

MENGIKUTI ALUR PERJALANAN UANG

Pedoman untuk
Memantau Anggaran
dan Pendapatan
Dari Minyak dan Gas

Revenue Watch
Open Society Institute

Center for Policy Studies
at Central European University

International Budget Project

MENGIKUTI ALUR PERJALANAN UANG

Pedoman untuk
Memantau Anggaran
dan Pendapatan
Dari Minyak dan Gas

MENGIKUTI ALUR PERJALANAN UANG

Pedoman untuk
Memantau Anggaran
dan Pendapatan
Dari Minyak dan Gas

Jim Shultz

Berdasarkan pengalaman-pengalaman para aktivis dan kelompok-kelompok anggaran internasional yang memantau pendapatan industri ekstraktif yang didiskusikan dalam lokakarya yang diselenggarakan oleh Revenue Watch Program Open Society Institute, Center for Policy Studies at Central European University, dan International Budget Project, di Budapest, April 2004.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

New York

Judul Asli: Follow the Money
Judul terjemahan: Mengikuti Alur Perjalanan Uang
Alih Bahasa: Yovi Bathesta

Hak cipta © 2005 oleh Open Society Institute. Semua hak dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak, menerbitkan sebagian ataupun seluruh, mengubah dalam bentuk apa pun atau dengan alat apa pun isi buku ini tanpa mendapat izin sebelumnya dari penerbit.

Diterbitkan oleh
Open Society Institute,
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA

Didistribusikan oleh
Central European University Press

Nador utca 11, H-1051 Budapest, Hungary
Email: ceupress@ceu.hu
Website: www.ceupress.org

400 West 59th Street, New York 10019 USA
Tel: 212 547 6932
Fax: 212 548 4607
Email: mgreenwald@sorosny.org

Perpustakaan Congress Cataloguing - pada - Publication Data

Shultz, Jim

Mengikuti Alur Perjalanan Uang, Suatu pedoman untuk memantau anggaran dan pendapatan dari minyak dan gas / oleh Jim Shultz.

p.cm - (Menghapus kutukan sumber daya ; 1)

"Diskusi dari Pertemuan bulan April 2004 di Budapest untuk aktivis anggaran internasional dan kelompok-kelompok yang memantau pendapatan industri ekstraktif"
- ucapan terima kasih p.

ISBN 1-891385-40-2

1. Keuangan, Publik - Negara-negara Berkembang - Kongres. 2. Transparansi di Pemerintah - Negara Berkembang - Kongres. 3. Masyarakat Madani - Negara Berkembang - Kongres. 4. Perdagangan dan Industri Minyak Bumi - Negara Berkembang - Kongres. I. Open Society Institute. II. Judul. III. Seri.

HJ2216.S54 2005

336.1'2 - dc22

2004057521

Didesain oleh Jeanne Criscola/Criscola Design
Dicetak di Hongaria oleh Createch. Ltd.
Foto halaman muka oleh AP/Wide World Photos, Al Grillo

Daftar Isi

Prakata	7
Ucapan Terima Kasih	9
Ringkasan Eksekutif	13
I. Pendahuluan	19
II. Kerja Anggaran Masyarakat Madani - Suatu Tinjauan	23
Apa itu Kerja Anggaran?	23
Memulai - Pilihan-Pilihan Penting	28
Unsur-unsur yang Membuat Kerja Anggaran Berhasil	31
III. Kerja Masyarakat Madani pada Pendapatan Industri ekstraktif - Suatu Tinjauan	35
Kutukan Sumber Daya	35
Berbagai Alasan Ekonomi Di Belakang Kutukan Sumber Daya	39
Strategi untuk Perubahan	43

IV. Empat Faktor Kunci atas Keberhasilan Kerja Anggaran dan Kerja Pendapatan	53
Analisis	53
Membangun dan Mempertahankan Koalisi Advokasi	65
Kerja Media yang Efektif	71
Berurusan dengan Pejabat Publik	78
V. Kesimpulan	85
Lampiran	89
Peserta Pertemuan	89
Sumber Internet	90
Daftar Kata-kata	93
Gambaran dari Lapangan	
Texas - Menyamaratakan Beban Pajak	26
Mongolia - Kerja Anggaran: Mengambil Langkah Pertama	29
Indonesia - Membongkar Proses	33
Chad - Berusaha Lepas dari Kutukan Sumber Daya	37
Azerbaijan - Sedang Mencari Kesenambungan dan Partisipasi	40
Kazakhstan -Seluk Beluk Mekanis dari Transparansi Pendapatan Minyak	45
Peru - Membangun Budaya Pengawasan oleh Rakyat	55
Uganda - Menyororkan Analisis Anggaran ke Akar Rumput	57
Afrika Selatan - Melampaui "Negara Miskin"	62
Meksiko - Membangun Koalisi atas Kesehatan Ibu	66
Kroasia - Mengisi Kekosongan Informasi	73
Brasil - Mempercepat Demokrasi Anggaran	83

Prakata

Negara-negara kaya sumber daya alam menghambur-hamburkan kekayaan mereka, memperkaya sebagian kecil rakyatnya, sementara korupsi dan kesalahan manajemen menyebabkan sebagian besar rakyat jatuh miskin. Melawan pola tersebut sangat sulit.

Karena kaya sumber daya alam, negara-negara tersebut tidak perlu meminjam uang dari lembaga-lembaga peminjam multilateral yang menuntut keterbukaan fiskal dan pelaksanaan anggaran yang baik. Negara-negara pemimpin demokrasi di dunia, yang tergantung pada impor minyak, gas, dan mineral, biasanya tidak berminat menggunakan tekanan diplomatik untuk menuntut negara-negara kaya sumber daya alam atas pelaksanaan fiskal yang lebih baik. Perusahaan-perusahaan energi multinasional, yang bergantung pada hubungan baik dengan pemerintah setempat agar terus dapat menggali berbagai sumber daya alam, juga tidak mau melakukan tekanan untuk manajemen ekonomi yang baik.

Jadi, tanggung jawab khusus jatuh pada masyarakat sipil atau masyarakat madani di negara-negara kaya sumber daya alam. Dalam konteks ini penting bagi rakyat - pemilik sebenarnya kekayaan alam - untuk mendesak pemerintah ke arah transparansi dan pengeluaran untuk kebutuhan publik.

Namun pemantauan seperti itu tidak mudah. Kekurangan informasi, kerumitan data yang tersedia dan tekanan pemerintah, semuanya menyebabkan kebanyakan rakyat dari negara-negara tersebut tidak tahu berapa banyak uang yang diperoleh oleh pemerintah dan bagaimana penggunaannya.

Follow The Money - Mengikuti Alur Perjalanan Uang: Suatu Pedoman untuk Memantau Anggaran dan Pendapatan dari Minyak dan Gas bertujuan untuk menolong

rakyat mengatasi kendala-kendala tersebut dengan memberikan informasi praktis tentang bagaimana menjadi pemantau yang efektif dari pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Pedoman ini merangkum pengalaman-pengalaman dari beberapa kelompok anggaran yang berhasil di dunia. Wakil dari kelompok-kelompok tersebut datang ke Central European University pada bulan April 2004 untuk mendiskusikan langkah-langkah memantau pemerintah dalam mengelola uang rakyat. Lokakarya di Budapest diselenggarakan oleh Open Society Institute bekerja sama dengan Center for Policy Studies at Central European University dan International Budget Project.

Follow The Money (Mengikuti Alur Perjalanan Uang) adalah buku pertama dari serial pedoman yang akan dipublikasikan oleh program Revenue Watch Open Society Institute menargetkan beberapa jenis audiens- lembaga swadaya masyarakat, wartawan, investor, dan pembuat kebijakan - dalam upaya untuk menolong pihak-pihak terkait tersebut mempromosikan keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah. Pada akhirnya, dengan merinci dan menyebarkan informasi dan strategi pemantauan, buku ini bertujuan menghapus "kutukan sumber daya" yang menghalangi pembangunan dari negara-negara miskin.

Svetlana Tsalik
Director, Revenue Watch
Open Society Institute

Anthony Richter
Associate Director
Open Society Institute

Ucapan Terima Kasih

Mengikuti Alur Perjalanan Uang dibuat berdasarkan atas diskusi dari pertemuan aktivis anggaran internasional dan kelompok-kelompok yang memantau pendapatan industri ekstraktif. Pertemuan tersebut diselenggarakan oleh Revenue Watch Open Society Institute, Center for Policy Studies di Central European University, dan International Budget Project pada bulan April 2004 di Budapest.

Jim Shultz yang menulis laporan ini, adalah direktur eksekutif dari The Democracy Center dan penulis *Buku Pedoman Pemilik Demokrasi – Suatu Pedoman Praktis untuk Mengubah Dunia* (Rutgers University Press).

Lima orang telah mengembangkan gagasan untuk melakukan dialog untuk memantau anggaran dan pendapatan dari industri ekstraktif: Svetlana Tsalik dari program Revenue Watch Open Society Institute; Warren Krafchik dan Jim St. George dari International Budget Project; Violetta Zentai dan Martin Tsiné dari Center for Policy Studies at Central European University (CEU). Mereka menyelenggarakan pertemuan dan menyumbang untuk memperbaiki *Mengikuti Alur Perjalanan Uang*. Sara Svensson, juga dari Center for Policy Studies at CEU, juga memberikan dukungan untuk laporan ini.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga ditujukan kepada para peserta pertemuan ini karena telah membagi pengalaman dan pemahaman mereka yang direfleksikan dalam buku ini.

Open Society Institute, sebuah yayasan swasta yang mengoperasikan dan memberikan dana, bertujuan untuk membentuk kebijakan publik untuk mempromosikan

pemerintahan yang demokratis, hak asasi manusia, dan reformasi ekonomi, hukum, dan sosial. Pada tingkat lokal, OSI menerapkan serangkaian gagasan untuk mendukung aturan hukum, pendidikan, kesehatan masyarakat, dan media yang independen. Pada saat yang bersamaan, OSI bekerja untuk membangun aliansi lintas batas dan benua tentang isu-isu seperti pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan hak.

Revenue Watch OSI melihat transparansi penggunaan pendapatan yang dihasilkan sumber daya alam sebagai sebuah isu yang sangat penting bagi pembangunan regional dan masyarakat sipil. Program ini bertujuan untuk menghasilkan dan mempublikasikan penelitian, informasi, dan advokasi tentang bagaimana pendapatan diinvestasikan dan digunakan dan bagaimana pemerintah dan perusahaan ekstraktif bersikap terhadap permintaan publik untuk akuntabilitas. Program ini juga membangun kemampuan kelompok lokal untuk memantau manajemen pemerintah akan pendapatan dari minyak dan memastikan bahwa pendapatan sumber daya alam yang ada sekarang dan masa mendatang akan diinvestasikan dan dibelanjakan untuk keuntungan rakyat.

Center for Policy Studies (CPS) adalah unit akademik di dalam Central European University, bertujuan untuk memperbaiki kualitas pemerintahan di daerah dengan memberikan saran dan analisis kebijakan publik yang independen. CPS yakin bahwa pengalaman transisi pasca-sosialis akan bermanfaat untuk dibagikan pada negara-negara yang mengalami transformasi sosial, tetapi terjemahan dari pengalaman lokal ini memerlukan apresiasi dari konteks kebijakan. CPS bertujuan untuk memperkuat kemampuan lokal atas analisis kebijakan kritis dan untuk membuat penelitian dan publikasi yang interdisipliner dan dilaksanakan bersama dengan para mitra di komunitas kebijakan global, khususnya di Eropa Tengah dan Timur dan mantan Uni Sovyet. CPS bekerja dengan institut-institut dan para peneliti dari Eropa dalam berbagai proyek, menawarkan gelar Master of Arts di bidang Kebijakan Publik, menyediakan perpustakaan elektronik untuk makalah dan dokumen, dan dengan Open Society Institute, mengadakan program beasiswa tahunan.

