

6. PENDAPATAN DARI LAUT TIMOR: PERMASALAHAN MANAJEMEN DAN PEMERINTAHAN

MINYAK: BERKAT ATAU KUTUK?

6.1 Prospek pendapatan minyak yang signifikan merupakan suatu berkat bagi perekonomian Timor Lorosae yang masih baru. Pemerintah baru memiliki sedikit sumber daya untuk membiayai kebutuhan pembangunannya, menyediakan barang dan jasa yang sangat penting. Saat ini, hal ini hampir secara total bergantung pada donor luar. Pendapatan minyak dari Laut Timor bisa membantu menanggung beban pajak penduduk miskin dan menurunkan—atau bahkan menghapuskan—kemerdekaannya dari bantuan atau pinjaman luar. Tetapi, jika pengalaman dari negara-negara lain dianggap angin lalu, prospek bahagia ini dapat dengan mudah berubah menjadi suram. Negara-negara yang miskin sumber daya telah mengalahkan negara-negara yang kaya sumber daya dalam hal pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan. Ini khususnya benar bagi negara pengekspor minyak.¹ Tantangan bagi Timor Lorosae adalah untuk menghindari kesalahan yang dilakukan banyak pengekspor minyak dan memastikan agar kekayaan minyaknya menjadi berkat bagi seluruh rakyatnya dan tentunya juga bagi generasi mendatang. Bab ini menyampaikan pandangan umum tentang pelajaran dari pengelolaan pengeluaran, pendapatan dan simpanan dari minyak dan gas yang berhenti menghasilkan dari pengalaman negara-negara lain tetapi mungkin juga relevan bagi Timor Lorosae.²

Masalah Mengenai Minyak

6.2 Terdapat banyak penjelasan mengenai mengapa perekonomian penghasil minyak (dan lebih umum mineral) menderita. Kebanyakan dari penjelasan-penjelasan ini dalam beberapa hal berkaitan dengan mudahnya menguap pendapatan minyak dan dengan salah urus fiskal.

- *Salah urus pendapatan tak terduga.* Ada kecenderungan untuk pengeluaran yang berlebihan selama pertumbuhan bisnis karena kenaikan harga minyak yang sering membuat negara mengalami kesulitan yang lebih besar dibandingkan dengan keadaan sebelumnya, pada waktu kenaikan harga itu berakhir. Salah satu alasannya adalah bahwa di saat pengeluaran meningkat selama pertumbuhan bisnis (dan khususnya pengeluaran pemerintah karena pemerintah biasanya merupakan penerima manfaat langsung dari pertumbuhan bisnis itu), harga barang yang-tidak-diperdagangkan naik. Hal ini menarik sumber daya dari sektor barang yang diperdagangkan non-minyak (termasuk pertanian) atau memperlambat peningkatan arus sumber daya ke sektor-sektor ini. Ketika pertumbuhan bisnis

¹ Lihat Auty dan Miksell, “Pembangunan Berkelanjutan dalam Berbagai Perekonomian”, 1999; Sachs dan Warner, “Kelimpahan Sumber Daya Alam dan Pertumbuhan Ekonomi,” 1995; Gelb et al, “Pendapatan Tak Terduga Dari Minyak: Berkat atau Kutuk,” (1988).

² Rujukan ke minyak dan gas dalam bab ini sering disingkat menjadi minyak saja.

menurun, sangat sulit untuk memulihkan keadaan atau memperbaiki pertumbuhan sektor-sektor yang terkena dampak tersebut. (Hal ini sering disebut penyakit Belanda.)

- *Kemampuan menyerap*. Banyak pemerintah berpendapat bahwa investasi publik akan membantu menghindari penyakit Belanda dengan meningkatkan produktivitas. Tetapi, mereka sering tidak memiliki kemampuan untuk mengelola penambahan investasi secara efisien, sehingga begitu banyak investasi tersia-siakan.³ Demikian pula, sering investasi tidak dipilih untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pembangunan negara.
- *Ketidakstabilan*. Ketidakstabilan pendapatan minyak sering menciptakan pola “berhenti-jalan” yang tidak stabil pada investasi dan pengeluaran pemerintah. Pola siklus ini akan mempengaruhi keadaan ekonomi secara keseluruhan dan dapat membuatnya lebih rapuh menghadapi siklus bisnis.
- *Penyelenggaraan pemerintahan*. Korupsi dan penyelenggaraan pemerintahan yang buruk kelihatannya lebih umum di negara-negara pengeksport minyak.⁴ Hal ini juga akibat penumpukan pendapatan pada otoritas fiskal. Singkatnya, kehadiran pendapatan minyak cenderung menyebabkan ekspansi berlebihan oleh pemerintah yang mengakibatkan upaya pengejaran-pendapatan dan korupsi dan sebagai akibatnya sumber-sumber daya dialokasikan secara keliru.

