lembaga keuangan internasional atau pungutan pajak lain jumlahnya dapat diperkirakan, jumlah rente dari migas dan mineral relatif lebih sulit diprediksi karena volatilitas harga komoditas ekstraktif. Inilah salah satu sebab Bonosol yang didesain pada pertengahan tahun 1990-an di Bolivia mengalami gagal bayar.

Keempat, **kesenjangan pengetahuan tentang kompleksitas sektor ekstraktif mendorong adanya ekspektasi publik akan redistribusi dana besar yang ajeg.** Masyarakat awan selalu melihat rente dari sumber daya ekstraktif sangat besar jumlahnya. Namun, pada saat yang bersamaan mereka tidak terlalu paham akan volatilitas harga serta siklus eksplorasi dan eksploitasi sumber daya ekstraktif. Kegagalan mengomunikasikan hal ini publik akan menimbulkan ekspektasi yang tinggi, tapi sekaligus sangat rentan menggerus legitimasi pemerintah yang sedang berkuasa.

Oleh karena itu, dalam proses transfer tunai ada kebutuhan untuk menakar aspek-aspek politik selain aspek-aspek ekonomi. Sebagaimana Gillies (2010) tekankan bahwa keputusan untuk membagikan rente industri ekstraktif secara langsung sebagai sebuah keputusan politik sehingga mengidentifikasi skenario-skenario dimana dan kapan keputusan politik ini perlu diambil oleh seorang politisi. Gillies (2010) juga secara kritis mengingatkan bahwa distribusi uang secara langsung kepada masyarakat juga dapat merepresentasikan relasi negara dan warga negara yang berbasis *exortion* dan *rentierism*.

4.2. SKEMA BERBASIS AKTOR PASAR

4.2.1. Tanggung jawab Sosial Perusahaan

Tanggung jawab sosial perusahaan (selanjutnya disebut CSR—*Corporate Social Responsibility*) merupakan salah satu kanal di korporasi untuk meredistribusikan berkah dari industri migas. Sudah barang tentu, kanal redistribusi di korporasi berbeda dengan berbagai saluran yang ada di negara. Jika *local content* bisa disebut wahana inklusi ekonomi lokal melalui *pseudo market*—logika pasar dengan afirmasi—maka CSR dapat pula menyanggah status sebagai *quasi developmental state*, aktor nonnegara yang dengan konteksnya yang khas secara actual melaksanakan program kegiatan guna mencapai agenda pembangunan.

4.2.1.1. Makna dan Tujuan

Berbeda aktor dan agenda, berbeda pula definisi dan pendekatan CSR. Tentunya, tidak semua pendekatan dan definisi CSR berposisi sama terhadap misi redistribusi berkah migas. Marrewijk (2003) membantu memetakan tiga cara pandang terhadap CSR. Masing-masing pendekatan membawa implikasi pada *positioning* korporasi dan visi terhadap CSR.

Pertama, *shareholders approach*. Pendekatan ini sangat dipengaruhi para pemikir konservatif kanan, seperti Friedman (1970) yang mengatakan “*the social responsibility of business is to increase its profits*”. CEO tidak berhak membelanjakan laba perusahaan untuk masyarakat, betapapun individu CEO ingin berbuat kebajikan. Karena laba perusahaan dihasilkan dari modal milik pemegang saham. CSR, dengan demikian, hanya akan dilakukan jika hal itu bisa meningkatkan *profit maximization* pemegang saham.

Kedua, *stakeholders approach*. Pendekatan *stakeholders* memandang bahwa korporasi bertanggung jawab tidak hanya pada pemegang saham selaku pemilik modal. Lebih dari itu, perusahaan harus menyeimbangkan keragaman kepentingan baik *stakeholders* yang bisa memberi dampak bagi perusahaan, maupun *stakeholders* potensial terkena dampak dari rantai produksi perusahaan. Ini mencakup tenaga kerja, *suppliers*, pemegang saham, konsumen, sampai warga yang tinggal di sekitar industri. Walau terlihat inklusif, pendekatan ini tidak luput dari bias. Perusahaan umumnya lebih fokus pada *stakeholders* yang memberi dampak bagi perusahaan, ketimbang *stakeholder* yang terkena dampak. *Stakeholders* yang paling membutuhkan malah termarginalisasi karena dianggap tidak memiliki pengaruh signifikan.

Ketiga, *societal approach*. Pendekatan *societal* memandang perusahaan

memiliki tanggungjawab terhadap masyarakat luas. Masyarakat adalah ruang di mana korporasi beroperasi dan memberi dampak. Masyarakat tidak lain adalah bagian integral dari masyarakat. Integralitas tersebut ditunjukkan operasi bisnis yang didasarkan persetujuan publik, dalam rangka untuk secara konstruktif melayani kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Signifikansi penerapan pendekatan *societal* juga ditunjukkan oleh fakta, sebagaimana Cader & Culverell (2005) mengingatkan bahwa operasi korporasi di konteks rezim otoritarian juga turut berkontribusi pada terjadinya pelanggaran HAM lemahnya penegakan hukumnya, serta korupsi. Bertolak dari sana, Frynas (2008) menyarankan urgensi perusahaan berkontribusi pada masyarakat secara keseluruhan, baik melalui peran dalam pencapaian agenda pembangunan maupun pengembangan *good governance*.

Dari pemetaan di atas, tampak bahwa peran redistribusi berkah migas bertolak dari pendekatan *societal*. Melihat praktik CSR yang didorong oleh semangat maksimalisasi laba (*shareholder approach*) dan secara selektif merespons *pihak-pihak terkait* yang dianggap merugikan/ membayakan eksistensi bisnis (*stakeholder approach*), Knoringga dan van Helmsing (2008) menegaskan pentingnya para ahli, praktisi, dan advokat pembangunan berupaya *reclaiming* wacana dan praktik *developmental CSR* yang selama ini dilakukan korporasi. Lembaga donor pembangunan dan NGOs internasional menjadi motor utama arus balik norma (*norms*) hingga metode *delivery* CSR agar sungguh-sungguh kontributif bagi pembangunan. Knoringga dan van Helmsing (2008), karenanya, menganjurkan agar donor dan NGOs tidak memusuhi korporasi. Sebaliknya, korporasi harus didekati dan diajak mengubah pendekatan CSR-nya.