International Budget Project (IBP) dari Center on Budget and Policy Priorities membantu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan para peneliti dalam menganalisis kebijakan anggaran, maupun memperbaiki proses dan institusi anggaran. IBP tertarik membantu dengan penelitian terapan berkaitan dengan debat kebijakan yang sedang berlangsung dan dengan penelitian tentang dampak kebijakan anggaran pada orang miskin. Tujuan tertinggi IBP adalah untuk membuat sistem anggaran ini lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan membuat sistem ini lebih transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. IBP terutama bekerja dengan para peneliti dan LSM di negara-negara berkembang atau demokrasi baru.

Pedoman Singkatan

CCSRP	Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières, Chad
CEU	Central European University
CPPP	Center for Public Policy Priorities, Texas
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
GDP	Gross Domestic Product
IBP	International Budget Project
IDASA	Institute for Democracy in South Africa
IFI	International Financial Institution
IMF	International Monetary Fund
IPF	Institute of Public Finance, Kroasia
KRW	Kazakhstan Revenue Watch
NGO	Nongovernmental Organization
OSI	Open Society Institute
PRSP	Poverty Reduction Strategy Process
PWYP	Publish What You Pay
UDN	Uganda Debt Network

Ringkasan Eksekutif

Anggaran masyarakat adalah instrumen yang digunakan pemerintah untuk menetapkan prioritas mereka. Lebih dari satu dasawarsa yang lalu suatu gerakan global yang penting telah muncul untuk memberikan suara kepada rakyat dan masyarakat madani dalam masalah anggaran. Bagian utama dari kerja anggaran adalah memantau pendapatan dari gas, minyak, dan mineral. Pada bulan April 2004, Open Society Institute, International Budget Project dan Center for Policy Studies at Central European University menyatukan para pemimpin masyarakat madani yang bekerja pada isu ini untuk menentukan bagaimana praktik-praktik terbaik kerja anggaran dapat diterapkan untuk memantau pendapatan dari industri ekstraktif. Laporan ini merangkum berbagai pandangan dan rekomendasi mereka. Lampiran memberikan daftar sumber internet untuk bacaan selanjutnya dan daftar istilah yang berhubungan dengan pemantauan anggaran dan industri ekstraktif.

Kerja Anggaran Masyarakat Madani – Suatu Tinjauan

Inti dari Civil Society Budget Work atau kerja anggaran masyarakat madani adalah untuk melibatkan dan memobilisasi masyarakat dengan menunjukkan bagaimana angka-angka anggaran berkaitan dengan isu-isu yang mempengaruhi kehidupan rakyat sehari-hari – dari kesehatan masyarakat pendidikan, hingga distribusi keka-

yaan. Prioritas khusus adalah memastikan bahwa dana masyarakat digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, khususnya kebutuhan rakyat miskin. Ada 6 kerja utama yang dapat dilakukan kerja anggaran masyarakat madani, dengan berbagai kombinasinya: 1) menyederhanakan dan menyebarkan informasi anggaran; 2) mengidentifikasi dan menetapkan prioritas; 3) mempengaruhi kebijakan-kebijakan pendapatan; 4) mengidentifikasi tren dan memberikan proyeksi-proyeksi; 5) menyoroti praktik terbaik; dan (6) menelusuri pendapatan dan pengeluaran.

Kerja anggaran masyarakat madani dimulai dari berbagai isu – kampanye antikorupsi, tuntutan hak asasi manusia, memantau pengurangan utang dan juga isu khusus seperti kesehatan perempuan dan pelayanan anak. Setelah kelompok-kelompok itu memilih fokus kerja, mereka akan menghadapi berbagai pertanyaan strategis: Bagaimana menyeimbangkan kerja analitis dan advokasi? Apakah menjadi “teman” pemerintah atau pengkritik? Apakah fokus pada laporan panjang atau artikel pendek? Apakah membangun kapasitas analitis sendiri atau mencari ke luar? Laporan ini memberikan beberapa pendekatan dan jawaban.

Kerja Masyarakat Madani terhadap Pendapatan dari Industri Ekstraktif – Suatu Tinjauan

Penelitian yang signifikan mengungkapkan paradoks bahwa, bukannya secara ekonomi dan politik, kekayaan alam menghasilkan hal yang berlawanan – dikenal sebagai “kutukan sumber daya”. Pengaruh-pengaruh negatif dari kekayaan alam termasuk kemiskinan yang tinggi, pertumbuhan yang rendah, dan perkembangan yang lambat. Pengaruh lain adalah korupsi dan lemahnya demokrasi, karena kekayaan alam menjadi insentif yang kuat untuk membuat aturan yang otoriter. Kekayaan alam juga menghasilkan kekerasan yang ekstrem dan perang saudara karena keinginan untuk mengontrol kekayaan tersebut.

Apa yang mengkaitkan kekayaan alam dengan masalah ekonomi dan politik yang pelik? Pengolahan minyak dan gas merupakan industri padat modal yang kurang menciptakan lapangan pekerjaan. Negara-negara kaya sumber daya alam sering bergantung pada pendapatan dari sumber-sumber daya tersebut dan menjadi “korban” dari penurunan harga yang tiba-tiba. Masuknya dana asing yang besar menaikkan mata uang lokal, yang memukul produksi lokal lainnya. Minyak dan gas tidak dapat diperbaharui kembali dan akhirnya habis; ketika hal itu terjadi, pendapatan pun menghilang. Pendapatan sumber daya dapat menutupi pemerintahan yang buruk untuk jangka pendek, tetapi pendapatan yang berlimpah melindungi pemerintah dari pilihan sulit dan operasi yang efisien.

Kelompok-kelompok masyarakat madani yang fokus pada pendapatan dari industri ekstraktif membuat sejumlah strategi penting untuk perubahan. Pada tingkat nasional, kelompok-kelompok ini menuntut transparansi dari pemerintah mereka dan perusahaan ekstraktif. Mereka menuntut pendapatan dari industri ekstraktif diarahkan kepada investasi nasional jangka panjang. Mereka juga menuntut mengawasi langsung dana-dana yang diterima dan dibelanjakan. Kelompok-kelompok ini juga mengembangkan kemampuan masyarakat untuk memahami dan mempengaruhi isu-isu ini.

Di tingkat internasional, beberapa gagasan penting mempromosikan transparansi dan partisipasi masyarakat dalam isu anggaran dan industri ekstraktif. Kampanye "Publish What You Pay" menghimbau keterbukaan dari pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan minyak, gas, dan tambang ke pemerintah. Global Witness melihat hubungan antara sumber daya alam dan konflik kekerasan serta penyalahgunaan hak asasi manusia dengan menerbitkan laporan keras yang menyoroti pejabat dan berbagai kepentingan terkait. Open Society Institute Revenue Watch program meneliti tentang manajemen pendapatan di negara-negara kaya akan sumber daya alam dan memberikan dukungan kepada para penjaga anggaran lokal. Central and Eastern Europe Bankwatch, jaringan kerja LSM dari 12 negara, membangun kewaspadaan dan partisipasi rakyat sekitar proyek pembangunan, termasuk ekstraktif minyak dan gas. The Extractive Industries Transparency Initiative, diresmikan oleh pemerintah Inggris, meminta transparansi pendapatan ekstraktif dengan mendorong persetujuan sukarela antara perusahaan dan pemerintah.

Empat Faktor Kunci atas Keberhasilan Kerja Anggaran dan Kerja Pendapatan

Ada suatu kesepakatan bahwa keberhasilan masyarakat madani yang terlibat dalam isu anggaran dan ekstraksi sumber daya tergantung pada empat faktor penting:

Analisis

Analisis yang kuat adalah dasar dari semua tindakan masyarakat madani atas anggaran dan pendapatan. Kelompok-kelompok ini pertama-tama harus mendapatkan informasi dengan meminta akses untuk laporan dan data pemerintah dan dengan mengembangkan sumber-sumber lain mulai dari "kebocoran-kebocoran" yang diberikan pejabat pemerintah hingga penelitian pada tingkat masyarakat. Kelompok harus mengembangkan kemampuan menganalisa informasi dan menentukan pertanyaan-pertanyaan yang paling penting untuk dijawab. Hal penting lainnya adalah

dapat menerjemahkan hasil analisa tersebut ke dalam sebuah bentuk yang dapat dipahami oleh masyarakat, media, dan para pembuat kebijakan – dan menyebarkannya secara luas.

Membangun dan Mempertahankan

Koalisi Advokasi

Koalisi yang efektif memberikan dukungan yang baik terhadap kerja advokasi. Koalisi tersebut dapat memperkuat pengaruh politik dan menghubungkan sisi teknis kerja anggaran dengan pemahaman dan partisipasi masyarakat umum. Secara umum, koalisi yang kuat dimulai dengan tujuan yang sama dan kepemimpinan yang dapat memotivasi kelompok untuk bergabung dan berpartisipasi. Koalisi, karena mengambil isu-isu jangka panjang, perlu juga membangun sebuah struktur yang membuat mereka berjalan tanpa perdebatan atas kekuasaan dan kontrol.

Kerja Media yang Efektif

Berurusan dengan media secara strategis dan kompeten merupakan unsur dasar dari advokasi yang efektif. Melalui media, kelompok-kelompok dapat membangun kesadaran masyarakat, menghentikan monopoli pemerintah atas informasi, dan mempengaruhi tindakan para pejabat publik. Kelompok-kelompok perlu untuk memilih bentuk-bentuk media – cetak, radio, televisi, atau internet – yang sesuai dengan tujuan mereka. Mereka perlu untuk membuat berita yang menarik dan berbobot untuk diberitakan dan mempunyai strategi yang kuat untuk meneruskan informasi kepada wartawan. Yang juga penting adalah membangun hubungan yang berkesinambungan dengan para wartawan dan meningkatkan kapasitas media dalam meliput isu-isu. Kelompok-kelompok ini juga menyebarkan informasi melalui laporan berkala, lampiran dalam surat kabar, dan bentuk-bentuk lainnya.

Berurusan dengan Pejabat Publik

Tujuan akhir dari kerja masyarakat madani adalah melibatkan pejabat publik dan mendorong mereka ke arah agenda masyarakat madani. Pendamping masyarakat madani harus memperhatikan seluruh bagian dari pemerintah sekaligus: para eksekutif, teknokrat tingkat menengah, para legislatif, para auditor, pejabat daerah, dan yang lain-lain. Kelompok-kelompok harus mempertimbangkan bagaimana bekerja sama atau bertentangan dengan pejabat publik. Mereka juga perlu untuk menentukan strategi dalam berhubungan dengan pejabat terkait, mulai dari berbagi informasi tidak resmi hingga pembuatan proses dan struktur yang resmi untuk partisipasi rakyat.

Walau terdapat beberapa perbedaan di antara keduanya, kerja anggaran dan kerja pendapatan sektor ekstraktif tidak terlalu berbeda. Kerja pada isu pendapatan sektor ekstraktif merupakan bagian penting dari kerja anggaran dan bahkan akan menjadi lebih penting di tahun-tahun mendatang. Dengan mempromosikan pemahaman dan keterlibatan masyarakat dalam anggaran dan pendapatan dari industri ekstraktif, masyarakat madani membuat anggaran masyarakat lebih efektif sekaligus memperkuat demokrasi.

Berapa banyak yang diperoleh pemerintah negara-negara kaya akan sumber daya alam dari operasi minyak dan gas dan apakah pembagiannya adil? Bagaimana dana-dana ini dibelanjakan dan apa pengaruhnya?

I. Pendahuluan

Anggaran masyarakat merupakan instrumen yang digunakan pemerintah untuk menetapkan prioritas mereka – untuk menentukan, misalnya, berapa diinvestasikan untuk memelihara kesehatan masyarakat, menyediakan pendidikan masyarakat, dan mengentaskan kemiskinan.

Selama dasawarsa lalu, telah muncul gerakan global untuk memberikan suara kepada rakyat dan masyarakat madani tentang isu anggaran masyarakat – melalui pemantauan, analisis, dan aktivitas advokasi. Dari berbagai upaya di negara-negara kaya dan miskin, kelompok-kelompok masyarakat madani memperoleh beberapa pelajaran penting dan bernilai.