6.3 Masalah-masalah ini secara keseluruhan relevan dengan Timor Lorosae; maka salah satu tantangan utama bagi pemerintah adalah untuk memastikan bahwa rejeki dari hasil minyak tidak diboros-boroskan tetapi diinvestasikan dengan bijaksana dan disimpan.⁵

³ Suatu masalah yang berkaitan menyangkut sifat investasi. Sering, pemerintah menggunakan pendapatan minyak untuk membentuk badan-badan usaha milik negara yang tidak efisien yang dapat diberi makan selama masa pertumbuhan bisnis tetapi menjadi beban yang tidak dapat dikelola setelah itu. Demikian pula, pendapatan minyak sering digunakan untuk memajukan apa yang disebut industri-industri hilir petrokimia. Akan tetapi, kehadiran minyak dan gas tidak selalu berarti bahwa sebuah negara memiliki keunggulan komparatif dalam bidang petrokimia, yang cenderung bersifat sangat padat modal. Karena itu, kebijakan industri semacam ini ternyata sering merupakan kekeliruan besar dan menjadi beban fiskal yang tidak dapat terus dipertahankan.

⁴ Lihat Kaufmann et al, “*Urusan-urusan Pemerintahan*”, Keuangan dan Pembangunan, Juni 2000. Juga, negara-negara pengeksport minyak cenderung berkelompok pada bagian sepertiga paling bawah di antara negara-negara yang dicantumkan pada Index Persepsi Korupsi Tahunan oleh Transparency International.

⁵ Para pemimpin Timor Lorosae telah menyadari harapan yang dijanjikan maupun problem-problem pendapatan minyak: “...(pendapatan minyak) dapat mengartikan perbedaan antara satu guru untuk setiap 100 siswa, dan satu untuk setiap 40. Pendapatan minyak dapat memungkinkan negara ini memperluas perawatan kesehatan dasar, seperti pencegah malaria dan imunisasi anak-anak, bagi masyarakatnya. Itu tidak akan membuat Timor Lorosae kaya. Akan tetapi, bila uang tersebut digunakan dengan baik, itu akan memberikan bagi rakyat Timor Lorosae kesempatan untuk melupakan diri dari kemiskinan yang menghancurkan yang merupakan peninggalan pendudukan dan perang.” (Mari Alkatiri dan Peter Galbraith dalam *The Age*, 7 Juli 2001. Jose Ramos-Horta mengingatkan: “Bahayanya kekayaan, bahayanya dollar, petro-dollar – sudah begitu nyata. Jelas bahwa kita harus memiliki lembaga-lembaga yang kokoh dan demokratis. Kita harus bekerja dengan transparansi yang besar dan dengan rasa tanggung jawab yang besar, bila tidak maka bisa saja kita mendapatkan semua minyak di dunia ini tetapi negara ini masih tetap tidak berkembang. Ada begitu banyak contoh tentang hal ini.” BBC Monitoring Service, 5 Juli, 2001. Pada wawancara yang sama Alkatiri menambahkan: “Sebelum suatu sistem dibentuk untuk memastikan bahwa

MANAJEMEN PENGELUARAN

6.4 Kunci untuk menghindari atau paling tidak meminimalkan beberapa efek dari masalah sumber daya atau yang berkaitan dengan minyak adalah “meratakan” pengeluaran. Cara ini akan melindungi (atau mensterilkan) perekonomian dari efek berbahaya “pertumbuhan bisnis”, dan juga membantu menghadapi pergeseran sumber daya ke berbagai sektor barang yang-tidak-diperdagangkan. Manfaat bagi perekonomian yang berasal dari berbagai sumber daya alamnya adalah penghasilan dari simpanan. Semua ini akan menjadi manfaat yang bersifat permanen, stabil dan bisa digunakan untuk memberi manfaat bagi penduduk secara keseluruhan—dan yang penting menyediakan suatu cara untuk membagi hasil pendapatan lepas pantai antara generasi sekarang dan yang akan datang.

6.5 Minyak bisa dianggap sebagai “modal”. Aliran konsumsi (yaitu manfaat-manfaatnya) yang berasal dari minyak hanya bisa diwujudkan dengan penambangan dan penjualannya. Sewaktu itu terjadi, persediaan “modal” berangsur habis dan seraya waktu berlalu ia akan semakin kurang menghasilkan konsumsi. Untuk menjamin aliran konsumsi yang lancar, “modal” yang menyusut perlu digantikan dengan modal fisik atau keuangan. Metode ini disebut menggantikan aset di bawah tanah dengan aset di atas tanah.⁶ Ini berarti menghitung tingkat maksimum pengeluaran yang bisa dipertahankan untuk waktu yang tak terbatas.