Bagaimana CSR didefinisikan ketika ia diorientasikan untuk masyarakat secara keseluruhan? Lembaga donor, seperti Komisi Eropa mendefinisikan CSR sebagai “konsep dimana perusahaan mengintegrasikan kehirauan tentang operasi bisnis dan relasi mereka dengan pihak-pihak terkait berdasarkan prinsip sukarela. Lembaga donor lainnya, seperti Bank Dunia (Ward 2004), memaknai CSR sebagai komitmen perusahaan untuk berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi berkelanjutan—bekerja dengan pekerja, keluarga para pekerja, komunitas lokal, dan masyarakat yang lebih luas untuk meningkatkan kualitas hidup—dalam cara yang baik untuk bisnis dan pembangunan.

Mengingat definisi yang luas ini dan rentannya definisi mengarah ke praktik CSR yang sekadar melayani kepentingan kehumasan dan semata melayani kepentingan bisnis, maka diperlukan batas cakupan mengenai CSR. Nelson (2004)

menawarkan batas cakupan tersebut, yaitu:⁵

- a. Melampaui kedermawanan (*philanthropy*), menuju pendekatan yang terintegrasi, dimana perusahaan mengelola totalitas dampaknya dan berkontribusi terhadap masyarakat.
- b. Melampaui kehumasan (*public relations*), menuju keterlibatan pihak-pihak terkait (*stakeholder engagement*) dan akuntabilitas yang lebih besar melalui berbagai bentuk pelibatan dan sarana transparansi.
- c. Melampaui pola pikir sekadar “taat pada hukum”, menuju pada komitmen terhadap tujuan, prinsip, nilai yang ditegakkan oleh sistem kebijakan, manajemen, dan akuntabilitas internal perusahaan.

Tiga aspek kunci ini bisa menjadi tolok ukur menilai apakah praktik CSR telah melampaui berbagai bias *profit maximization* maupun pertimbangan kepentingan bisnis lain, seperti keamanan (*corporate security*). Pelibatan *stakeholders* untuk orientasi keamanan, misalnya, bisa dilihat dari eksklusi kelompok masyarakat yang dipandang tidak kritis atau membahayakan kegiatan bisnis. Sebaliknya, elit desa yang aktif menggerakkan massa diundang secara khusus dalam rapat CSR perusahaan.

Sebagai praktik dan konsep, CSR mengalami evolusi yang panjang. Sebagian pakar menyatakan bahwa praktik-praktik filantropi tersebut hadir lebih dulu, baru belakangan CSR konsep dikembangkan. Pada mulanya, CSR pertama kali muncul sebagai praktik filantropi di abad 19 dan 20, sebagaimana ditunjukkan oleh sosok-sosok pengusaha terkemuka, seperti John D. Rockefeller dan Andrew Carnegie.

Di Amerika Serikat kala itu, para pengusaha-pengusaha secara literal

Definisi CSR luas dengan batasan:

- Melampaui kedermawanan (*philanthropy*), menuju pendekatan yang terintegrasi, dimana perusahaan mengelola totalitas dampaknya dan berkontribusi terhadap masyarakat.
- Melampaui kehumasan (*public relations*), menuju keterlibatan pihak-pihak terkait (*stakeholder engagement*) dan akuntabilitas yang lebih besar melalui berbagai bentuk pelibatan dan sarana transparansi.
- Melampaui pola pikir sekadar “taat pada hukum”, menuju pada komitmen terhadap tujuan, prinsip, nilai yang ditegakkan oleh sistem kebijakan, manajemen, dan akuntabilitas internal perusahaan.

⁵ Blowfield dan Frynas (2005: 503) menawarkan rambu-rambu yang senada: “(a) that companies have a responsibility for their impact on society and the natural environment, sometimes beyond legal compliance and the liability of individuals; (b) that companies have a responsibility for the behaviour of others with whom they do business (e.g. within supply chains); and (c) that business needs to manage its relationship with wider society, whether for reasons of commercial viability or to add value to society.”

membangun dan menguasai kota-kota kecil yang menjadi pusat operasi bisnisnya, seperti tambang, minyak, perkayuan, hingga pengolahan baja. Kota-kota kecil itu mulanya adalah kantong-kantong terpencil lokasi operasi perusahaan. Perusahaan menyediakan berbagai sarana penunjang kebutuhan hidup.

Carnegie mendonasikan \$350 juta atau 90% dari kekayaannya, di antaranya untuk membangun Peace Palace di the Hague dimana Pengadilan Internasional kini bertempat, mendirikan the Carnegie Corporation yang mendukung pendidikan, penelitian hingga pengembangan 3000 perpustakaan yang tersebar di seluruh dunia. Rockefeller mengikuti jejak Carnegie dan banyak orang di Indonesia mengenalnya melalui Rockefeller Foundation yang banyak mendanai studi pascasarjana ke negeri Paman Sam.

Carnegie dan Rockefeller bukanlah sosok pengusaha yang humanis dalam berbisnis. Mereka dikenal kejam kepada para pekerja yang protes atas kondisi gaji dan fasilitas penunjang hidup di kota yang menjadi kantong-kantong operasi bisnis. Terhadap kompetitor bisnisnya, keduanya juga dikenal tidak kenal ampun. Pada mulanya, terdapat praktik ganda antara bisnis yang kejam dengan pilantropis yang dermawan. Singkat kata, CSR dalam konteks itu adalah mencari laba dengan cara apa pun termasuk yang tidak bermoral, lalu bagikan hasil akumulasi profit dalam bentuk kedermawanan sosial (Price 2007: 649-672).