Apa yang dibelanjakan pemerintah tergantung pada apa yang didapat pemerintah melalui sistem pajak dan pendapatan. Di banyak negara yang miskin, sumber utama dana adalah pendapatan yang didapat dari ekstraksi dan penjualan gas, minyak, dan mineral. Tetapi di banyak negara tersebut, pemerintah hanya menerima sebagian kecil dari pendapatan itu – dan rakyat menerima sedikit atau tidak sama sekali dari kekayaan alam, yang secara hukum adalah hak mereka.

Karena itu, area utama kerja anggaran adalah memantau dan mengadvokasi hal-hal yang berkaitan dengan pendapatan industri ekstraktif. Kelompok-kelompok masyarakat madani melakukan pemantauan dan advokasi dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan dasar berikut:

- ▶ Berapa banyak yang diperoleh pemerintah dari operasi minyak dan gas dan apakah pembagiannya adil?

- ▶ Bagaimana dana-dana tersebut dibelanjakan dan apa dampaknya?
- ▶ Bagaimana masyarakat menjadi lebih waspada dan berpartisipasi efektif dalam keputusan pengumpulan dan pengeluaran dana-dana tersebut?

Banyak proyek baru yang sedang berlangsung di dalam isu ini, dan pemantauan pendapatan industri ekstraktif akan menjadi area yang diperhatikan terus-menerus oleh kelompok-kelompok anggaran di banyak negara.

Pertemuan bulan April 2004 di Budapest telah memunculkan para pemimpin kunci dari masyarakat madani yang membahas isu-isu kerja anggaran dan pendapatan industri ekstraktif. Peserta dari Asia, Timur Tengah, Afrika, Amerika Latin, Eropa Timur dan Barat, dan Amerika Serikat mewakili berbagai pengalaman di negara-negara tertentu dan di internasional. Tujuan mereka adalah mengidentifikasi praktik terbaik dari kerja anggaran yang dapat diterapkan oleh organisasi-organisasi masyarakat madani untuk memantau pemerintah mereka mengelola pendapatan dari minyak, gas, dan mineral.

Mengikuti Alur Perjalanan Uang, dimulai dengan tinjauan terhadap kerja anggaran masyarakat madani – apa itu, mengapa itu penting, unsur-unsur utama dan strateginya, dan faktor-faktor yang mendukung keberhasilannya. Kemudian laporan tersebut bergerak ke suatu tinjauan ekonomi dan politik industri ekstraktif – apa yang sedang terjadi di dunia, pertarungan sekitar ekstraksi minyak bumi dan mineral, dan bagaimana organisasi-organisasi menanggapi “kutukan sumber daya alam”, di mana kekayaan hasil ekstraksi diterjemahkan sebagai ekonomi dan demokrasi yang lebih lemah.

Laporan kemudian difokuskan pada empat faktor kunci untuk keberhasilan kerja anggaran dan kerja pendapatan industri ekstraktif:

- ▶ *Analisis*: Apa yang harus dipelajari masyarakat madani dan bagaimana?
- ▶ *Mengorganisir dan Membangun Koalisi*: Aliansi dan kerja sama potensial apa yang dapat membuat isu-isu ini lebih bersifat politis?
- ▶ *Media dan Pendidikan Masyarakat*: Bagaimana kelompok-kelompok ini dapat menyebarkan informasi, selain ke para ahli, lebih banyak ke masyarakat.
- ▶ *Berurusan dengan Pejabat Publik*. Bagaimana organisasi-organisasi melibatkan para pejabat publik untuk mengubah dan mempengaruhi kebijakan publik?

Laporan ini memberikan pelajaran penting dalam untuk menjadi lebih efektif dalam kerja advokasi dan memberikan kesimpulan dalam rangkuman refleksi.

Laporan ini juga berisikan berbagai gambaran singkat tentang aksi kerja anggaran dan pendapatan industri ekstraktif. Gambaran ini memberikan pandangan sekilas bagaimana kelompok-kelompok di seluruh dunia mengatasi tantangan dengan melibatkan masyarakat madani dan rakyat ke dalam debat-debat kebijakan pemerintah dalam mengelola uang mereka - debat-debat yang biasanya dianggap sebagai masalah-masalah internal pemerintah yang tidak melibatkan masyarakat.

Wawasan dan pelajaran dalam laporan ini menyatukan berbagai gagasan dari 24 peserta. Tujuannya adalah untuk bersama menciptakan sebuah instrumen yang dapat digunakan rakyat agar suara mereka didengar dan pengaruh mereka dirasakan untuk memperoleh keadilan dan kesamaan dalam hal pengeluaran uang masyarakat.

Apakah uang yang dianggarkan diterima oleh sekolah atau klinik setempat?
Untuk membeli apa?

“ Sering kali para pejabat tertinggi pemerintah sama frustrasinya dengan masyarakat setempat dengan kenyataan bahwa mereka tidak tahu apa yang terjadi pada dana-dana tersebut setelah dianggarkan.”

-JIM ST. GEORGE

II. Kerja Anggaran Masyarakat Madani – Suatu Tinjauan

”Tantangan pertama dari kerja anggaran masyarakat madani, “diterangkan oleh Jim St. Geroge dari International Budget Project (IBP), “adalah membuat topik yang pada dasarnya membosankan menjadi menarik.” Bagi kebanyakan orang anggaran adalah tumpukan kertas yang dipenuhi angka-angka, sulit dimengerti, tidak menarik dan tidak penting – kecuali bagi para analis dan ekonom. Akan tetapi, di balik angka-angka tersebut ada beberapa isu penting yang harus ditanggapi suatu kelompok atau bangsa – yaitu kualitas sekolah, ketersediaan perawatan kesehatan, dukungan pendapatan, pelayanan untuk anak-anak dan perempuan, investasi infrastruktur, bantuan perumahan, dan berbagai kepentingan masyarakat lainnya.

Apa itu Kerja Anggaran?

Inti dari kerja anggaran masyarakat madani adalah menerjemahkan angka-angka ke dalam isu dan kepentingan yang menjadi perhatian rakyat, dan untuk mengorganisir tindakan masyarakat yang dapat mempengaruhi kebijakan. Kebanyakan dari kerja anggaran masyarakat madani mempunyai prinsip bahwa prioritas utama dari pengeluaran untuk masyarakat adalah mencocokkan berbagai sumber daya dengan kebutuhan. Banyak kelompok anggaran masyarakat madani yakin bahwa kepentingan

rakyat yang berpenghasilan rendah kurang terwakili di dalam proses anggaran dan menjadikan hal tersebut sebagai prioritas utama.

Menurut St. George, kerja anggaran dapat dibagi ke dalam enam kategori utama dan beberapa kelompok menjalankan beberapa kombinasi dari aktivitas-aktivitas ini:

1. Menyederhanakan dan Menyebarkan informasi

Anggaran adalah sekumpulan angka yang rumit. Jika dibaca secara teliti anggaran mengungkapkan berbagai pilihan kebijakan dasar. Tugas utama kerja anggaran adalah menerjemahkan kerumitan ini menjadi sederhana, memaparkan pilihan-pilihan kebijakan yang dapat dimengerti oleh masyarakat, media, kelompok masyarakat madani; dan para pembuat kebijakan.

Setelah informasi disederhanakan, selanjutnya disampaikan kepada rakyat. Kelompok-kelompok di negara-negara seperti Peru, Kroasia, Meksiko, dan Uganda secara aktif memberikan pelatihan anggaran kepada para pendamping masyarakat madani, media dan para pembuat kebijakan. Mereka berusaha membuka kesempatan bagi rakyat dan kelompok-kelompok untuk lebih aktif berperan serta dalam proses pembuatan anggaran.

2. Mengidentifikasi dan Menetapkan Prioritas

Anggaran masyarakat utamanya adalah tentang pengalokasian sumber-sumber daya yang langka. Bahkan pada bangsa-bangsa paling kaya pun, tidak pernah cukup uang untuk dapat memenuhi seluruh permintaan dalam anggaran. Peranan utama para pembuat kebijakan anggaran adalah untuk menyeimbangkan permintaan-permintaan tersebut, menentukan yang harus didukung dan harus ditolak. Kerja anggaran masyarakat madani menjelaskan pilihan-pilihan tersebut dan menolong rakyat dalam memberikan pendapat mengenai program-program dan kebutuhan-kebutuhan yang harus diprioritaskan. “Sebagai contoh, seberapa penting keamanan publik dibandingkan dengan penyediaan obat bagi anak-anak miskin?” tanya St. George.

3. Mempengaruhi Kebijakan Pendapatan

Sisi lain dana pengeluaran pemerintah adalah perihal menaikkan pendapatan. Banyak kelompok meminta pemerintah mengeluarkan uang dengan benar: pendidikan yang lebih baik, perawatan kesehatan yang lebih baik, memperbaiki transportasi, dan seterusnya. Sedikit yang berpikir tentang berapa banyak uang yang didapat dan dari mana uang itu berasal. Pada perdebatan kebijakan pendapatan muncul pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- ▶ Berapa banyak uang yang harus dibelanjakan pemerintah secara keseluruhan dalam mengimplimentasikan kebijakan ekonomi makro?
- ▶ Apakah sistem pajak adil dalam hal beban pajak untuk rakyat miskin versus orang kaya? Apakah kepentingan-kepentingan komersial seperti industri ekstraktif membayar bagian mereka secara adil?
- ▶ Haruskah pemerintah berhutang untuk mendanai program-program tertentu dan jika memang demikian, seberapa besar?

Kelompok-kelompok anggaran mengukur isu-isu ini secara lebih substantif setiap tahun.

4. Mengidentifikasi Tren dan Memberikan Proyeksi

Kelompok-kelompok anggaran sering mengidentifikasi tren pengeluaran berdasarkan waktu – sebagai contoh, menemukan kenaikan atau penurunan dalam pengeluaran dana pendidikan, atau pengeluaran pemerintah sebagai persentase dari PNB (Produk Nasional Bruto). Kelompok-kelompok anggaran membuat proyeksi-proyeksi yang belum dikeluarkan pemerintah atau yang tidak ingin diketahui rakyat. Mereka dapat memproyeksikan biaya program pengeluaran jangka panjang atau usulan-usulan pajak. Mereka dapat mencocokkan tren demografik terhadap keuangan pemerintah. Untuk ekstraksi mineral, kelompok-kelompok anggaran dapat menghadapi rencana-rencana pemerintah dengan memberikan proyeksi tentang berapa lama aliran pendapatan dan kapan berakhirnya.

5. Menonjolkan Praktik-praktik Terbaik

“Salah satu yang dilakukan kelompok-kelompok anggaran di banyak negara adalah menunjukkan apa yang dilakukan negara-negara lain untuk mendorong pemerintah mereka,” kata St. George. “Ini tentunya benar sekitar isu transparansi – jenis-jenis informasi yang tersedia dan kemudahan akses – tetapi juga berkaitan dengan isu seperti dana AIDS atau isu perawatan kesehatan dan akhirnya tentu saja, kebijakan pajak.”

6. Menelusuri Pendapatan dan Pengeluaran

Kerja anggaran masyarakat madani tidak berakhir di angka-angka tercetak di anggaran, yang menyebutkan jumlah dana dan ke mana dana pemerintah harus dialirkan. Pertanyaan-pertanyaan yang utama adalah: Apakah uang benar-benar sam-

pai ke sekolah-sekolah atau klinik-klinik setempat sesuai yang dianggarkan? Untuk membeli apa? Apa pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat? Jawaban atas berbagai pertanyaan ini menarik tidak hanya bagi komunitas dan kelompok masyarakat sipil, tetapi juga bagi para pejabat pemerintah. “Ada masa para pejabat tertinggi pemerintah sama frustrasinya dengan komunitas setempat, dikarenakan mereka tidak tahu apa sesungguhnya yang sedang terjadi dengan dana setelah dianggarkan,” kata St. George.