6.6 Suatu pengeluaran yang tetap, berdasarkan penghasilan yang permanen sebaliknya daripada penghasilan bersifat sementara, akan mencegah melambunginya harga-harga dalam negeri dan kemerosotan sektor dan industri barang non-minyak yang diperdagangkan tetap tidak mereda. Karena perekonomian Timor Lorosae telah begitu dirusak oleh konflik, yang bahkan lebih mengkhawatirkan daripada “kemerosotan” sektor barang yang diperdagangkan adalah melambatnya arus sumber daya ke sektor barang yang diperdagangkan, yang sangat penting bagi pengembangan perekonomian non-minyak. Pengeluaran pemerintah yang stabil juga akan menyumbang kepada iklim investasi swasta yang lebih stabil dan dapat di perkirakan. Tentu saja, produksi yang permanen dan kejutan-kejutan harga atau penemuan sumber daya baru memerlukan penyesuaian tingkat permanen pengeluaran. Tetapi, penyesuaian-penyesuaian ini akan cenderung lebih wajar apabila strategi simpanan dipertahankan.⁷

uangnya, sumber-sumber daya ini, benar-benar akan memberi manfaat bagi seluruh penduduk dan bukan hanya beberapa rekening bank, merupakan gagasan yang baik untuk benar-benar berhati-hati. Dan di atas semua itu kita harus mengembangkan suatu sistem yang transparan, kokoh, efektif untuk menyerap uang ini dan membelanjakannya dengan cara yang positif untuk mengembangkan seluruh negeri ini.”

⁶ Lihat Corden, W. Max, “Sektor Yang Sedang Makmur dan Ekonomi Penyakit Belanda: Survei dan Konsolidasi,” *Oxford Economic Papers*, 36 (Nov. 1984).

⁷ Tingkat pengeluaran nominal yang stabil akan mengartikan penurunan per kapita dan dari sudut penghasilan, seraya perekonomian bertumbuh. Ini sesuai sebab proses pembangunan, menurut definisinya, menyangkut akumulasi berbagai aset produktif demi manfaat generasi-generasi di masa depan. Dengan demikian, aset-aset yang diakumulasi dari pendapatan tak terduga ini akan menjadi semakin tidak berarti seraya waktu berjalan.

6.7 Strategi perataan pengeluaran juga bisa membantu mencocokkan tingkat investasi publik dengan kemampuan menyerap pemerintah. Orang mungkin dapat berargumen bahwa investasi pada aset fisik seperti infrastruktur juga memenuhi syarat penggantian aset di bawah tanah dengan aset di atas tanah. Kendalanya, bagaimanapun, adalah kemampuan menyerap perekonomian, biaya berulang pemeliharaan aset fisik, dan kebutuhan untuk mempertahankan atau mengembangkan pemerintahan yang baik.⁸

6.8 Mempertahankan pemerintah yang baik juga bisa dilakukan dengan menghindari peningkatan pesat pengeluaran pemerintah. Walaupun hal ini tidak perlu dan tidak cukup, pengejaran pendapatan dan korupsi jauh lebih kecil kemungkinan akan terjadi apabila aturan-aturan “perataan pengeluaran” dilaksanakan. Pemerintah akan lebih dibatasi dan investasi akan meningkat secara bertahap sehingga menurunkan manfaat pengejaran pendapatan dan korupsi. Pada saat yang sama, upaya mandiri untuk memelihara transparansi dan pertanggungjawaban fiskal juga dibutuhkan. Memang, terdapat unsur “ayam dan telur” dalam hal ini: tanpa pemerintah yang baik tidak mungkin pemerintah akan mampu mempertahankan kebijakan pengeluaran yang hati-hati; Tetapi, tanpa kebijakan pengeluaran yang hati-hati pemerintahan yang baik juga sangat tidak mungkin terwujud.

6.9 Faktor-faktor ini memberikan alasan yang kuat untuk memanfaatkan suatu aturan perataan-pengeluaran jika pendapatan dari minyak melebihi tingkat belanja yang bisa dipertahankan. Tetapi ini tidak mengesampingkan kebutuhan akan pertimbangan. Yang penting, arus pendapatan mendatang harus terus direvisi sebagai akibat fluktuasi harga dan kemampuan produksi (produksi dapat juga secara positif dikaitkan dengan harga, menambah ketidakstabilan), dan penyesuaian-penyesuaian yang diakibatkannya pada evaluasi penghasilan “permanen”. Lagi pula, investasi publik tertentu mungkin berat, dengan tingkat pendapatan yang terikat waktu—yang bisa menjadi alasan untuk suatu pengecualian terhadap aturan pengeluaran yang telah disepakati.

6.10 Keputusan-keputusan mengenai aturan-aturan perataan bisa juga berkisar antara: konservatif seperti mempertahankan suatu pengeluaran yang konstan sampai waktu tak tertentu secara riil per kapita; sampai yang paling sederhana seperti menaati pengeluaran nominal konstan sampai waktu tak tertentu; sampai yang mengurangi pengeluaran masa depan. Karena itu memilih suatu aturan perataan-pengeluaran melibatkan pembahasan yang menyeluruh tentang tujuan-tujuan pembangunan. Tetapi terdapat argumen yang sederhana untuk lebih menyukai sejumlah dollar tetap pada pengeluaran: karena merupakan penghasilan yang “permanen”. Apabila terdapat inflasi dollar sebesar x persen, maka penghasilan riil dari minyak telah menurun sebesar x persen jika harga minyak atau cadangan minyak yang pasti, belum berubah. Apabila harga minyak berubah, maka, seperti telah dicatat, perkiraan penghasilan “permanen” akan berubah secara proporsional, yang membenarkan suatu penyesuaian terhadap pengeluaran di masa mendatang.