4.2.1.2. Mekanisme

Rosser, Atje, dan Edwin (2008) menjelaskan argumen dua kubu utama ini. Para pendukung pendekatan *mandatory* menyatakan bahwa CSR bersifat wajib. Ada piranti regulasi yang mengharuskan korporasi melaksanakan CSR berikut sanksi hukum bagi yang tidak taat. Indonesia termasuk negara yang menganut pendekatan *mandatory*, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Argumennya, hanya dengan mewajibkan maka korporasi akan memiliki perilaku bisnis yang secara sosial bertanggungjawab. Tanpa hukuman, korporasi tidak memiliki insentif patuh karena orientasinya melulu mencari laba. Misi sosial, konsekuensinya, akan selalu dikorbankan demi akumulasi profit.

Sebaliknya, advokat pendekatan *voluntary* yakin bahwa justru dengan memberi kebebasan pada korporasi, kontribusi perusahaan terhadap masyarakat akan semakin besar dan dilakukan dengan cara yang lebih inovatif. Perusahaan adalah makhluk ekonomi yang berpikir dan bertindak rasional berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi. Misalnya, ketika pemerintah hanya memberi panduan umum dan

membuat kompetisi CSR, korporasi akan semakin baik meregulasi dirinya sendiri dan membenahi internalnya sedemikian rupa agar memperoleh penghargaan tertinggi. Korporasi diandaikan akan mengejar insentif reputasi sosial yang baik, citra berprestasi, yang pada akhirnya menaikkan persepsi positif publik kepadanya.

Kubu *voluntary CSR* khawatir *mandatory CSR* akan menciptakan birokrasi baru, baik dalam arti prosedur maupun institusi. Adanya lapis birokrasi yang mengadministrasi dana CSR masuk dan klaim pengurangan pajak bagi yang telah menyetorkan dana CSR ke pemerintah, dipandang Rosser, Atje, dan Edwin (2008) akan menyuburkan *rent seeking*. Selain itu, dana CSR yang dikumpulkan ke pemerintah riskan disalahgunakan, sebagaimana dana reboisasi untuk mendanai proyek di luar reklamasi hutan bekas operasi HPH yang dibelanjakan untuk membangun industri pesawat terbang IPTN. Secara holistik, dampak penerapan *mandatory CSR* akan merusak iklim investasi, membuat perusahaan-perusahaan lari ke Cina dan Vietnam.

Terhadap dua *mainstream* pengaturan CSR, Rosser, Atje, dan Edwin (2008) memberi sejumlah rekomendasi antara lain (i) penguatan peran regulasi pemerintah; (ii) penguatan akses dan kualitas informasi tentang perusahaan untuk memperkuat *awareness* dan tekanan publik atas perilaku korporasi; (iii) adanya regulasi yang hanya mengizinkan *ethical investment funds*, yakni investasi yang hanya menasar korporasi yang terbukti memiliki catatan bersih.

Adapun bentuk-bentuk penyaluran CSR juga tidak tunggal. Distribusi berkah migas melalui CSR disalurkan melalui berbagai skema pengembangan masyarakat atau yang dalam kontrak karya generasi I, II, III, dan IV dikenal dengan *Community Development* atau disingkat CD. Secara teoretik, program CD oleh para ahli banyak disebut dengan istilah lain, seperti utamanya, *community investment*, *corporate community involvement*. Beda dahulu dengan program yang lebih kekinian, adalah posisi perusahaan terhadap program dan masyarakat. Dalam catatan Wirisudarno (2001), CD generasi lama dijangkiti egosentrisme perusahaan: inisiasi, perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, dan monitoring/evaluasi dilakukan unilateral oleh perusahaan sendiri (Wirisudarmo, 2001: 29).

Program dan kegiatan dalam program yang berkaitan dengan CD, dewasa ini, mulai mengadopsi semangat pemberdayaan masyarakat (*empowerment*), dengan banyak substansi *capacity building*. Dengan fakta, banyak *Multinational Corporations* (MNCs) dengan skala bisnis melampaui banyak GDP entitas negara, korporasi diharapkan tidak saja mengatasi dampak negatif eksternalitas mereka tetapi juga

berkontribusi positif bagi pembangunan global. Adopsi pendekatan kemitraan semakin cepat di kalangan korporasi. Selain promosi donor pembangunan dan tekanan NGOs, korporasi melihat insentif berupa *sharing* sumber daya antara pihak-pihak terkait. Peran perusahaan yang dominan memang memberi posisi superior bagi perusahaan dalam mendesain program. Namun di sisi lain, hal itu dipolitisir pemerintah lokal untuk menimpakan tanggung jawab pembangunan ke perusahaan (*pseudo state*) (lihat tabel 6).