Uganda Debt Network (UDN) memprakarsai kelompok pada tingkat masyarakat untuk memantau dana anggaran dan pengeluaran. Kelompok-kelompok anggaran lainnya, seperti IDASA di Afrika Selatan, mulai mengembangkan metodologi untuk mengevaluasi efektivitas dari berbagai program untuk menjawab pertanyaan: Apa sesungguhnya yang kita peroleh dari uang yang kita belanjakan?

GAMBARAN DARI LAPANGAN

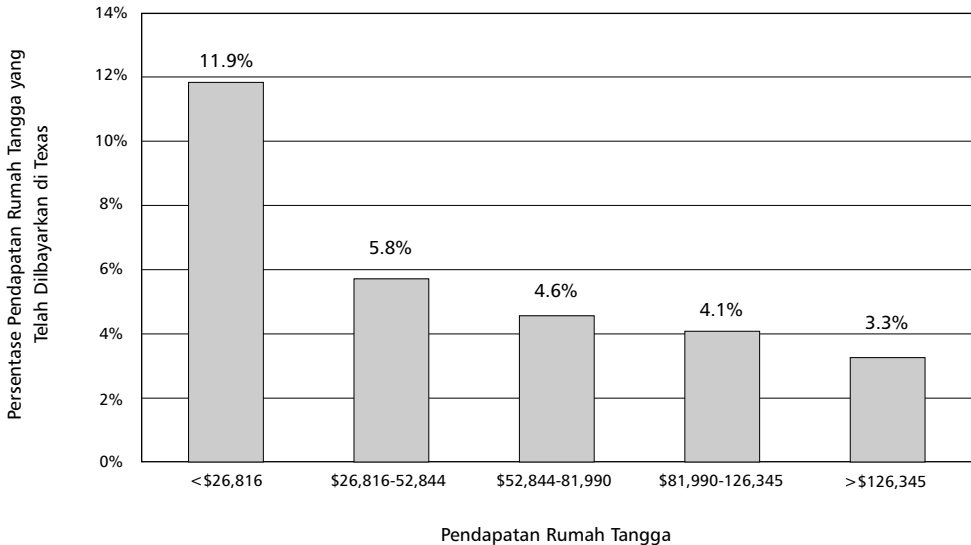
Texas – Menyamaratakan Beban Pajak

Pada kerja anggaran masyarakat madani, jauh lebih mudah untuk membuat kelompok-kelompok tertarik pada sisi pengeluaran daripada pada sisi pendapatan “Orang takut pada sisi pendapatan karena merasa tidak cukup tahu untuk terlibat,” kata Dick Lavine dari Centre for Public Policy Priorities (CPPP) di Texas.

Gubernur Texas pada tahun 1977, George W. Bush memberikan usulan untuk memotong pajak properti sebanyak US \$ 1 miliar. Menurut Lavine, CPPP melihat suatu masalah serius dalam usulan Bush. Mengurangi pajak properti dengan serangkaian pajak konsumsi baru (pajak penjualan dan pajak pertambahan nilai) akan menyebabkan pergeseran beban pajak secara menurun dalam skala pendapatan; ini akan membuat sistem pajak menjadi regresif. CPPP berusaha menarik perhatian masyarakat atas kelemahan rencana ini.

“Tidak ada sumber di pemerintahan untuk memperkirakan tingkat pajak dari usulan tersebut,” kata Lavine. “Kami ke Citizens for Tax Justice, sebuah organisasi penelitian pajak dan advokasi di Washington D.C. yang dapat memberi kami estimasi akan dampak dari usulan tersebut terhadap keluarga dengan tingkat pendapatan yang berbeda-beda. Mereka juga memperbarui estimasi-estimasi karena usulan berubah-ubah selama melalui proses legislatif.”

Rumah Tangga di Texas dengan Pendapatan Terendah pada Tahun 1997 Membayar Persentase Pajak Tertinggi di Daerah dan Negara Bagian



Untuk mengubah data ke dalam gambar yang membuat isu menjadi jelas bagi para pembuat kebijakan dan media, Lavine menceritakan bagaimana CPPP menciptakan sebuah grafik berukuran poster yang menunjukkan sistem pajak regresif di Texas. "Karena ukurannya yang besar dan warnanya yang mencolok itu, grafik menjadi sangat dikenal dalam Capitol dan menggambarkan konsep regresif tersebut dengan jelas," kata Lavine.

Pada akhirnya, badan pembuat undang-undang Texas menyetujui alternatif lain pengurangan pajak properti yang tidak seregresif seperti yang diusulkan Bush. Namun demikian, fokus CPPP pada isu ini menghasilkan kemenangan lain - sebuah undang-undang yang meminta kepala pejabat fiskal negara untuk mempublikasikan, secara berkala, kajian "tingkat pajak" yang menguraikan bagaimana pajak mempengaruhi keluarga sesuai dengan pendapatan mereka. Kata Lavine. "Sekarang, kesadaran akan kesamaan pajak menjadi penting".

Memulai – Pilihan-pilihan Penting

Kerja anggaran masyarakat madani dimulai dari awal yang berbeda-beda. Di Meksiko, FUNDAR menelusuri kerja anggaran mereka hingga ke perkara hukum yang mengakibatkan presiden Meksiko membuka data-data dana rahasia kepresidenan. Di Uganda, kerja anggaran dimulai dengan kampanye UDN tentang pembebasan utang. Di Kroasia, Institute of Public Finance (IPF) memulai dengan menjadi "think tank" yang akademis dan sekarang melakukan analisis terapan pada anggaran nasional. Kerja masyarakat madani pada anggaran telah bertumbuh dari kegiatan mengenai hak-hak asasi manusia, mengkampanyekan antikorupsi, aktivitas-aktivitas hak asasi perempuan, dan berbagai jenis proyek lainnya.

Tidak ada awal yang paling tepat dari mana kerja anggaran dimulai. Namun, ada beberapa pertimbangan dan pilihan yang harus dibuat mengenai bagaimana organisasi-organisasi melengkapi diri, melaksanakan pekerjaan, dan memposisikan diri secara politis. IBP St. George mengidentifikasi empat hal utama yang perlu dipertimbangkan organisasi.

1. "Think Tank" Analitis versus Advokasi dan Pembangunan Koalisi

Anggaran kerja ada dalam sebuah spektrum. Pada ujung yang pertama, analisis akademik murni yang tidak aktif untuk mempengaruhi kebijakan dan lebih fokus pada isu jangka panjang. Ujung lainnya adalah kerja advokasi yang ditujukan pada perubahan kebijakan publik, namun tanpa kapasitas analisis untuk mendukung posisi advokasi. "Anda perlu berada di tengah-tengah untuk memperoleh kerja anggaran terbaik," kata St. George.

Perubahan-perubahan dalam kebijakan anggaran jarang terjadi hanya karena seseorang memberikan informasi yang benar pada saat yang tepat. Kelompok-kelompok anggaran perlu mempertimbangkan usaha yang akan mereka kerahkan untuk merekrut, mendidik, dan mengorganisir sekutu-sekutu dengan untuk dukungan politik yang sesuai dengan hasil analisis mereka. Ini adalah sebuah pertanyaan tentang menyeimbangkan analisis dengan advokasi dan kerja koalisi. "Keseimbangan terbaik," kata St. George adalah "menggabungkan analisis dengan advokasi."

2. Teman Pemerintah versus Pengkritik Pemerintah

Kelompok-kelompok anggaran perlu memilih hubungan dengan pejabat pemerintah. Apa bersikap keras dan berpihak pada masyarakat atau mencoba hubungan yang ramah dan mencari pengaruh melalui pembagian informasi dan analisis secara diam-diam? Apakah kelompok berorientasi pada "strategi ke dalam" dengan membangun hubungan atau strategi "keluar" dengan konfrontasi? Katarina Ott dari IPF di

Kroasia mengatakan bahwa partai politik yang sedang berkuasa sering bersikap bermusuhan terhadap kritik IPF, sementara partai oposisi menjadi sekutu yang kuat. Ketika peranan partai politik berubah, berubah juga sikap mereka terhadap IPF. “Mereka yang tidak memperhatikan kami atau kritis ketika sedang berkuasa mulai berkonsultasi dengan kami”, kata Ott. “Kadang-kadang, hal ini benar-benar sangat menggelikan”.

Kunci bagi semua kelompok anggaran adalah tetap independen, bisa dipercaya, dan mengambil posisi berdasarkan isu-isu, bukan posisi pada aliansi politik atau yang dapat menimbulkan konflik. St. George menyebutnya sebagai “sekutu yang kritis”, artinya bahwa kelompok anggaran dianggap sebagai sekutu penting oleh semua pelaku politik dan juga mempertahankan kebebasan untuk mengkritik setiap politikus jika diperlukan. Di negara-negara dengan rezim yang represif, keselamatan pribadi harus menjadi pertimbangan dalam memutuskan seberapa kritis dalam bersikap terhadap pemerintah.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Mongolia – Kerja Anggaran: Mengambil Langkah Pertama

Pernah menjadi bagian Uni Sovyet, Mongolia telah melakukan reformasi pasar maupun politik selama satu dekade terakhir. Kelompok-kelompok masyarakat madani mencoba untuk menjadikan pemantauan anggaran masyarakat sebagai bagian dari perubahan sejarah. “Secara umum, pemantauan aktivitas pemerintah belum menjadi hal yang umum di Mongolia,” kata Dorjdari Namkhajantsan dari Mongolian Foundation for Open Society. “LSM kurang dalam keterampilan dan keuangan untuk melakukan pemantauan, masyarakat tidak terlalu percaya pada berbagai temuan dari usaha-usaha pemantauan, dan pemerintah merasa cemas atau tidak suka dengan usaha-usaha ini, dan menganggap hal tersebut adalah urusan mereka.” Menurut Namkhajantsan, ketika beberapa kelompok rakyat meminta fotokopi anggaran kepada Kementerian Keuangan dan Ekonomi, Kementerian menjawab bahwa “itu terlalu mahal untuk dicetak.”

Meskipun demikian, beberapa langkah awal ke arah kerja anggaran rakyat dapat dilihat. Pada Januari 2004, Open Society Forum, bekerja sama dengan Bank Dunia, mengadakan pertemuan umum untuk mendiskusikan proses anggaran dan melihat anggaran 2004 yang diusulkan. Bank Dunia dan IMF juga menjadikan transparansi anggaran sebagai syarat paket pinjaman. Pada tingkat

lokal, LSM Woman for Social Progress bekerja sama dengan seorang gubernur untuk mempublikasikan informasi anggaran di harian lokal.

Mongolian Foundation for Open Society telah mengidentifikasi langkah-langkah selanjutnya mengenai pemantauan anggaran dan advokasi yang efektif. “Suatu permulaan yang baik akan menarik minat dua hingga empat LSM untuk mencurahkan sebagian waktu mereka secara signifikan untuk kerja anggaran,” kata Namkhajantsan. Mendukung liputan media yang lebih baik juga merupakan prioritas. Namkhajantsan mengamati bahwa media milik Mongolia kurang memiliki keterampilan, dana dan kebebasan politik untuk meliput isu anggaran secara efektif. Yayasan juga ingin mengajak para pejabat publik untuk membangun hubungan dan meningkatkan kemampuan pejabat tersebut dalam hal anggaran. “Mereka mungkin hanya tidak mempunyai informasi atau keterampilan yang diperlukan,” kata Namkhajantsan.

3. Kajian dan Laporan Luas versus Laporan Singkat

Kelompok-kelompok yang kerja analitis pada anggaran perlu memutuskan laporan yang dihasilkan – laporan panjang, laporan singkat atau di antaranya. “Laporan panjang cenderung sangat berguna jika Anda memerlukan sebuah penahan pintu atau sebuah pemberat kertas,” gurau St. George. Kajian yang panjang menjadi penting untuk membangun kredibilitas organisasi pada topik tertentu dan memberikan latar belakang untuk analisis yang lebih singkat.