⁸ Collier (2001) mengisyaratkan bahwa arus bantuan ke Timor Lorosae mungkin telah berada di atas tingkat yang dapat diserap dengan efisien. Pengeluaran berlebihan dari pendapatan minyak juga bisa menjadi tidak efisien dan mewariskan komitmen pengeluaran selanjutnya yang tidak dapat ditanggung. Lihat “Timor Lorosae: Berbagai Tantangan Pembangunan untuk Bangsa Paling Baru di Dunia”, ISEAS.

MANAJEMEN PENDAPATAN DAN BERBAGAI TABUNGAN

Ketidakpastian Pendapatan

6.11 Pada tanggal 5 Juli 2001, Perwakilan UNTAET dan Australia menyepakati suatu pengaturan tentang pembagian sumber daya minyak dan gas dari Otoritas Pengembangan Perminyakan Bersama (JPDA) Laut Timor. Di bawah apa dinamakan Pengaturan Laut Timor Sea (TSA), yang harus mendapat ratifikasi dari parlemen Timor Lorosae dan Australia, 90 persen pendapatan dari minyak dan gas di JPDA akan berakumulasi untuk Timor Lorosae, dan Australia menerima 10 persen (belum termasuk pendapatan dari investasi yang lepas pantai terkait di Australia).⁹ Proyek cair Bayu-Undan disetujui pada tahun 2000 dan akan mulai berproduksi pada tahun 2004. Pengembangan sepenuhnya gas di Bayu-Undan bergantung pada persetujuan bersyarat Australia atas bagian-bagian kesepakatan mengenai ketentuan-ketentuan fiskal yang dicapai antara Timor Lorosae dan kontraktor-kontraktor Bayu-Undan pada Desember 2001. Greater Sunrise adalah ladang luas lain yang mengandung gas yang ditemukan, terletak sebagian di JPDA sebagaimana disebutkan di dalam TSA, tetapi konsep pengembangan bagi ladang ini belum disepakati oleh para mitra usaha patungan. Satu-satunya ladang yang telah dikembangkan sampai saat ini (Elang Kakatua) mungkin akan tutup pada 2002 atau 2003.

6.12 Mengingat hal-hal tersebut di atas, masih terdapat banyak ketidakpastian mengenai prospek pendapatan dari Laut Timor, selain masalah ketidakstabilan harga dan produksi. Perkiraan-perkiraan arus pendapatan telah berubah secara signifikan—baik keseluruhan maupun pada distribusinya seraya waktu berlalu—yang mencerminkan perkembangan negosiasi dengan para pelaku perdagangan. Akibatnya, masih belum memungkinkan untuk mendapatkan proyeksi yang tegas mengenai sumber-sumber daya minyak dan gas dari Laut Timor.

6.13 Walaupun mungkin terdapat banyak ketidakpastian arus pendapatan dari Laut Timor, jelas bahwa selama paling tidak dua tahun mendatang pendapatan seperti itu di bawah skenario manapun tidak akan memadai untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah. Perkiraan awal menunjukkan bahwa pendapatan dari Laut Timor akan meningkat secara memadai pada TA06 untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran publik yang diantisipasi tetapi mungkin tidak akan ada surplus sebelum akhir dekade ini.

⁹ Sumber daya minyak dan gas di Laut Timor telah diatur oleh Perjanjian “Zona Kerja Sama” di tahun 1989 antara Australia dan Indonesia, yang membagi “Celah Timor” menjadi tiga kawasan, di antaranya JPDA merupakan salah satunya. Produksi minyak di Celah Timor tunduk kepada kontrak-kontrak bagi-hasil antara para operator komersial dan Wewenang Gabungan, yang dibentuk sebagai organ eksekutif yang mewakili kedua negara. Pada bulan Oktober 1999, UNTAET memikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban Indonesia sehubungan dengan Zona Kerja Sama. Penyelenggaraan Laut Timor akan mulai berlaku setelah kemerdekaan Timor Lorosae.

Permasalahan dalam Pengalokasian Pendapatan Lepas Pantai Untuk Pengeluaran Publik

6.14 Berdasarkan informasi yang tersedia saat ini, Timor Lorosae akan memperoleh pendapatan tak terduga selama sekitar dua puluh tahun dimulai dari pertengahan dekade ini. Tetapi terdapat ketidakjelasan mengenai kemungkinan ladang-ladang baru yang signifikan, dan karena itu pendapatan dari lepas pantai akan menurun tajam atau bahkan berhenti pada akhir periode ini.