Tabel 6. Bentuk Mekanisme Keterlibatan Korporasi dalam CSR⁶

Bentuk	Makna	Kategori CSR (Level Keterlibatan korporasi dengan Masyarakat)	Ilustrasi
<i>Charitable donations</i>	Hubungan asimetris dimana korporasi memberikan bantuan dalam bentuk uang ataupun barang sebagai 'hadiah'	Filantropis	PT Semen Indonesia memiliki program CSR berupa pemberian dana endowment pendidikan kepada Sampoerna Foundation. Yayasan ini mengelola dana tersebut dan menyalurkannya kepada warga Tuban sebagai beasiswa sekolah.
<i>Benefactions</i>	Dukungan asimetris; dahulu dilakukan oleh individual pengusaha, kini dilakukan oleh yayasan di bawah perusahaan	Filantropis	Dana diberikan oleh Nike Foundation kepada BRAC Bangladesh untuk melaksanakan Program Girl Effect. Salah satu bentuk kegiatannya, BRAC memberikan anak-anak perempuan usia sekolah hewan ternak sebagai basis biaya pendidikan. Edukasi pada perempuan mencegah pernikahan dini, penyebaran HIV melalui prostitusi anak, dan akhirnya kesetaraan gender.
<i>Patronage</i> ⁷	Dukungan/bantuan yang diberikan dalam relasi korporasi-masyarakat yang asimetris, di luar logika bisnis/dagang	Transaksional	Warga desa ring I PT Newmont Nusa Tenggara (NTT) di Sumbawa Barat biasa menggunakan posisi sosial di kehidupan desa dan di mata pejabat korporasi untuk memperoleh berkah (pekerjaan, program pemberdayaan, serta bantuan lainnya). Elit-elit desa menjadikan Newmont, seperti negara Orde Baru, dimana para elit ini menjadi perantara pembangunan antara perusahaan dengan warga desa. Namun, para elit tidak sepenuhnya menjadi klien yang tunduk dan patuh. Mereka kerap memobilisasi warga desa untuk demonstrasi, melalui mana para elit membangun posisi tawar terhadap Newmont.

⁶ Tabel ini diadaptasi dari Seitanidi dan Annmarie (2007), namun elaborasi bentuk dan penjelasan dikembangkan penulis dari berbagai sumber. Terkait level kedalaman keterlibatan korporasi dengan mitra (pemerintah, LSM, dan komunitas) mengikuti Austin (2000). Filantropis merujuk pada orientasi altruistik, dimana pemberian bersifat karitas dan asimetris (korporasi sebagai pihak superior). Transaksional bermakna ada pertukaran benefits antara korporasi dengan komunitas atau LSM. Integratif merujuk pada level tertinggi yang mana diandaikan ada relasi simetris, pertukaran sumber daya, hingga *shared ownership* atas program.

Bentuk	Makna	Kategori CSR (Level Keterlibatan koporasi dengan Masyarakat)	Ilustrasi
<i>Partnership</i> ⁸	Relasi simetris, transfer sumber daya (barang dan/ dana) dengan tujuan mengatasi masalah sosial secara kolaboratif	Integratif	Exxon Mobil (Mobil Producing Nigeria/MPN) bekerjasama dengan the Nigerian Ministry of Economic Development, UNDP, lembaga filantropi, dan NGOs dan untuk menginisiasi program kemitraan dalam rangka pengurangan kemiskinan di Nigeria bernama 'The Integrated Community Development Program' di Nigeria.

4.2.1.3. Masalah dan Tantangan

Ada beberapa masalah atau tantangan yang menyertai tanggung jawab sosial perusahaan, berikut uraiannya.

Pertama, **kerumitan relasi akuntabilitas dan citizenship**. Kerumitan yang lebih mendasar lagi berkaitan dengan *nature* dari CSR sebagai domain korporasi, yang mana tidak memiliki mandat politik. Secara *de facto*, proses produksi korporasi menimbulkan dampak negatif dari sisi sosial dan lingkungan terhadap masyarakat. Namun, secara *de jure*, korporasi tidak memiliki kewajiban untuk menampung dan merespons seluruh aspirasi dari masyarakat. Selama pajak telah dibayarkan, regulasi telah dipatuhi, selanjutnya adalah tugas pemerintah untuk mengalokasikan dana pajak untuk mengatasi dampak peralihan *livelihood* warga yang direlokasi dari sawah/ladangnya.

Pendapatan dari migas juga merupakan otoritas pemerintah untuk membelanjakannya di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Jika ketersediaan layanan/pembangunan di area tersebut bermasalah, tuntutan warga dialamatkan ke pemerintah. Mandat dan saluran politik telah tersedia. Justru, di sinilah kerumitan bermula.

Menurut Newell (2005), justru ketiadaan saluran politik yang inheren dalam *nature* korporasi dan praktik CSR, yang telah membuat dampak CSR tidak optimal

⁷ Lihat Marina Welker. (2007). The Rationality of Corporate Social Responsibility in Indonesia. SEAP Bulletin, Fall. Ithaca: Cornell University.

⁸ Kemitraan diberi berbagai nama, seperti *tri-sector partnership* (Warren & Sullivan, 2004), *cross-sector collaborations* (Bryson, Crosby & Stone, 2005), *cross-sector partnerships* (Slesky & Parker, 2005) yang semuanya merujuk peran bersama pemerintah, perusahaan, NGOs, dan komunitas untuk mendesain, membiayai, dan melaksanakan program community development. Sementara, *public-private-partnerships* menurut Brinkerhoff dan Brinkerhoff (2011) lebih berasosiasi dengan Program Implementation Partnership (PIP), yakni kerja sama dalam *delivery program* yang direncanakan dan didanai masing-masing pihak.

mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang diidealkan. Masyarakat menempatkan korporasi sebagai pihak yang *legitimate* untuk dimintai akuntabilitas dan memenuhi ekspektasi peran-peran developmental. Sebaliknya, perusahaan menempatkan dirinya sebagai bagian dari unsur warga negara, yakni *corporate citizenship*, yang telah membayar pajak, taat pada regulasi lingkungan, dan karenanya setara memperoleh perlindungan dari negara.

Kedua, **ketimpangan kekuasaan.** Kemitraan dipercaya sebagai mekanisme implementasi CSR yang paling baik karena mengandung semangat simetris agenda antara korporasi dengan *stakeholders*, pemfungsian peran pemerintah, tumpuan pada modal sosial, dan seterusnya. Akan tetapi, idealitas dari kemitraan mensyaratkan kondisi-kondisi yang melekat pada model kemitraan yang berkonteks negara maju.