Pada akhirnya, analisis anggaran hanya berguna jika dibaca dan dipahami. Banyak kelompok anggaran memfokuskan pekerjaan mereka pada laporan singkat dan laporan berkala. “Kami mulai mempublikasikan laporan berkala yang relatif dikenal luas dan mengirimkannya kepada para anggota parlemen, komisi-komisi di parlemen, menteri dan badan-badan perwakilan, media, dan LSM. Kami juga memuatnya dalam situs kami,” kata Ott. Kelompoknya menemukan laporan-laporan singkat tersebut dengan cepat dikutip oleh anggota-anggota pemerintahan dan muncul di berbagai media. Kelompok-kelompok anggaran hendaknya menghasilkan berbagai jenis informasi, tergantung pada isu dan pada situasi tertentu. Aturan yang menjadi pedoman adalah bahwa lebih banyak kata tidak berarti lebih efektif.

4. Kapasitas Internal versus Aliansi Analitis dan Dilakukan oleh Pihak Luar

Kelompok-kelompok anggaran perlu untuk memutuskan kapasitas analisis apa yang harus dimiliki (dengan merekrut para analis) dan kerja analitis apa yang lebih baik diberikan ke konsultan luar. Tentu saja, setiap kelompok berkeinginan untuk terlibat

dalam kerja anggaran secara substantif, perlu untuk mempunyai kemampuan analitis dasar sendiri untuk dapat memahami isu-isu kebijakan dasar, untuk melakukan tinjauan, interpretasi, dan evaluasi dari kerja analitis pihak lain, dan untuk menghasilkan beberapa jenis kerja analitis mereka sendiri.

Meskipun demikian, tidak semua kelompok perlu untuk memiliki kapasitas analitik sendiri. Beberapa kelompok advokasi membentuk aliansi dengan kelompok-kelompok yang memiliki keterampilan analitis. Di Meksiko, contohnya, kelompok advokasi dan pelayanan yang prihatin terhadap kematian akibat melahirkan, membentuk sebuah aliansi kerja dengan FUNDAR, yang dikenal luas akan keahliannya dalam anggaran, untuk menciptakan suatu kampanye untuk perbaikan pelayanan kesehatan bagi wanita hamil. Pada beberapa kasus kelompok dengan keterampilan anggaran yang canggih memilih menyewa tenaga dari luar untuk informasi analitis khusus. Di Texas, CPPP menghadapi Gubernur George W. Bush untuk soal pemotongan pajak. “Kami menyewa dari luar *“think tank”* khusus untuk memberikan kami analisis pajak yang diperlukan untuk mengomentari secara akurat tentang dampak dari usulan gubernur itu,” jelas Dick Lavine dari CPPP.

Unsur-unsur yang Membuat Kerja Anggaran Berhasil

Apa yang diperlukan oleh kelompok-kelompok anggaran agar benar-benar menjadi efektif, untuk membangun suara masyarakat dalam debat tentang anggaran dan pendapatan, dan untuk memperoleh dampak atas kebijakan?

Untuk pastinya, rumus pendekatan dan tindakan yang tepat tergantung pada konteks politik lokal. Kelompok-kelompok anggaran perlu menilai kesediaan pemerintah untuk menerima masukan masyarakat, kekuatan dan minat masyarakat dalam isu-isu anggaran, dan jumlah sumber daya yang tersedia untuk pelayanan dan program masyarakat. Semua faktor ini sangat berbeda dari satu negara ke negara yang lain. Menurut St. George, ada tiga faktor yang bersifat universal:

1. Analisis yang akurat dan Waktu yang Tepat

Sekali lagi, analisis sangat penting. Kerja anggaran secara mendasar adalah tentang informasi - memperolehnya, memahaminya, menginterpretasikannya, menerjemahkannya untuk masyarakat umum, dan menggunakannya untuk mempengaruhi hasil-hasil kebijakan dan kehidupan rakyat. Untuk melakukan ini, analisis harus diterapkan, bukan secara teoritis; analisis harus dapat digunakan dalam debat kebijakan yang sedang berlangsung.

Agar efektif dalam kerja anggaran, kelompok-kelompok masyarakat madani memerlukan analisis yang akurat - sering disebut “tahan peluru”, mampu menahan kritik dan serangan dari orang lain. Bahkan kesalahan terkecil pun dapat merusak kredibilitas analitis kelompok untuk waktu yang panjang. Analisis harus juga tepat waktu. Sebuah tinjauan yang kuat mengenai dampak pemotongan anggaran pendidikan, misalnya, tidak banyak berarti jika ditampilkan setelah kebijakan disetujui. Kerja analitis dari kelompok-kelompok anggaran juga harus dapat diakses –yang menurut Petr Hlobil, koordinator kampanye untuk Bankwatch, “Nenek kita pun dapat memahaminya.”

2. Advokasi yang Efektif

Advokasi, sebuah usaha yang terorganisir dan strategis untuk mempengaruhi kebijakan, adalah unsur lainnya dalam keberhasilan kerja anggaran. Kerja analitis yang baik memberikan dasar untuk advokasi. Advokasi yang efektif tergantung pada pembinaan hubungan yang terus menerus dengan pejabat publik, yang didasarkan atas saling menghargai yang dapat berlangsung selama bertahun-tahun. Hubungan ini tidak hanya dengan orang-orang di pucuk pemerintahan. Pada kerja anggaran, beberapa hubungan yang paling penting, menurut Katarina Ott, adalah dengan orang-orang di tingkat menengah yang sering tidak dikenal masyarakat.

Advokasi juga menyangkut kemitraan, pengelolaan, dan pembangunan koalisi. Semua kelompok anggaran menekankan pentingnya “menyebarkan informasi Anda di luar sana.” Ini termasuk hubungan media yang aktif, publikasi dalam berbagai bentuk, menggunakan “web site” untuk distribusi, dan membawa hasil kerja analitis Anda kepada kelompok-kelompok yang dapat menggunakannya.

3. Didedikasikan, Kerja Anggaran sepanjang Tahun

Sebagai tambahan dari analisis anggaran yang kuat dan independen, organisasi masyarakat madani perlu untuk bekerja pada isu anggaran untuk setiap tahap proses anggaran, dari pengembangan di eksekutif, pertimbangannya dan persetujuan di legislatif, implementasi, hingga audit akhir dan proses evaluasi. Kerja anggaran akan lebih efektif jika organisasi memberikan waktu, sumber daya, dan staf untuk aktivitas ini, terutama analisisnya. Kerja anggaran bukan sekadar kerja sambilan yang dapat ditambahkan dengan kerja lainnya.

Kelompok-kelompok ini seharusnya tidak mengharapkan hasil-hasil yang besar dalam semalam. ”Diperlukan waktu yang lama untuk hasilnya,“ kata Warren Krafchik dari IBP. “Anda tidak dapat melakukan sesuatu dalam satu tahun dan mengharapkan perbedaan yang substansial.” Dia menekankan bahwa kerja anggaran masyarakat madani yang efektif dan panjang memberikan sumbangan pada pembangunan pilar demokrasi yang sejati.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Indonesia – Membongkar Proses

Hukum di Indonesia mengatakan bahwa anggaran nasional dan lokal adalah untuk “dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan,” dengan tujuan untuk mencapai tingkat kemakmuran publik. Anggaran juga hendaknya dibuat dengan partisipasi dari masyarakat. Akan tetapi, Laode Ida dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, yang berbasis di Jakarta mengatakan bahwa kenyataan dari proses anggaran untuk kota yang berpenduduk sembilan juta jiwa adalah sesuatu yang sangat berbeda.

Menurut Ida, penyusunan anggaran di Jakarta secara tradisional tidak berdasarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat, tetapi untuk mendanai “aparatur pemerintah” – pengeluaran untuk mendukung pemimpin pemerintahan kota tersebut. Pembuatan dan manajemen anggaran telah menjadi suatu proses tertutup. “Dokumen anggaran tidak pernah beredar di masyarakat,” kata Ida, dan masyarakat tidak mempunyai petunjuk tentang proses anggaran. Ia bukti-bukti tentang pengabaian anggaran ini, yaitu satu juta orang yang hidup dalam kemiskinan, kesehatan masyarakat yang rendah, dan tingkat kematian bayi yang tinggi, anak kekurangan gizi dan tempat tinggal yang buruk.

Untuk membongkar proses yang tertutup dari penyusunan anggaran Jakarta, forum ini telah memulai serangkaian aktivitas advokasi. Forum ini menganalisis anggaran berdasarkan data yang tersedia, aktif mendidik media, memberikan kesaksian pada dengar pendapat dengan pejabat pemerintah kota, mensponsori diskusi publik dengan pihak-pihak utama lainnya (perusahaan, mahasiswa, dan lain-lain), membentuk aliansi dengan LSM lain, memberikan pelatihan, dan menerbitkan berbagai macam tulisan.

Secara perlahan-lahan, intervensi ini memberikan dampak. Ketika akses formal untuk memperoleh informasi anggaran menjadi suatu masalah, kelompok-kelompok masyarakat madani memperoleh akses tidak resmi ke beberapa pejabat. Dari tahun 2000 hingga 2004, Ida melaporkan, alokasi anggaran untuk pelayanan masyarakat, termasuk program antikemiskinan, melompat dari 30 persen menjadi 68 persen, dengan penurunan porsi pengeluaran untuk para pemimpin kota.

Menurut Ida, tantangan utama selanjutnya kelompok-kelompok advokasi anggaran Jakarta adalah memperluas upaya mereka dari lingkaran elit yang telah terlibat hingga ke tingkat akar rumput, dan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat secara keseluruhan pada anggaran.

"Para pemimpin yang tergantung pada pengeluaran dari pendapatan sumber daya untuk tetap berada di kantor pada umumnya tidak menyukai transparansi keuangan masyarakat atau sistem kontrol anggaran."

–SVETLANA TSALIK

"Jika pendapatan pemerintah berasal dari memajaki rakyat, maka rakyat berada dalam posisi yang lebih baik untuk berdebat bahwa mereka harus mempunyai suara dalam proses. Jika pendapatan berasal dari minyak, pemerintah dapat lebih mudah untuk tak bertanggung jawab terhadap rakyat."

–MARTIN TISNÉ

III. Kerja Masyarakat Madani atas Pendapatan Industri Ekstraktif – Sebuah Tinjauan

Ada kebutuhan mendesak untuk kerja anggaran yang efektif di negara-negara sektor ekstraktif. Di sini kekayaan suatu bangsa tidak berada di tangan para pekerja atau rakyat, atau bahkan tidak di perusahaan-perusahaan. Kekayaan ini berada di tanah, dan terdapat banyak sekali isu yang ditunjukkan tentang bagaimana kekayaan dibagi antara perusahaan, umumnya perusahaan-perusahaan multinasional besar, dengan pemerintah yang bernegosiasi dengan mereka.

Kutukan Sumber Daya

Menurut Svetlana Tsalik, dari Revenue Watch program Open Society Institute, kekayaan minyak bumi dan mineral lebih merusak kesejahteraan negara daripada memperbaikinya. "Sejak tahun 1950-an, banyak ekonom yakin bahwa kekuatan sum-

ber daya alam dapat mengangkat negara-negara berkembang keluar dari kemiskinan.” “Sekarangpun, pinjaman ke sektor ekstraktif tetap menjadi salah satu dari portofolio yang paling menguntungkan untuk bank-bank.”

Akan tetapi, lebih dari 20 tahun terakhir, sebuah badan penelitian telah menunjukkan bahwa pembangunan dari sumber daya alam tidak hanya gagal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi juga sering mengakibatkan kondisi sosial dan ekonomi yang lebih buruk dibandingkan sebelum sumber daya alam digunakan. Baru-baru ini, Bank Dunia membentuk panel independen untuk mengevaluasi apakah dukungannya terhadap proyek sektor ekstraktif konsisten dengan misi untuk mengurangi kemiskinan. Hasilnya, panel merekomendasikan bahwa Bank Dunia menghentikan dukungannya terhadap produksi minyak secara bertahap hingga tahun 2008.

“Banyak istilah diciptakan untuk menerangkan paradoks aneh seputar kekayaan mineral dan minyak bumi,” kata Tsalik. “Paradoks karena kebanyakan’, ‘kesalahan cerna ekonomi’ dan bahkan ‘kotoran setan’. Tetapi yang paling cocok mungkin adalah ‘kutukan sumber daya.’” Penelitian menyatakan bahwa “kutukan sumber daya” yang diciptakan oleh ekstraksi kekayaan alam mempunyai tiga efek utama yang negatif.