6.15 Di bawah keadaan-keadaan ini, dan untuk alasan-alasan yang telah dibahas di atas, suatu strategi untuk mengalokasikan arus pendapatan antara pengeluaran publik dan simpanan perlu dikembangkan. Akan ada banyak waktu untuk mengembangkan strategi seperti ini—mengingat surplus fiskal diperkirakan tidak diperkirakan sampai TA06. Walaupun begitu, begitu terdapat jaminan yang lebih besar mengenai arus pendapatan, penting untuk mulai menilai pilihan alternatif—untuk memberitahu debat publik, dan untuk menciptakan berbagai parameter untuk membimbing keputusan-keputusan dalam investasi publik, kebijakan fiskal dan penilaian kebutuhan pembiayaan.¹⁰

6.16 Suatu titik awal untuk analisis ini adalah memperkirakan alokasi dollar nominal konstan *sampai waktu tak tertentu* kepada pengeluaran publik yang akan diisyaratkan oleh arus pendapatan tertentu (mengingat asumsi tingkat pendapatan atas tabungan yang terkumpul). Penyesuaian tambahan akan dilakukan kemudian untuk mengakomodasi strategi-strategi alternatif: sebagai contoh, strategi yang lebih konservatif adalah mempertahankan tingkat pengeluaran yang konstan secara riil atau riil per kapita. Sebagai pilihan lain, suatu strategi pengeluaran yang lebih agresif juga dapat dikembangkan, yang didasarkan atas kebutuhan investasi publik yang lebih besar dalam jangka pendek.

6.17 Menyeleksi suatu strategi pengeluaran perlu melibatkan sejumlah kriteria, termasuk evaluasi terhadap kemampuan menyerap untuk melaksanakan proyek-proyek baru dan prospek pembiayaan donor. Secara lebih mendasar, alokasi pendapatan antara tabungan dan pengeluaran perlu dihubungkan dengan sebuah penilaian potensi pengembangan dalam sektor non-minyak: apabila prospek pertumbuhan non-minyak dalam jangka panjang dinilai buruk atau tak pasti, suatu strategi pengeluaran konservatif mungkin dibutuhkan; apabila timbul kesempatan-kesempatan pertumbuhan yang kuat pada sector non-minyak, suatu strategi pengeluaran yang lebih agresif dapat dibuat dengan asumsi bahwa usaha non-minyak akan memberikan dasar yang lebih kokoh bagi pendapatan dari pajak di masa depan.

6.18 Setiap skenario perataan perlu ditinjau ulang dan di-update secara teratur untuk mencerminkan perubahan-perubahan pada produksi, harga dan laba investasi, khususnya sebagai tanggapan atas pembangunan-pembangunan utama seperti lonjakan harga energi atau penemuan cadangan baru yang bisa dieksploitasi. Juga penting untuk menyediakan

¹⁰ Berdasarkan informasi yang diterima dari CFA setelah memaraf Penyelenggaraan Laut Timor, Bank meringkaskan sejumlah pilihan contoh pengeluaran yang memudahkan. Pilihan-pilihan tersebut tidak dilaporkan di sini sebab perkiraan pendapatan mendasar sedang direvisi.

informasi yang akurat bagi publik mengenai arus pendapatan untuk mengembangkan konsensus nasional di belakang strategi tabungan, dan untuk meminimalkan peluang penyimpangan sumber-sumber daya dari prioritas publik.

Aspek-Aspek Kelembagaan pada Manajemen Pendapatan dan Tabungan

6.19 Manajemen pendapatan yang baik tidak akan menjamin suatu pola pengeluaran yang stabil tetapi ia bisa membantu. Pendapatan minyak biasanya tidak stabil terutama mengingat harga-harga internasional yang tidak stabil. Apabila ketidakstabilan harga mempengaruhi pengeluaran maka, seperti diketahui, ketidakstabilan pasar minyak akan mempengaruhi aspek selebihnya dari perekonomian. Pertimbangan-pertimbangan ini telah membuat banyak negara-negara mengeksplor sumber daya alam untuk membentuk dana sumber daya alam guna mengelola pendapatan tersebut. Pada dasarnya terdapat dua kategori utama dana-dana (bisa saja kombinasi dan variasi dari keduanya): dana stabilisasi dan dana tabungan (atau dana untuk masa depan.) Yang pertama memfokuskan pada masalah ketidakstabilan harga dan yang terakhir pada masalah tentang sifat sumber daya yang bisa terkuras¹¹ dan “pendapatan tak terduga.”

6.20 *Dana stabilisasi.* Dana ini mencoba menstabilkan aliran dana ke pemerintah dengan “meminjam” dari dana tersebut sewaktu harga rendah dan mengakumulasi dana di saat harga naik. Karena itu dana stabilisasi dapat memainkan peran bila arus pendapatan bersifat stabil, dengan penghasilan terutama bergantung pada ketidakstabilan harga. Tetapi karena ketidakstabilan harga pada kasus Timor Lorosae sama berkaitannya dengan volume seperti dengan harga, dan pendapatan tak terduga diharapkan berlangsung untuk sekitar 20 tahun yang kemudian disusul dengan pendapatan nol, paling tidak berdasarkan asumsi-asumsi selama ini, penggunaan dana stabilisasi ternyata akan kurang relevan dengan situasi Timor Lorosae saat ini.¹²