Blowfield dan Frynas (2005) mengingatkan tantangan tipikal negara berkembang regulasi yang mapan, NGOs sipil yang relatif semarak dengan kapasitas *fundraising* memadai, komunitas yang mudah terorganisir, serta konsumen yang kritis. Pemerintah di negara berkembang relatif lebih lemah dalam memberi sanksi ke perusahaan jika terbukti terjadi pelanggaran oleh perusahaan. Di sisi lain, banyak MNCs dengan kekuatan kapitalnya, bisa investasi dana besar untuk kampanye *public relations* atau membayar *experts* untuk melemahkan

Di tengah debat 'Wajib Vs. Sukarela', Indonesia sejak 2007 telah menjadi salah satu negara yang menganut mandatory CSR. UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal pasal 15, 17, dan 34 juga mengatur kewajiban penanam modal untuk melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (Pasal 15). Pasal 34 UU 25/2007 secara tegas mengatur sanksi administratif berupa "pembatasan kegiatan usaha, pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; atau pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal." Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan juga siap menanti jika tanggung jawab sosial tidak dilaksanakan.

Bagi perusahaan swasta, Pasal 74 UU PT 40/2007 mengatur bahwa "perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan" Ayat (1). "Tanggung jawab sosial dan lingkungan" sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) merupakan "kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran". "Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan Ayat (3). Besaran biaya, yang oleh Ayat (4) akan diatur oleh peraturan pemerintah, ternyata sama sekali dibiarkan oleh PP 47/2012 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Perusahaan di lingkungan BUMN, terdapat Peraturan Menteri Negara BUMN No 4 Tahun 2007 yang menetapkan laba perusahaan harus disisihkan sebesar 4%, 2% untuk program kemitraan dan sisanya untuk program bina lingkungan. Pengaturan ini bagi pemerintah dirasa penting. Dana CSR di Indonesia jumlahnya besar dan semakin meningkat. Tahun 2015 misalnya, dana CSR dari 700 perusahaan swasta dan BUMN berjumlah Rp12 triliun (Antarane.ws.com, 12/07/2015). Tahun 2016, Draft RUU CSR menjadi diskusi hangat di parlemen, dimana DPR RI berencana mematok kewajiban CSR sebesar 2-3% dari laba bersih perusahaan (Kontan, 25/4/2016). Perusahaan menjadi pihak terdepan yang menolak rancangan pengaturan ini

posisi komunitas/NGOs. Hal ini membuat korporasi lebih superior.

Ketiga, **kerumitan internal korporasi**. Di internal perusahaan, CSR merupakan arena kontestasi antardepartemen atau divisi, yang merepresentasi kepentingan masing-masing. Welker (2014) mencatat bahwa persaingan internal bisa disebut sebagai kontestasi antardisiplin. Divisi *community development*, yang umumnya diisi antropolog, bekas pekerja lembaga donor, NGOs dan alumni ilmu sosial, memilih prioritas pada minimalisasi dampak sosiokultural dari kegiatan bisnis korporasi. Orientasi pada proses yang memakan waktu lama sudah tentu bertolak belakang dengan kelompok insinyur geologi yang ingin efisien menambang atau bagian pembebasan tanah yang berharap negosiasi dengan komunitas berjalan cepat.

Kondisi di perusahaan negara lebih rumit lagi. Terbiasa dengan praktik bisnis yang tidak bertanggungjawab secara sosial dan lingkungan selama periode otoritarian, demikian temuan Kemp (2000), internalisasi CSR juga berjalan lambat. Tidak hanya itu, *rent seeking* juga marak, dimana program CSR menjadi 'bisnis' di antara kroni dan keluarga petinggi perusahaan. Perusahaan negara juga relatif kedap terhadap tekanan pemberitaan internasional lantaran kebanyakan sahamnya dimiliki pemerintah dan pengusaha domestik.

CATATAN PENUTUP

Pada bagian sebelumnya sudah dijelaskan dengan sangat detail berbagai skema redistribusi yang selama ini dipraktikkan untuk memastikan rente sumber daya ekstraktif benar-benar bermanfaat secara luas, baik dalam konteks spasial maupun personal. Namun demikian, sebagai tulisan pengantar—khususnya bagi pembaca yang baru memasuki kajian ekonomi-politik atau politik tata kelola sumber daya ekstraktif—tulisan ini tidak banyak memberikan catatan evaluatif pada berbagai skema yang ada.

Dari uraian yang sangat detail di atas, ada beberapa hal penting dan menarik untuk digaribawahi, yaitu: pertama, seluruh skema yang ada memiliki dimensi teknokrasi dan politis yang dalam praktiknya sering kali tidak mudah didamaikan. Sebagaimana kita ketahui, aspek teknokrasi dalam setiap kebijakan publik lahir dari pengandaian akan adanya kehandalan dalam merumuskan solusi atas masalah publik untuk menghasilkan kebijakan yang efisien. Pengagungan atas rasionalitas-komprehensif pembuat kebijakan sering kali mengabaikan dimensi nilai, perspektif, kepentingan atau sudut pandang yang tidak bisa dilepaskan dari proses kebijakan. Padahal, berbagai skema redistribusi yang ada mensyaratkan kesediaan untuk berbagi keuntungan dan kontrol yang tidak hanya dilakukan oleh segelintir elit tetapi publik sehingga legitimasi dan akuntabilitas menjadi hal yang sama krusialnya dengan dimensi teknokrasi yang ada.

Kedua, volatilitas—yang menjadi tipikal dalam komoditas ekstraktif—bukan hanya berpengaruh terhadap desain atau instrumentasi dari setiap skema redistribusi yang ada. Volatilitas juga mempengaruhi dinamika politik yang mewarnai

implementasi berbagai skema tersebut. Beberapa skema yang ada menjadi rentan secara politik karena sangat bergantung pada ketidakajegan harga dari sumber daya ekstraktif itu sendiri.

Ketiga, dalam praktiknya, tidak ada satu pemerintahan yang mengadopsi satu skema saja. Berbagai skema yang ada bisa dijalankan secara komplementer atau suplementer. Misalnya, skema transfer fiskal diikuti dengan skema *earmaking* atau transfer tunai, sebagaimana dipraktikkan di banyak negara.