1. Kemiskinan yang meluas, Pertumbuhan yang menurun dan Pembangunan yang lebih lamban

Orang akan berpikir bahwa suatu bangsa kaya akan sumber daya alam maka rakyatnya akan menikmati naiknya tingkat pendapatan dan pembangunan. Menurut Tsalik, yang terjadi adalah sebaliknya. Banyak kajian menemukan bahwa negara-negara yang kurang akan sumber minyak dan mineral mengalami pertumbuhan PDB per kapita lebih besar daripada negara-negara yang kaya akan sumber daya.

Antara tahun 1960 dan 1990, negara-negara yang miskin akan sumber daya mengalami tingkat pertumbuhan dua hingga tiga kali lebih tinggi daripada negara-negara yang berlimpah sumber daya.

Melihat 48 negara yang ekspor minyaknya lebih dari 30 persen dari keseluruhan ekspor antara tahun 1965 dan 1995, hampir setengahnya berada di urutan bawah menurut Indeks Pengembangan Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2002. Hanya seperempatnya dinilai berada dalam tiga besar, dan banyak di antara mereka seperti Norwegia, dan Kanada, yang sudah lama kaya sebelum ekspor minyak menjadi sumber pendapatan utama. Pada kenyataannya, 12 dari negara-negara yang pendapatannya paling tergantung atas mineral di dunia dan 6 negara yang pendapatannya paling tergantung atas minyak adalah Negara-negara Miskin yang Berutang Paling Tinggi dari daftar Bank Dunia, bangsa yang paling melarat di dunia.

Di Arab Saudi, pendapatan per kapita turun dari AS \$ 28.600 menjadi AS \$ 6.800 antara tahun 1981 dan 2001. Di Ekuador, hutang luar negeri meningkat dari US \$ 217 juta pada tahun 1972 ketika minyak pertama kali ditemukan menjadi AS \$ 11,8 miliar pada tahun 2002. Di Angola, International Monetary Fund (IMF) mengakui bahwa US \$ 1 miliar dari uang minyak lenyap setiap tahunnya.

Nigeria, salah satu negara pengekspor minyak terbesar di dunia, telah memperoleh sekitar US \$ 340 miliar dari ekspor minyak sejak Nigeria mulai memproduksi minyak 40 tahun lalu. Tetapi, sekarang standar hidup telah melorot dan 70 persen dari rakyatnya hidup dengan uang kurang dari US \$ 1 per hari. “Jika tidak menemukan minyak, kita akan lebih baik dari hari ini,” komentar menteri keuangannya. “Begitu mempunyai minyak, sektor pertanian jatuh. Minyak telah membuat kita malas. Ketika saya tumbuh dewasa, saya tahu bahwa saya harus menggunakan otak saya untuk berhasil. Generasi minyak tidak merasakan hal ini. Kita telah menjadi korup.”¹

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Chad – Berusaha Lepas dari Kutukan Sumber Daya

Chad, dulunya koloni Prancis di Afrika Tengah, adalah calon “kutukan sumber daya.” Salah satu dari negara termiskin di dunia. Chad terletak di sebuah cadangan minyak yang baru saja dieksploitasi. Produksi minyak dimulai tahun 2003 dan menurut Oliver C. Mokom dari Catholic Relief Service (CRS), produksi tersebut berpotensi melipatgandakan PDB negara tersebut dalam beberapa tahun. Akan tetapi, Chad juga telah menjalani 30 tahun perang saudara dari 45 tahun merdeka, dimana kontrol cadangan minyak menjadi sebuah faktor.

Sejarah juga telah membuat institusi-institusi demokrasi negara ini menjadi sangat lemah. “Reformasi demokrasi hanya nama. Terdapat sentralisasi kekuasaan yang sangat besar dan hukum dilanggar dengan semena-mena,” tegas Mokom. “Hanya ada ruang kecil untuk praktik demokrasi yang sebenarnya dan setiap usaha-usaha non pemerintah dan partisipasi rakyat dalam pembangunan telah dihancurkan.”

Kemungkinan-kemungkinan yang timbul dari produksi minyak baru telah memobilisasi serangkaian usaha-usaha masyarakat madani untuk menggunakan

1 Jonathan Power, “Nigeria Struggles Against the Curse of Oil”, *International Herald Tribune*, 8 Januari 2004.

isu kebijakan dan pendapatan sebagai taruhan. Sebuah seminar informasi masyarakat madani tentang isu minyak pada tahun 1998 mengikutsertakan perwakilan dari berbagai LSM, serikat buruh, organisasi hak asasi manusia, dan organisasi hak asasi perempuan berusaha meningkatkan kesadaran dan penciptaan jaringan baru untuk melobi dan advokasi. Kelompok-kelompok ini juga telah berhubungan dengan organisasi-organisasi internasional yang prihatin dengan isu minyak.

Saluran resmi untuk keterlibatan masyarakat madani dalam isu pendapatan dari minyak adalah College for Control and Monitoring of Petroleum Resources atau Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP). Kelompok-kelompok masyarakat madani mempunyai empat kursi resmi pada panel yang mempunyai sembilan anggota, yang misinya “memastikan penggunaan pendapatan dari minyak dengan benar oleh institusi pemerintah dengan tujuan untuk mengurangi kemiskinan.” Akan tetapi, Mokom melaporkan bahwa pemerintah melakukan beberapa cara untuk mengurangi otoritas CCSRП mengenai pendapatan dan pada satu kasus mengubah sebagian dana tersebut untuk membeli senjata.² Penindasan selalu merupakan suatu ancaman. “Advokasi untuk transparansi dalam manajemen pendapatan dari minyak, meskipun merupakan kunci bagi pembangunan adalah hal yang menakutkan bahkan bagi pemimpin tertinggi Gereja Katolik di negara tersebut,” kata Mokom.

2. Korupsi dan Demokrasi yang melemah

Karakter umum lainnya dari negara-negara yang kaya akan sumber daya adalah korupsi yang tinggi, sejalan dengan sistem pemerintahan yang lemah. “Negara-negara yang memiliki sumber daya alam berlimpah, berkelompok hampir di bagian paling bawah dari indikator pemerintahan milik Bank Dunia,” kata Tsalik.

Secara logika hal ini mudah untuk dimengerti. Ketika sejumlah besar kekayaan terdapat di sebuah negara miskin dan keputusan tentang kekayaan berada di tangan beberapa gelintir pejabat publik, korupsi terjadi paling sedikitnya dalam dua cara. Pertama, risiko-risiko yang jelas adalah negosiasi antara pejabat pemerintah dan perusahaan multinasional rentan terhadap sogokan, hadiah-hadiah khusus, dan alat-alat korupsi lainnya. “Perusahaan multinasional itu sendiri mendorong hubungan yang tidak transparan.” catat Martin Tisé dari Central European University.

2 Bank Dunia, The Chad Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Note on the Use of the Petroleum (June 2001), www.worldbank.org/aff/ccproj/project/bonus.pdf

“Mereka akan lebih suka berurusan dengan segelintir pejabat pemerintah daripada parlemen.”

Kedua, karena pendapatan dari minyak atau tambang memungkinkan pemerintah untuk menjadi “pembelanja yang besar”, pihak-pihak yang berkepentingan berkumpul di sekelilingnya, mencoba untuk mempengaruhi para pejabat pemerintah untuk mengeluarkan uang untuk kepentingan mereka - sebuah proses yang dikenal sebagai “mencari kesempatan”.

3. Kekerasan dan Perang Saudara

Ekstremnya, insentif untuk mengontrol kekuatan politik pada bangsa-bangsa yang kaya akan sumber daya sering melebihi korupsi hingga menimbulkan kekerasan dan perang saudara. Menurut Tsalik, beberapa kajian menunjukkan bahwa negara-negara pengekspor sumber daya alam sangat mudah terkena konflik kekerasan. Berbagai kajian telah menemukan tidak hanya ada sebuah korelasi, tetapi juga rantai sebab-akibat antara sumber daya alam dan perang saudara. Selain itu, perang-perang itu cenderung berlangsung lebih lama dan menimbulkan akibat yang lebih besar daripada konflik tanpa memperebutkan sumber daya. Sebagai hasilnya, negara-negara kaya akan sumber daya alam menghabiskan lebih banyak anggaran mereka untuk militer daripada negara-negara yang kurang memiliki kekayaan sumber daya.

Berbagai Alasan Ekonomi Di Belakang Kutukan Sumber Daya

Apa hubungan antara kekayaan sumber daya dengan masalah-masalah ekonomi dan politik yang pelik?

1. Kurangnya Lapangan Kerja

Pengembangan minyak dan gas adalah padat modal, bukan padat karya. Pengembangan proyek ini membutuhkan banyak sekali investasi tetapi tidak memberikan banyak lapangan kerja. Di Azerbaijan, contohnya, sektor minyak dan gas merupakan porsi yang cukup signifikan di ekonomi, namun sektor ini hanya menyerap kurang dari 1 persen dari jumlah keseluruhan lapangan kerja. Karena banyak tenaga kerja yang dibutuhkan memerlukan keterampilan tinggi, perusahaan-perusahaan multinasional sering mengisi posisi-posisi tersebut dengan orang asing yang mempunyai pendidikan lebih tinggi dan teknik lebih maju daripada Azerbaijan.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Azerbaijan – Mencari Kestinambungan dan Partisipasi

Sekilas, Azerbaijan adalah sebuah negara yang makmur, sebagian orang merasa berterima kasih atas produksi minyak untuk pengasilan masyarakatnya. Pertumbuhan ekonomi telah berjalan pada tingkat rata-rata 10 persen per tahun, sebuah angka tinggi untuk negara mana pun. Pada saat ini, pertumbuhan dan pendapatan dari minyak tersebut telah menjadi anugerah bagi belanja masyarakat juga. Tetapi untuk kekuatan ekonomi saat ini, Azerbaijan masih menghadapi berbagai pertanyaan serius tentang kelanjutan ekonominya dan ketertinggalan sistem politiknya.

Cadangan minyak Azerbaijan, meskipun besar, akan berakhir dengan cepat. Menurut taksiran BP, pemerintah Azerbaijan akan memperoleh US \$ 21 - 58 miliar pada tahun 2024 dimana cadangan yang sekarang diperkirakan akan habis. Dalam kesempatan yang singkat ini, Azerbaijan harus bergulat dengan masalah kemiskinan yang serius. Konflik teritorial atas Nagorno-Karabakh mengakibatkan sekitar 800.000 orang kehilangan tempat tinggal, banyak dari mereka masih tinggal di rumah sementara, di gerbong-gerbong kereta api, dan di rumah sanak saudara. Menurut UNDP, 49 persen dari penduduknya benar-benar hidup dalam kemiskinan. Keputusan pemerintah menambah US \$ 35 juta untuk pengeluaran militer dalam anggaran tahun 2004 hampir tidak mungkin memberi keuntungan langsung kepada rakyat miskin.

Azerbaijan telah menderita akibat harga minyak yang rendah. "Masyarakat di Azerbaijan benar-benar jatuh terpuruk pada tahun 1998 disebabkan oleh jatuhnya harga minyak dunia secara tajam," kata Ingilab Akhmedov dari Public Finance Monitoring Centre. Karena pemerintah tetap menggantungkan pendapatannya pada sektor minyak, kejatuhan berikutnya mungkin sangat berat. Menurut pusat, sementara sektor minyak menyumbang 27 persen dari PNB, pajak yang dibayarkan oleh sektor minyak menambah kira-kira 40 persen dari seluruh pendapatan anggaran masyarakat.