6.21 *Dana tabungan.* Dana-dana ini berfokus pada masalah-masalah inter-temporal yang dibahas di atas. Contohnya seperti Norwegia, Kuwait dan Alaska. Biasanya, dana seperti itu akan dikelola oleh para profesional dan menginvestasikan sebagian dari pendapatan lepas pantai sekarang untuk menghilangkan efek pendapatan tak terduga pada perekonomian dan seraya waktu berlalu meratakan pendapatan ke anggaran. Agar jenis dana ini bisa efektif meratakan pengeluaran, otoritas fiskal perlu merasa diikat oleh “aturan”. Karena itu, apabila pengeluaran meningkat bersama dengan pendapatan tak terduga, bahkan bila pendapatan dari dana untuk anggaran bersifat konstan, maka pemerintah harus meminjam untuk membiayai defisitnya. Posisi aset bersih pemerintah tidak akan berubah, mengingat peningkatan pinjaman akan mengimbangi akumulasi aset oleh dana (khususnya apabila pinjaman berasal dari luar, yang merupakan kasus yang relevan bagi Timor Lorosae). Tetapi tujuan-tujuan inter-temporal dana tersebut akan

¹¹ Ini agak menyederhanakan persoalan. Khususnya, dana tipe tabungan juga dimotivasi oleh kesulitan kapasitas investasi pemerintah yang terbatas. Maka tujuannya adalah untuk “diversifikasi” aset-aset pemerintah agar tidak terlalu memperpanjang program investasi sektor publik pada masa pendapatan tak terduga. Ini mungkin akan sangat relevan bagi Timor Lorosae.

¹² Penilaian yang saksama mengenai kedua jenis dana dengan membahas kasus-kasus negara diberikan dalam: IMF (2001), *Stabilisasi dan Dana Tabungan Untuk Sumber Daya Yang Tidak Dapat Diperbaharui*, Terbitan Tak Berkala No. 205.

terganggu. Seperti halnya dana-dana stabilisasi, disiplin fiskal sangat penting untuk mencegah agar pemerintah jangan “menyerbu” dana tersebut. Kadangkala, dana tersebut “diserbu secara implisit”. Hal ini terjadi sewaktu keberadaan dana memberikan rasa aman yang semu kepada para pembuat undang-undang dan otoritas fiskal sehingga mereka cenderung membiarkan defisit yang tinggi daripada yang seharusnya terjadi. Dengan demikian mereka melemahkan aturan-aturan dana tersebut tanpa benar-benar menggunakan modalnya.¹³

6.22 Karena itu dana tabungan bukanlah jalan keluar untuk segala masalah. Tetapi ia bisa membantu mengatasi beberapa dari masalah-masalah yang dibahas di atas dengan cara-cara berikut:

- Ia bisa menjadi suatu mekanisme kelembagaan untuk meningkatkan kehati-hatian fiskal. Walaupun pemerintah bisa selalu melanggar aturan-aturan tersebut, keberadaan dana yang dihasilkannya dapat membuatnya agak lebih sulit untuk melakukannya.
- Dana yang dihasilkan dengan wajar bisa menjadi mekanisme kelembagaan untuk meningkatkan transparansi. Karena dana tersebut bisa diminta untuk berpaut pada aturan-aturan dan standar pertanggungjawaban yang telah dibuat sebelumnya ia bisa menjadi contoh yang baik bagi negara dan otoritas fiskal, juga memastikan bahwa pendapatan-pendapatan dari sumber daya dipertanggungjawabkan dengan baik. Tetapi dana yang dihasilkan dengan tidak wajar dapat memiliki efek yang sebaliknya.

6.23 ***Kerangka kelembagaan untuk dana tersebut.*** Pembentukan salah satu kategori dari dana juga membutuhkan kerangka kelembagaan untuk mengatasi tiga aspek pusat pengelolaan dana: integrasi di dalam kerangka fiskal, strategi manajemen aset dan mekanisme penjaminan untuk transparansi dan pertanggungjawaban.¹⁴ Sewaktu keputusan diambil untuk mengimplementasikan suatu dana, keputusan tersebut perlu diintegrasikan di dalam proses anggaran untuk memelihara kontrol yang terpadu atas kebijakan fiskal dan menghindari timbulnya dua anggaran, yaitu anggaran tradisional dan program pengeluaran terpisah yang dibiayai dengan dana tersebut. Penting untuk memastikan agar keputusan pengeluaran diambil dalam konteks anggaran dan agar pengeluaran dimasukkan ke dalam anggaran dengan saksama sehingga sumber-sumber dana digunakan melalui proses persetujuan anggaran yang normal.