Keempat, perdebatan tentang seberapa jauh aktor nonnegara, khususnya aktor di sektor privat, mesti terlibat dalam proses redistribusi ini belum selesai. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian tentang tanggung jawab sosial perusahaan, ada keberatan atau ketidakpercayaan atas peran aktor privat dalam skema redistribusi. Hal ini bisa dilihat dari perdebatan tentang apakah keterlibatan aktor privat bersifat sukarela atau kewajiban.

Daftar Pustaka

- Agustina, C. D. R. D., Granado, J. A. d., Bulman, T., Fengler, W., and Ikhsan, M. 2008. "Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances". Policy Research Working Papers. Retrieved February 1, 2017 from <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4718>.
- Ahmad, E., Albino-War, M., and Singh, R. 2006. "Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations" in E. Ahmad and G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham; UK and Northampton; USA: Edward Elgar Publishing Limited and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Ahmad, E., and Brosio, G. 2006. "Introduction: Fiscal Federalism-A Review of Developments in The Literature and Policy" in E. Ahmad and G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham; UK and Northampton; USA: Edward Elgar Publishing and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Al-Hassan, et. al. 2013. "Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management". IMF Working Paper, WP/13/231.
- Alm, K. 2007. "Challenges to Investment Ethics in The Norwegian Petroleum Fund: a Newspaper Debate". *Philosophica*, 80, p. 21 – 43.
- Anderson, J. 2002. "The Alaska Permanent Fund: Politics and Trust". *Public Budgeting and Finance*, 22 (2), p. 57 – 68. doi: 10.1111/1540-5850.00073.
- Arnold, C., Conway, T., and Greenslade, M. 2011. *Cash Transfers Evidence Paper*. Retrieved February 10, 2017 from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf>.
- Ascher, W. 2012. "Mineral Wealth, Development, and Social Policy in Indonesia" in K. Hujo (Ed.), *Mineral Rents and the Financing of Social Policy Opportunities and Challenges*. Hampshire: Palgrave Macmillan UNRISD.
- Austin J. 2000. *The Collaboration Challenge: How Nonprofits and Businesses Succeed through Strategic Alliances*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Barma, N. H., Kaiser, K., Le, T. M., and Vinuela, L. 2012. "Investing Resource Wealth: The Political Economy of Public Infrastructure Provision" in N. H. Barma, *Rents to Riches? The Political*

- Economy of Natural Resource-Led Development. p. 165 – 216. Washington DC: The World Bank.
- Bauer, A., Gankhuyag, U., Halling, S., Manley, D., and Venugopal, V. 2016. Natural Resource Revenue Sharing. NRGI, UNDP. Retrieved March 3, 2017 from http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing_web_0.pdf.
- Bauer, A. 2013. Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management. Retrieved February 28, 2017, from http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub_Oil_Gas_Mgmt_20151125.pdf.
- Beaton, C. and Lontoh, L. 2010. Lessons Learned from Indonesia's Attempts to Reform Fossil-Fuel Subsidies. Retrieved February 3, 2017 from https://www.iisd.org/pdf/2010/lessons_indonesia_fossil_fuel_reform.pdf.
- Béland, D. and Lecours, A. 2011. "The Ideational Dimension of Federalism: The 'Australian Model' and The Politics of Equalisation in Canada". *Australian Journal of Political Science*, 46 (2), p. 199 – 212. doi: 10.1080/10361146.2011.567974.
- Birds, R. M. 2013. "Foreign Advice and Tax Policy in Developing Countries". *International Center for Public Policy*, 1307.
- Blowfield, M. and Frynas, J. G. 2005. "Setting New Agendas: Critical Perspectives on Corporate Social Responsibility in The Developing World". *International Affairs* 81 (3).
- Boadway, R. 2006. "Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity" in E. Ahmad and G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham; UK and Northampton; USA: Edward Elgar Publishing Limited and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Brett, C. and Keen, M. 2000. "Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes". *Journal of Public Economics*, 75, p. 315 – 340.
- Brinkerhoff, D. and Brinkerhoff, J. 2011. "Public-Private Partnerships: Perspective on Purposes, Publicness, and Good Governance". *Public Administration and Development* 31.
- Brosio, G. 2006. "The Assignment of Revenue from Natural Resources" in E. Ahmad and G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham; UK and Northampton; USA: Edward Elgar Publishing Limited and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Brosio, G. and Jimenez, P. 2012. "The Intergovernmental Allocation of Revenue from Natural Resources: Finding a Balance between Centripetal and Centrifugal Pressure" in G. Brosio and J. P. Jimenez (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham; UK and Northampton; USA: Edward Elgar Publishing Limited and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C., and Stone, Melissa M. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from The Literature". *Public Administration Review*, Vol. 66. p. 45 – 55.
- Buchanan, J. M. 1963. "The Economics of Earmarked Taxes". *Journal of Political Economy*, 71, p. 457 – 469.
- Calder, F. and Culverwell, M. 2005. "Following up the World Summit on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility: Options for Action by Governments". *Sustainable Development Programme Chatham House*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Caselli, F. and Michaels, G. 2013. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from