Aspek-aspek lain dari sistem pajak juga bermasalah. Karena sangat sedikit orang dan perusahaan yang melaporkan secara resmi pendapatan mereka, pemerintah mengandalkan pajak konsumsi, pajak pertambahan nilai, pajak alkohol dan rokok, pajak impor - yang cenderung regresif, tidak proposional kepada rakyat miskin. Ketidakseimbangan regional juga merupakan sebuah isu besar. Menurut pusat, pajak-pajak dari ibu kota negara, Baku, dan daerah-daerah sek-

itarnya memberikan 90 persen dari seluruh pendapatan masyarakat, meskipun wilayah tersebut hanya dihuni oleh sepertiga dari rakyat negara itu.

Membicarakan isu-isu tersebut adalah kritis, tetapi membangun minat publik untuk melakukan itu tidak mudah. "Mayoritas rakyat menganggap proses-proses anggaran sebagai sesuatu yang asing dan tidak punya ide untuk berpartisipasi aktif dalam pembentukan anggaran masyarakat atau penggunaan dana anggaran," kata Akhmedov. "LSM juga telah bertindak lamban untuk memperhatikan isu anggaran."

Hal yang menjanjikan adalah usaha untuk memasukkan isu anggaran dalam pemilihan presiden tahun 2003. Pertemuan masyarakat untuk memberikan kesempatan partai-partai calon presiden untuk menggambarkan dasar kebijakan anggaran mereka dan transparansi dalam penggunaan pendapatan dari minyak.

Azerbaijan telah mengambil langkah penting ke arah perbaikan transparansi fiskal dengan suka rela melaporkan apa yang diperolehnya dari pengembangan minyak dan gas melalui Extractive Industries Transparency Initiative. Sebuah koalisi LSM telah terbentuk untuk memantau kemajuan pemerintah dalam pelaporan ini, dan untuk merekomendasikan perubahan-perubahan yang akan membuat data itu menjadi lebih informatif bagi masyarakat.

2. Kejutan Harga

Negara-negara yang kaya akan sumber daya sering mengandalkan pendapatan dari sumber daya mereka untuk mendanai pelayanan sektor masyarakat. Akan tetapi harga-harga sumber daya tunduk kepada fluktuasi yang besar dan tiba-tiba. Sebagai contoh, naiknya harga sumber daya dapat memberikan rezeki nomplok bagi negara-negara ini. Sebaliknya, ketika harga jatuh secara dramatis, negara-negara tersebut mengalami kejutan ekonomi, pengencangan ikat pinggang, dan runtuhnya ketidakstabilan ekonomi dan politik. Ini secara khusus merupakan tantangan bagi rencana anggaran jangka menengah dan panjang di negara-negara di mana pendapatan dari sumber daya merupakan sebuah unsur utama.

3. Tekanan Mata Uang dan Menurunnya Pembelian Barang-barang Domestik – "Dutch Disease"

Ketika sebuah negara mendapatkan arus dana luar negeri yang besar, karena menjual sumber daya alam, salah satu hasil ekonominya dapat menjadi fenomena yang dike-

nal sebagai 'Dutch Disease'. Perolehan dari penjualan sumber daya alam dikonversikan ke dalam mata uang lokal, yang kemudian menyebabkan nilai mata uang lokal naik terhadap mata uang asing tersebut. Hal ini akan menaikkan harga barang-barang domestik relatif terhadap barang-barang luar negeri. Ini mengakibatkan ekspor negara itu menjadi kurang bersaing di pasar global. Produk-produk pertanian lokal, barang-barang manufaktur, dan barang-barang lain mengalami penurunan penjualan yang menyebabkan hilangnya lapangan kerja dan akhirnya pendapatan pemerintah semakin tergantung pada minyak, gas dan sektor tambang.

4. Kekurangan Pembaruan

Sumber daya yang dikilang seperti minyak dan gas tidak dapat diperbaharui. Setiap barel minyak atau setiap meter gas yang diambil membuat selangkah lebih dekat kepada waktu saat mana sumber daya dan pendapatannya akan habis. Pernyataan yang mempromosikan tentang pertumbuhan ekonomi di negara-negara yang memproduksi minyak menyembunyikan kenyataan bahwa negara tersebut akan menjadi lebih miskin, bukan menjadi lebih kaya, kecuali kalau negara tersebut dapat mengubah pendapatan dari devisanya menjadi kekayaan sumber daya yang dapat diperbarui. "Di negara seperti Arab Saudi, cadangan minyak dapat menjadi pengganjal fiskal mungkin selama satu abad," kata Tsalik. "Tetapi di negara seperti Azerbaijan, kecuali kalau ditemukan cadangan-cadangan baru, produksi diperkirakan akan berangsur-angsur berkurang dalam 20 tahun. Di Kazakhstan, produksi akan berkurang pada pertengahan abad." Negara-negara yang kaya akan sumber daya sering tidak mempunyai rencana untuk mengubah kekayaan yang mereka peroleh sekarang menjadi dasar ekonomi yang stabil di masa mendatang.

5. Pendapatan Sumber Daya Menjadi Alasan untuk Tata Kelola yang Buruk

Ketika sebuah negara mempunyai pendapatan yang substansial dan meningkat dari ekstraksi sumber daya, pendapatan-pendapatan tersebut dapat menjadi pengganjal yang melindungi para pemimpin dari pertanggungjawaban politik dan rencana masa mendatang. Jika seorang pemimpin bangsa, pada suatu masa, dapat menawarkan kepada rakyat sumber daya untuk proyek-proyek lokal, dia hanya merasakan sedikit tekanan untuk mengadakan pemilihan yang bebas dan adil. Selama pendapatan-pendapatan tersebut tetap mengalir, ada sedikit insentif bagi para pemimpin politik untuk mulai melaksanakan pilihan yang sulit tentang bagaimana hidup dengan sumber daya yang hampir tidak ada di masa mendatang atau bagaimana menghilangkan ketidakefisienan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya.

“Para pemimpin dapat menghabiskan uang dalam jumlah sangat banyak untuk menciptakan lapangan kerja dan memberikan hadiah-hadiah yang menyenangkan bagi rakyat supaya mereka tetap berada dalam kekuasaan,” jelas Tsalik. “Para pemimpin yang menggantungkan diri pada uang agar tetap berada di tampuk pimpinan juga biasanya tidak menyukai transparansi keuangan masyarakat atau sistem kontrol anggaran.” Di banyak negara kaya akan minyak, informasi tentang berapa banyak uang yang diperoleh pemerintah dari ekstraksi sumber daya alam merupakan rahasia. Kerahasiaan ini membuat kebijakan anggaran yang buruk berkembang. Menurut Martin Tisné, “Jika pendapatan pemerintah berasal dari memajaki rakyat, maka rakyat berada pada posisi yang lebih baik untuk mendebat bahwa mereka harus mempunyai suara dalam proses. Jika pendapatan berasal dari minyak, pemerintah selangkah lebih mudah untuk mengurangi tanggung jawab kepada rakyat.”

Di Indonesia, contohnya, Presiden Soeharto menggunakan perusahaan minyak negara sebagai cadangan rahasia untuk mengontrol pendapatan dari minyak dan untuk menyalurkan dana-dana pastinya dipertanyakan secara serius oleh masyarakat dan kementerian keuangan. Pada tahun 1975, sebagian besar akibat dari kerahasiaan dan pembayaran-pembayaran tersebut, perusahaan minyak Indonesia lalai membayar US \$10 miliar utang luar negeri yang melebihi utang luar negeri pemerintah. Pemerintah Indonesia harus menjamin perusahaan tersebut dan harus mengurangi pinjaman selama sisa dasawarsa itu. Di sejumlah negara, pendapatan dari minyak disimpan di dana minyak yang terpisah yang, jika kurang dikontrol dengan benar, dapat dengan mudah dijarah untuk keperluan politik. Di Azerbaijan, contohnya, pemerintah menggunakan AS \$ 100 juta dari dana minyak untuk membayar pensiun dan menaikkan gaji pegawai negeri di tahun pemilihan presiden. Di Venezuela, pemerintah menjarah setiap dana khusus minyak karena pemerintah tidak dapat mengontrol pengeluarannya.

Strategi untuk Perubahan

Peluang pertama terjadi pada masa sebelum pemerintah dan perusahaan menandatangani kontrak-kontrak mengelola produksi minyak, gas, dan, mineral. Saat itu banyak pertanyaan-pertanyaan yang sangat mendasar masih di atas meja. Akankah negara menasionalisasikan sumber dayanya atau menswastakannya? Jika negara menswastakan sebagian atau seluruh sumber dayanya, ketetapan-ketetapan apa yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa rakyat menerima bagian yang adil? Bagaimana proteksi-proteksi tersebut mengontrol manfaat rezeki nomplok yang tidak terduga

karena perubahan pasar? Apa yang akan terjadi kemudian untuk kepemilikan sumber-sumber daya dan infrastruktur ekstraksi tersebut?

Jika memungkinkan, isu-isu ini hendaknya dilempar dalam diskusi masyarakat sebelum kontrak ditandatangani. Akan tetapi, ada sejumlah strategi yang efektif untuk meningkatkan transparansi dan distribusi yang bertanggung jawab dan penggunaan pendapatan walaupun kesepakatan telah terjadi. Beberapa dari strategi ini dapat dilaksanakan di tingkat negara, sementara yang lainnya berbagai upaya internasional.

Pada Tingkat Negara

Kelompok-kelompok pemantau anggaran di Chad, Azerbaijan dan Kazakhstan telah mengikuti isu-isu berikut ini pada tingkat negara:

1. Menuntut Transparansi

Sebuah tema kritikal yang mengenai baik kerja anggaran maupun kerja industri ekstraktif adalah tuntutan akan transparansi.

Meruert Makhmutova dari Public Policy Research Center di Kazakhstan mencatat pentingnya mengungkapkan kesepakatan pembagian produksi antara perusahaan dan pemerintah (yang termasuk perjanjian untuk pembagian pendapatan), volume produksi, harga yang dibayarkan oleh perusahaan, dan pendapatan yang diperoleh dari penjualan-penjualannya.

Menurut Ingilab Akhmedov dari Public Finance Monitoring Center di Azerbaijan, adalah kritikal bahwa masyarakat madani mempunyai akses ke informasi tentang berapa banyak dana-dana minyak ditransfer ke dalam anggaran nasional sehingga pengeluaran-pengeluaran tersebut dapat ditelusuri juga. Akhmedov mengatakan para pemantau hendaknya meminta perusahaan dan pemerintah untuk “mempublikasikan yang Anda bayar, mempublikasikan yang Anda terima, dan mempublikasikan yang Anda belanjakan.” Di Brasil, di mana keterlibatan masyarakat madani dalam kebijakan publik mempunyai sejarah panjang, João Sucupira dari Brazilian Institute for Social dan Economic Analysis mencatat bahwa perusahaan-perusahaan minyak yang utama mengungkapkan dan mempublikasikan audit tahunan mereka.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Kazakhstan – Seluk-beluk Mekanis dari Transparansi Pendapatan Minyak

Terletak di Laut Kaspia, Republik Kazakhstan adalah negara dari bermacam-macam sumber daya mineral dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tetapi manfaat dari kekayaan dan pertumbuhan itu tidak tersebar merata di antara rakyatnya. “Pengangguran tetap tinggi, khususnya di pedesaan dan orang-orang muda dan perempuan,” Meruert Makhmutova dari Public Policy Research Center mengatakan, ‘Pejabat memperkirakan hampir tiga juta orang berwiraswata, tetapi sebenarnya adalah “pengangguran’. Pendapatan dari industri-industri ekstraktif tidak mempengaruhi perbaikan ekonomi Kazakhstan, atau menolng pembangunan negara itu secara menyeluruh.”

Kelompok-kelompok masyarakat madani telah meletakkan prioritas tinggi pada tugas memantau arus pendapatan industri minyak dan meminta pemerintah memimpin pembagian dana dengan sungguh-sungguh untuk mengurangi kemiskinan dan pembangunan ekonomi. Usaha-usaha ini, yang dipimpin oleh Kazakhstan Revenue Watch-KRW, sebuah program dari Soros Foundation – Kazakhstan, yang memfokuskan kepada dua tujuan: membujuk pemerintah untuk membuat arus pendapatan transparan dan melengkapi kelompok-kelompok masyarakat madani untuk memahami isu-isu yang terkait dan berperan dalam pemantauan dan mempengaruhi kebijakan.