6.24 ***Pengintegrasian ke dalam proses anggaran.*** Idealnya, penggunaan dana perlu dimasukkan ke dalam rekening fiskal dan transfer ke dan dari dana tersebut membutuhkan persetujuan parlemen. Pengintegrasian dana dan anggaran yang baik membantu mempertahankan kontrol terpadu atas kebijakan fiskal dan menghindari masalah-masalah dalam koordinasi pengeluaran. Dana tersebut harus tanpa otoritas pengeluaran yang independen dan seharusnya tidak ada pen-target-an sumber dana untuk jenis pengeluaran tertentu, memastikan bahwa semua pendapatan dan pengeluaran dari

¹³ Corden berkomentar bahwa kebanyakan negara cenderung menganggap kejutan positif sebagai hal yang permanen dan kejutan negatif sebagai hal yang bersifat sementara.

¹⁴ Pasal ini didasarkan atas IMF (2001), op cit.

dana tersebut sesuai anggaran. Dalam kasus Dana Perminyakan Negara Norwegia, contohnya, transfer ke dan dari dana tersebut membutuhkan persetujuan parlemen dan penggunaan dana dimasukkan ke dalam rekening-rekening fiskal. Dalam hal Dana Permanen Alaska, pokok dana merupakan bagian permanen dari dana tersebut yang tidak dapat dibelanjakan tanpa mendapat persetujuan suara mayoritas dari penduduk negara tersebut sedangkan penghasilan atau uang yang diperoleh dari investasi pokok dana diperuntukkan bagi inflasi dengan melindungi pokok dana, meningkatkan besar pokok dana dan membayarkan deviden kepada setiap warganegara Alaska. Setiap sisa surplus dari penghasilan dimasukkan ke dalam Rekening Cadangan Perolehan sampai badan legislatif negara memutuskan apa yang akan dilakukan terhadapnya.

6.25 *Pengelolaan Aset.* Mengingat lemahnya kapasitas Timor Lorosae, pengelolaan tabungan yang terakumulasi bisa dikontrakan ke luar kepada dua atau tiga pengelola dana internasional peringkat atas, dan tiap-tiap pengelola ditugasi untuk menginvestasikan setengah atau sepertiga dari dana yang tersedia dengan tujuan untuk memaksimalkan hasilnya dengan kriteria investasi yang terpilih termasuk aturan-aturan investasi yang bijaksana, pedoman-pedoman yang diterbitkan dari kombinasi risiko-keuntungan, bagian yang diinvestasikan pada aset-aset dengan jenis yang berlainan, dst. Kinerja dapat dipantau terus-menerus dan setelah tinjauan-tinjauan berkala, pelaksana yang terburuk bisa diganti. Box 6.1 menyediakan sebuah contoh hasil pengelolaan dan investasi yang berhasil untuk sebuah negara dengan sedikit keahlian investasi.

6.26 Idealnya strategi manajemen aset untuk dana tersebut perlu mencerminkan portofolio pemerintah yang dikonsolidasikan, dengan pengelolaan aset jangka pendek yang dilakukan dengan terkoordinasi dan konsisten dengan operasi-operasi pengelolaan utang kementerian keuangan, pengelolaan arus kas pemerintah oleh kantor bendahara dan aset keuangan yang telah masuk menjadi bagian dari neraca pemerintah.

Box 6.1. Dana Perwalian Tuvalu

Dana Perwalian Tuvalu dibentuk pada tahun 1987, di bawah Perjanjian Internasional yang ditandatangani oleh Tuvalu dan mitra pembangunan seperti New Zealand, Australia and Inggris, yang pertama-tama menyumbang untuk dana tersebut.

Dana-dana perwalian Tuvalu diinvestasikan secara internasional dalam suatu kombinasi saham, harta kekayaan terdaftar, deposito dan obligasi dengan bunga tetap. Terdapat dua rekening: Rekening A merupakan modal pertumbuhan yang dikelola dengan tujuan untuk memelihara daya beli riil dari Dana tersebut, dengan distribusi dari rekening A sewaktu pertumbuhan melewati tingkat inflasi. Rekening B merupakan suatu dana pelindung dari distribusi yang tidak digunakan. Sejak tahun 1996, rekening B telah disebut dalam Anggaran Pemerintah sebagai Dana Investasi yang Dikonsolidasikan dan memainkan peran utama mengingat bahwa nilai Dana A bisa berfluktuasi bergantung pada pasar keuangan internasional.

Dana Perwalian Tuvalu dikelola oleh pengelola-pengelola dana profesional di Australia (selama ini 50 persen oleh Country Nat West dan 50 persen oleh JP Morgan Chase) dengan pengawasan empat Direktur Perwalian, mewakili pemerintah Tuvalu (Ketua), New Zealand, Australia dan Inggris dan Komite penasihat; kedua badan mengadakan rapat dua kali setahun. Inggris contohnya menyumbang kepada kegiatan dana tersebut dengan menyediakan dua konsultan

independen pada Dewan dan Komite Penasihat untuk menyediakan saran mengenai dan bantuan untuk kegiatan Dana tersebut. Pemantauan dilakukan dengan menanyakan ahli taksir (aktuaris) dan Dana tersebut diaudit secara internasional. Informasi tentang Dana tersedia untuk publik.