- Brazil". *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1), p. 208 – 238. doi: 10.1257/app.5.1.208.
- Collier, Paul. 2010. "Principles of Resource Taxation for Low-Income Countries" in P. Daniel, M. Keen, and C. McPherson, *The Taxation of Petroleum and Minerals, Principles, Problems, and Practice*. p. 75 – 85. London: Routledge.
- Collier, Paul. 2012. "The Political Economy Of Natural Resources", *Social Research*, Vol. 77: No. 4. Winter 2010. p. 1118.
- Cueva, S. 2008. "C". Country Department Andean Group Working Paper, CSI-1 10 ECI.
- Das, J., Do, Q. T., and Özler, B. 2005. "Reassessing Conditional Cash Transfer Programs". *The World Bank Research Observer*, 20 (1), p. 57 – 80. doi: 10.1093/wbro/lki005.
- Deran, E. 1965. "Earmarking and Expenditures: A Survey and A New Test". *National Tax Journal*, Vol. 18, No. 4, p. 354 – 361. Retrieved February 6, 2017, from <http://www.jstor.org/stable/411792067>.
- Devarajan, S., Giugale, M., Ehrhart, H., Le, T. M., and Nguyen, H. M. 2013. "The Case for Direct Transfers of Resource Revenues in Africa". Working Paper. Retrieved February 6, 2017, from <https://www.cgdev.org/publication/case-direct-transfers-resource-revenues-africa-working-paper-333>.
- Devas, N. 2008. "Intergovernmental Fiscal Transfers" in N. Devas, M. Alam, S. Delay, R. O. Koranteng, and P. Venkatachalam (Eds.), *Financing Local Government*. London: Commonwealth Secretariat.
- Eccleston, R. and Woolley, T. 2014. "From Calgary to Canberra: Resource Taxation and Fiscal Federalism in Canada and Australia". *Publius: The Journal of Federalism*, 45 (2), p. 216 – 243. doi: 10.1093/publius/pju039.
- Eifert, B., Gelb, A., and Tallroth, N. B. 2002. "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries". World Bank Policy Research Working Paper.
- Esteves, A. M., Coyne, Bruce., and Moreno, Ana. 2013. "Enhancing The Subnational Benefits of The Oil, Gas, and Mining Sectors", *The Natural Resource Governance Institute*.
- Fasano, U. 2000. "Review of The Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries". IMF Working Paper, WP/00/12.
- Fattouh, B. and El-Katiri, L. 2013. "Energy Subsidies in the Middle East and North Africa". *Energy Strategy Reviews*, 2 (1), p. 108 – 115. doi: 10.1016/j.esr.2012.11.004.
- Fernald, L. C. H., Gertler, P. J., and Neufeld, L. M. 2008. Role of Cash in Conditional Cash Transfer Programmes for Child Health, Growth, and Development: an Analysis of Mexico's Oportunidades". *The Lancet*, 371 (9615), p. 828 – 837. doi: 10.1016/s0140-6736(08)60382-7.
- Gbegi, D. and Adebisi, J. F. 2013. "Managing Local Content Policies in the Extractive Industries", *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 4, No. 7.
- Gelb, A. and Majerowicz, S. 2011. "Oil for Uganda – or Ugandans? Can Cash Transfers Prevent The Resource Curse?" Working Paper. Retrieved February 5, 2017, from <https://www.cgdev.org/publication/oil-uganda-%E2%80%93-or-ugandans-can-cash-transfers-prevent-resource-curse-working-paper-261>.
- Gillies, A. 2010. "Giving Money Away? The Politics of Direct Distribution in Resource-Rich States". Working Paper. Retrieved February 5, 2017, from <https://www.cgdev.org/publication/>

- giving-money-away-politics-direct-distribution-resource-rich-states-working-paper-231.
- Goldsmith, S. 2002. *The Alaska Permanent Fund Dividend: an Experiment in Wealth Distribution*. Retrieved February 21, 2017, from <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2002Goldsmith.pdf>.
- Gonzales, M. T. 2011. "The Dignity Pension (Renta Dignidad): A Universal Old-age Pension Scheme" in UNDP (Ed.), *Sharing Innovative Experiences Successful Social Protection Floor Experiences*. New York: Special Unit for South-South Cooperation.
- Hanif, H. and Bria, E. 2016. *Resource Governance*. Retrieved March 17, 2017, from <http://www.resourcegovernance.org/blog/can-we-reverse-resource-curse-local-level-indonesia>.
- Hanif, H. and Nugroho, A. 2017. "Earmarking and Mineral Rents in Post-Conflict Aceh" in A. Savirani, H. Hanif, and P. S. Winanti, *Extractive Industry, Policy Innovations and Civil Society Movement in Southeast Asia*. p. 121-139. Yogyakarta: PolGov.
- Hernani-Limarino, W. and Mena, G. 2015. "Intended and Unintended Effects of Unconditional Cash Transfers: The Case of Bolivia's Renta Dignidad". IDB Working Paper Series. Retrieved February 21, 2017, from <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7350/Intended-and-Unintended-Effects-of-Unconditional-Cash-Transfers-The-Case-of-Bolivia-s-Renta-Dignidad.pdf?sequence=1>.
- Hinojosa, L., Bebbington, A., and Barrientos, A. 2012. "Social Policy and State Revenues in Mineral-Rich Contexts" in K. Hujo (Ed.), *Mineral Rents and the Financing of Social Policy Opportunities and Challenges*. Hampshire: Palgrave Macmillan UNRISD.
- Idemudia, U. 2008. "Oil Extraction and Poverty Reduction in The Niger Delta: a Critical Examination of Partnerships Initiatives". *Journal of Business Ethics*. Vol. 90.
- IFSWF. 2014. "Santiago Principles: 15 Cases Studies". Published at the IFSWF's 6th Annual Meeting. Doha: IFSWF.
- Iledare, W. and Suberu, R. 2010. "Oil and Gas Resources in the Federal Republic of Nigeria". Retrieved February 15, 2017, from http://siteresources.worldbank.org/EXTOGMC/Resources/336929-1266445624608/Framework_Paper_Nigeria2.pdf.
- Institute, B. 2016. www.bi.or.id. Dipetik 17 Maret 2017, dari Rumusan Dana Abadi Migas Kabupaten Bojonegoro: <http://bi.or.id/rumusan-dana-abadi-migas-kabupaten-bojonegoro/>.
- IWG. 2008. *Sovereign Wealth Funds, "Santiago Principles"*. International Working Group of SWF.
- Johnston, Daniel. 2003. *International Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*, PenWall Books, p. 2.
- Kemenkeu. 2012a. *Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia*. Dipetik 21 Februari 2017, dari Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI: <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=20131028104645787550783>.
- Kemenkeu. 2012b. *Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia*. Dipetik 21 Februari 2017, dari Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI: <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=20131028104645787550783>.
- Kern, S. 2007. "Sovereign Wealth Funds-State Investment on The Rise". Deutsche Bank Research.
- Khan, Mushtaq H. and S., Jomo K. 2000a "Introduction" in Mushtaq H. Khan and Jomo K. S (eds.) *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, p.5.

- Khan, Mushtaq H. 2000b. "Rent-Seeking as Process" in Mushtaq H. Khan and Jomo K. S (eds.) *Rents, Rent seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, p.73.
- Kimmit, R. M. 2008. *Foreign Affairs*. Retrieved January 15, 2017, from Public Footprints in Private Markets: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-01-01/public-footprints-private-markets>.
- Knorringa, P. and Helmsing, A. H. J. B. 2008. "Beyond an Enemy Perception: Unpacking and Engaging The Private Sector". *Development and Change*. Vol. 39 No. 6.
- Lecours, A. and Beland, D. 2009. "Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada". *Publius: The Journal of Federalism*, 40 (4), p. 569 – 596. doi: 10.1093/publius/pjp030.
- Lubiantara, Benny. 2012. *Ekonomi MIGAS: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak MIGAS*. Indonesia: Gramedia Widiasarana, hlm. 13.
- Ma, J. 1997. *Intergovernmental Fiscal Transfer: a Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)*. Retrieved March 11, 2017, from <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-1822>.
- Marrewijk, M. van. 2003. "Concepts and Definitions of CSR and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion". *Journal of Business Ethics* (44) 2-3, pp. 95 – 105.
- McCleary, W. 1991. "The Earmarking of Government Revenue, A Review of Some World Bank Experience". *The World Bank Research Observer* 6, p. 81 – 104.
- Morgandi, M. 2008. *Extractive Industries Revenues Distribution at The Sub-National Level*. New York: Revenue Watch Institute.
- Moss, T. 2011. "Oil-to-Cash: Fighting the Resource Curse Through Cash Transfers". Working Paper. Retrieved February 10, 2017, from <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424714>.
- Muller, B. 2008. "To Earmark or Not to Earmark?". Oxford Institute for Energy Studies, EV 43.
- Müller, K. 2009. "Contested Universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia". *International Journal of Social Welfare*, 18 (2), p. 163 – 172. doi: 10.1111/j.1468-2397.2008.00579.x.
- Munandar. 2015. *Kemenkeu*. Dipetik 15 Februari, 2017, dari www.kemenkeu.go.id/en/node/47167.
- Nelson, J. 2004. "The Private Role of Private Enterprise: Risk, Opportunities and New Models of Engagement". CSR Initiative Working Paper 1. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Newell, P. 2005. "Citizenship, Accountability and Community: the Limits of the CSR Agenda". *International Affairs* 81, p. 541 – 557.
- Prakongsai, P., Patcharanarumol, W., and Tangcharoensathien, V. 2008. "Can Earmarking Mobilize and Sustain Resources to The Health Sector?". *World Health Organization*, 86 (11). Retrieved March 13, 2017, from http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0042-96862008001100025&script=sci_arttext&tlng=pt.
- Price, T. 2007. "Corporate Social Responsibility, Is Good Citizenship Good for the Bottom Line". *CQ Researcher*, 17 (28), p. 649 – 672.
- Rawlings, L. B. and Rubio, G. M. 2005. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer

- Programs". *The World Bank Research Observer*, 20 (1), p. 29 – 55. doi: 10.1093/wbro/lki001.
- Research, D. B. 2007. *Sovereign Wealth Funds-State Investment on The Rise*. Deutsche Bank Research.
- Rosser, A., Atje, R., and Edwin, D. 2008. "Corporate Social Responsibility in Indonesia". *Australia-Indonesia Governance Research Partnerships Policy Brief Paper 7*, p. 1 – 6. Canberra: The Australian National University.
- Sarma, J. V. M. and Naresh, G. 2001. "Mineral Taxation Around The World: Trends and Issues". *Asia-pacific Tax Bulletin*, 2 (1), p. 2 – 10.
- Searle, B. 2007. "Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization" in J. Martinez-Vazquez and B. Searle (Eds.), *Fiscal Equalization Challenges in The Design of Intergovernmental Transfers*. New York: Springer.
- Segal, P. 2011a. *How to Spend It: Resource Wealth and the Distribution of Resource Rents*. Retrieved February 10, 2017, from <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/kuwait/documents/segal.pdf>.
- Segal, P. 2011b. "Resource Rents, Redistribution, and Halving Global Poverty: The Resource Dividend". *World Development*, 39 (4), p. 475 – 489. doi: 10.1016/j.worlddev.2010.08.013.
- Selsky, J. W. and Parker, B. 2005. "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice". *Journal of Management* 31 (6), pp. 849 – 873.
- Sugiyama, N. B. 2011. "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in The Americas". *Global Social Policy*, 11 (2-3), p. 250-278. doi: 10.1177/1468018111421295.
- Ward, H. 2004. *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock*. Washington, DC: World Bank Group.
- Welker, M. 2007. "The Rationality of Corporate Social Responsibility in Indonesia". *Southeast East Asia Program Bulletin*, Fall. Ithaca: Cornell University.
- Wiriosudarmo, R. 2001. *Baseline Study and Gap Analysis on Mining in Indonesia*. London: World Business Council for Sustainable Development and International Institute for Environment and Development.
- Yanez-Pagans, M. 2008. *Culture and Human Capital Investments: Evidence of an Unconditional Cash Transfer Program in Bolivia*. Retrieved February 13, 2017, from <ftp://ftp.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3678.pdf>.