Rata-rata tingkat pendapatan rekening A dari tahun 1987-97 mencapai 10,5 persen per nominal tahun dan 6,5 persen riil (walaupun iklim investasi yang menguntungkan selama masa ini patut dicatat). Pemerintah Tuvalu memutuskan untuk mempertahankan nilai Dana tersebut berdasarkan riil per kapita, dengan implikasi bahwa ini akan perlu terus diinvestasikan kembali dari dana tersebut yang potensial tersedia untuk didistribusikan dari rekening A, dengan implikasi bahwa jumlah dana yang tersedia diperuntukkan bagi dukungan anggaran.

6.27 Negara dengan kebutuhan yang mendesak akan infrastruktur mungkin tergoda untuk melakukan investasi pada aset fisik dalam negeri demikian juga untuk meningkatkan pertumbuhan sektor non-sumber daya. Tetapi dalam hal ini terdapat beberapa contoh keberhasilan pengeluaran uang yang didapatkan dari minyak. Jenis pengeluaran ini cenderung naik ke tingkat yang tidak dapat dipertahankan, dengan peningkatan-peningkatan pesat yang menghasilkan proyek-proyek dengan mutu yang buruk. Idealnya investasi perlu dibimbing dengan implikasi-implikasi jangka menengah yang berulang sebaliknya daripada ketersediaan sumber daya pada dana tersebut. Lebih jauh, strategi ini cenderung memperburuk pengejaran penghasilan dan membuat dana tersebut mudah disalahgunakan, padahal sulit mencapai dan menilai keuntungan riil dari kegiatan seperti ini.

6.28 **Transparansi.** Penting untuk membuat aturan-aturan, maksud-maksud dan tujuan-tujuan yang jelas untuk Dana tersebut guna memperbaiki transparansi dan mendapatkan legitimasi operasi-operasi dana. Juga direkomendasikan untuk pengungkapan dan pelaporan yang teratur dan terus-menerus mengenai prinsip-prinsip yang mengatur dana tersebut, aliran masuknya dan aliran keluarnya dan alokasi aset, serta pemberitahuan secara teratur kepada badan legislatif dan masyarakat umum. Laporan tahunan yang terperinci juga bisa menyediakan informasi penting seperti alokasi aset, ringkasan statistik mengenai kinerja portofolio dan tampilan kegiatan dana selama tahun itu. Dana Perminyakan Norwegia dan Dana Permanen Alaska merupakan contoh terbaik dalam hal ini.

6.29 Pengelolaan yang transparan kedua dana tersebut dicapai dengan sejumlah persyaratan. Sebagai contoh, Norges Bank, yang mengelola Dana Perminyakan Negara Norwegia, diwajibkan untuk menyediakan informasi mengenai pengelolaan dana kepada publik, dan laporan-laporan dan data yang saksama tentang operasi-operasi SPF tersedia di internet secara tepat waktu. Dalam hal Dana Alaska, dividen tahunan dibayarkan kepada setiap warga negara permanen dari pendapatan APF, dan pengawasan publik atas saldo-saldo Dana tersebut berkaitan dengan pembayaran dividen membantu memperbaiki transparansi.

6.30 Akhirnya, telah ada beberapa pembahasan mengenai proposal untuk membentuk perusahaan minyak milik negara. Sebelum keputusan apapun diambil sehubungan dengan

langkah tersebut, dasarnya perlu dipertimbangkan secara hati-hati, mengingat catatan yang beragam tentang badan-badan yang sama di negara-negara lain—termasuk berbagai permasalahan pemerintahan. Jelas pemerintah membutuhkan keahlian dalam mengikuti perkembangan teknologi minyak untuk mengembangkan suatu pandangan yang independen dan untuk mampu bernegosiasi dengan ketentuan-ketentuan yang sama dengan perusahaan-perusahaan komersial, tetapi pembentukan suatu perusahaan baru untuk maksud ini mungkin tidak dibutuhkan.

Kesimpulan

6.31 Kunci untuk memastikan bahwa pendapatan minyak memang suatu berkat adalah kebijakan fiskal yang hati-hati—pokok bahasan bab selanjutnya—yang bisa mengintegrasikan dengan cara yang berkelanjutan semua prospek pendapatan, kebutuhan-kebutuhan pengeluaran dan ketersediaan pembiayaan. Dalam konteks ini, keterlibatan IFI dan pembiayaan donor dalam jangka menengah bisa menegakkan disiplin fiskal. Para donor dan IFI seharusnya tidak ditunda oleh keengganan pemerintah untuk membelanjakan pendapatannya dalam jangka menengah. Sebaliknya: tujuan keterlibatan pihak luar dalam jangka menengah seharusnya untuk memastikan bahwa kebijakan fiskal sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan negara; dan, untuk memungkinkan pemerintah menyimpan sebagian besar dari pendapatan minyaknya sehingga menciptakan suatu aliran yang permanen bagi penghasilan yang stabil.

6.32 Dana tabungan mungkin berguna bila ia bisa meningkatkan transparansi dan kehati-hatian fiskal. Bila dikelola oleh para profesional ia dapat juga meringankan tekanan atas kapasitas kelembagaan Timor Lorosae.