Dalam perjuangan untuk transparansi, KRW bekerja untuk memperoleh fotokopi dari semua kontrak yang ditandatangani antara perusahaan-perusahaan ekstraktif dan pemerintah, laporan-laporan atas pengeluaran dan pendapatan kotor dari perusahaan-perusahaan ini, dan angka-angka volume penjualan perusahaan, harga dan pajak yang dibayar. KRW yakin bahwa memperoleh informasi adalah prasyarat untuk membangun suatu kebijakan pendapatan minyak yang baik. “Pengalaman dana-dana minyak rakyat Alaska dan Norwegia menunjukkan bahwa transparansi masyarakat meningkatkan peluang bahwa pendapatan-pendapatan itu akan digunakan untuk kepentingan masyarakat,” kata Makhmutova.

Untuk membangun kapasitas masyarakat madani untuk bergabung dalam pemantauan tersebut, KRW memberikan sesi pelatihan berkala akan pendapatan minyak dan isu-isu pemantauan anggaran juga bantuan untuk organisasi-organisasi di tingkat lokal untuk mendukung usaha-usaha pemantauan. Kelompok ini

juga bekerja erat dengan media, mengundang wartawan ke pertemuan terbuka, seminar, dan loka karya, dengan acara-acara ini diliput di surat kabar dan di siaran berita TV.

Public Policy Research Centre (PPRC), menurut Makhmutova, telah mampu untuk menjadi jembatan antara masyarakat madani dan pemerintah, selalu mempertahankan kebebasan politiknya dan komitmennya terhadap kepentingan masyarakat. "Mempertahankan jarak yang baik dari semua partai politik dan berbagai gerakan telah memungkinkan PPRC menjadi tempat perdebatan yang netral, di mana partai-partai yang memiliki kepentingan dan kelompok-kelompok yang menaruh minat dapat bertemu," katanya.

2. Mengarahkan Pendapatan dari Industri Ekstraktif ke Arah Investasi Nasional

Di banyak negara, pendapatan dari industri ekstraktif dianggap tak akan pernah habis. Sering dihabiskan untuk program anggaran rutin bukannya untuk investasi strategis untuk persiapan ketika pendapatan sumber daya menurun atau habis.

Di Kazakhstan, pemerintah nasional menciptakan Dana Nasional khusus pada tahun 2000 yang menerima porsi yang ditetapkan dari pendapatan minyak nasional. Dana dirancang untuk dua tujuan utama: menggunakan pendapatan minyak untuk menjamin pembangunan sosial dan ekonomi yang stabil dengan mengurangi kerentanan ekonomi terhadap fluktuasi harga minyak, dan mengakumulasikan sumber-sumber keuangan untuk generasi mendatang. Salah satu fokus untuk kerja masyarakat madani atas industri ekstraktif di Kazakhstan adalah memantau operasi Dana Nasional secara efektif.

Pemerintah Azerbaijan juga mengatur dana minyak nasional khusus yang disebut State Oil Fund of the Azerbaijan Republic (SOFAZ) pada tahun 2000. Ini dimaksudkan untuk investasi strategis daripada mendanai pengeluaran rutin. Pada tahun-tahun pertama operasinya, pengeluaran dana untuk pipa saluran ekspor minyak dan transmigrasi para pengungsi. Pada tahun 2003, presiden mengeluarkan sebuah keputusan yang mengizinkan uang dari dana itu juga untuk digunakan menutupi defisit anggaran nasional. Hal ini mempersulit pemantauan penggunaan dana-dana tersebut dan mengancam prinsip penggunaannya untuk investasi di masa mendatang.

3. Partisipasi Langsung dalam Pengawasan

Di Chad, kelompok-kelompok masyarakat madani telah memenangkan empat kursi dalam komite pengawasan pemerintah untuk pendapatan minyak – The College for

Control and Monitoring of Petroleum Resources. Institusi ini didirikan pada tahun 1999 dengan sembilan anggota, termasuk empat di antaranya dari masyarakat madani. “Sebelum pembentukan institusi, terjadi kekurangan informasi tentang pendapatan dan belanja negara (dari dana minyak),” jelas Oliver Mokom dari Catholic Relief Services. Komite diberi mandat untuk memeriksa alokasi dana sesuai dengan undang-undang keuangan nasional dan untuk memberi kuasa pengeluaran dari rekening dana minyak khusus. Akan tetapi, pemerintah di Chad berusaha untuk memindahkan lebih dan lebih banyak lagi pendapatan minyak nasional di luar wewenang dan pengamatan cermat dari institusi. Mokom melaporkan, baru-baru ini sebagian dana minyak “digunakan oleh negara untuk membeli senjata tanpa mengkonsultasikannya dengan institusi”.

4. Membangun Kemampuan Masyarakat Madani untuk Pemantauan Pendapatan

Terlepas dari kebijakan resmi dan struktur yang dibuat oleh pemerintah, tetap ada kebutuhan kritis untuk membangun kemampuan kelompok-kelompok masyarakat madani untuk terlibat secara efektif dalam memantau pendapatan dari industri ekstraktif. Dua usaha utama telah diprakarsai oleh Open Society Institute di Kazakhstan dan Azerbaijan. Kazakhstan Revenue Watch, contohnya, memberikan sesi pelatihan berkala untuk kelompok-kelompok masyarakat madani yang tertarik untuk bergabung dalam usaha-usaha pemantauan dan, melalui Soros Foundation - Kazakhstan, merencanakan untuk memberikan dana bantuan untuk kelompok-kelompok yang akan terlibat dalam pemantauan pendapatan di tingkat lokal. Membangun kemampuan memberikan manfaat tambahan pada bangsa di mana demokrasi masih baru. “Dengan memprakarsai proyek ini, kita berharap untuk membangun dasar yang kokoh pembangunan masyarakat yang terbuka di Kazakhstan,” kata Makhmutova.

Di beberapa negara, kelompok-kelompok yang memantau pendapatan industri ekstraktif perlu untuk memahami bahwa aktivitas-aktivitas mereka dapat membahayakan. Di Kazakhstan, kelompok-kelompok masyarakat madani membutuhkan izin langsung dari pemerintah untuk mempublikasikan laporan-laporan mereka, termasuk apa saja yang dipublikasikan dalam bahasa Inggris dan bahkan laporan berkala yang dipublikasikan dalam bahasa nasional. Di Chad, usaha-usaha pemerintah lebih ekstrem. Ketika rakyat setempat menuntut kompensasi bagi kerusakan yang disebabkan oleh proyek pembangunan minyak di Doba, ada laporan-laporan atas penahanan yang sewenang-wenang, pemeriksaan pengadilan tambahan, penyiksaan, dan bahkan hukuman mati. Menurut Mokom, “para korban tidak bersalah atas kejahatan apa pun selain meminta kompensasi yang adil untuk panen, padang rumput dan tempat tinggal yang rusak.”

Pada Tingkat Internasional

Kebiasaan dari industri-industri ekstraktif multinasional dan kebijakan publik yang diadopsi oleh berbagai pemerintah untuk mengatur dan memajukan industri ini bukanlah sekadar isu nasional. Ekstraktif mineral dan minyak bumi adalah bagian dari pasar internasional dan sistem internasional. Dengan alasan ini, tindakan rakyat menghadapi industri ekstraktif harus juga bersifat internasional. Dengan bergabung dengan LSM internasional dan koalisi, kelompok-kelompok di negara-negara sektor ekstraktif bisa berdampak lebih kuat dalam membawa pesan mereka ke berbagai ibu kota yang jauh dari ibu kota negara mereka.

Empat usaha internasional berikut ini telah menghasilkan kemajuan penting dalam memfokuskan perhatian pada isu-isu pennghasilan sumber daya dan peman-tauan anggaran.

1. Kampanye Publikasikan Apa yang Anda Bayar dan Prakarsa Transparansi Industri Ekstraktif

Diresmikan pada tahun 2002 oleh 30 LSM, Publish What You Pay (Publikasikan Apa yang Anda Bayar) adalah kampanye internasional yang sekarang didukung oleh sebuah koalisi lebih dari 200 LSM sedunia. Tujuan kampanye ini adalah untuk menolong rakyat negara-negara kaya akan sumber daya meminta pertanggungjawaban pemerintah mereka atas manajemen pendapatan dari industri minyak, gas, dan tambang. Publish What You Pay menghimbau untuk mengungkapkan pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan minyak, gas, dan tambang untuk pemerintah di mana mereka beroperasi. Menurut pernyataan masyarakat, kampanye ini tidak “meminta perusahaan untuk mengungkapkan informasi rahasia yang komersial. Kami hanya meminta perusahaan-perusahaan mempublikasikan data dasar yang sama atas pembayaran bersih yang dilakukan kepada pemerintah dan penguasa masyarakat lainnya dimana data ini harus diungkapkan di banyak negara berkembang.”

Publish What You Pay menganjurkan pengungkapan seperti itu menjadi keharusan secara industri. Pengungkapan sukarela bukanlah suatu pilihan karena perusahaan mungkin merugi dengan pengungkapan informasi, sementara perusahaan lainnya tidak. Kampanye juga memperoleh keuntungan dari tekanan permintaan atas transparansi perusahaan dari pihak penanam modal, suatu kekuatan yang sangat luar biasa jika ditambahkan permintaan dari para ahli lingkungan, para konsumen pembayar pajak, dan kelompok-kelompok rakyat lainnya.

Publish What You Pay melakukan berbagai aktivitas yang luas di seluruh dunia. Ini menghasilkan tekanan – melalui penulisan surat, aktivitas media, dan pendekatan-pendekatan lainnya- baik pada pemerintah maupun pada perusahaan-

perusahaan industri ekstraktif untuk mengadopsi transparansi dan praktik pengungkapan. Kampanye ini disokong oleh pemrakarsa internasional lainnya seperti Extractive Industries Transparency Initiative (lihat di bawah) yang dipimpin Inggris. Kampanye ini telah mendorong pembuatan undang-undang transparansi internasional di Kongres Amerika Serikat dan memberikan dukungan dan nasihat untuk tingkat nasional.

Pada tahun 2002, pemerintah Inggris meluncurkan Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) di World Summit on Sustainable Development di Afrika Selatan. Pernyataan EITI dimaksudkan untuk meningkatkan transparansi atas pembayaran oleh perusahaan-perusahaan kepada pemerintah dan entitas yang berhubungan dengan pemerintah, juga transparansi atas pendapatan pemerintah secara nasional. EITI akan mencoba untuk melibatkan “pihak-pihak kunci terkait” – termasuk perusahaan-perusahaan minyak, pemerintah nasional, PBB, Bank Dunia, Organization for Economic Cooperation and Development, dan kelompok-kelompok masyarakat madani - untuk mengorganisir kesepakatan transparansi dari perusahaan pemerintah secara sukarela. EITI ditetapkan untuk memulai di delapan negara percobaan, termasuk Nigeria dan Azerbaijan.

Akan tetapi kampanye Publish What You Pay memperingatkan, “sementara beberapa negara-negara percobaan EITI berhasil menyelesaikan pembayaran dan pengungkapan pendapatan, masalah koalisi PWYP adalah bahwa proposal untuk pendekatan sukarela di tingkat nasional tidak akan dikirim ke negara-negara di mana transparansi sangat dibutuhkan.”

2. Revenue Watch (Pengamat Pendapatan)

Revenue Watch (Program Pengamat Pendapatan) dari Open Society Institute, yang dimulai pada bulan Januari 2002, membangun kemampuan masyarakat madani untuk memantau bagaimana pemerintah mengumpulkan dan membelanjakan pendapatan dari produksi dan penjualan sumber daya alam. Revenue Watch mendanai kelompok-kelompok pemantau anggaran masyarakat madani di negara-negara yang kaya akan sumber daya dan berkolaborasi dengan kelompok-kelompok ini dalam penelitian, pelatihan dan advokasi. Pada tahun 2003, Revenue Watch (Pengamat Pendapatan) mempublikasikan *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* (*Rezeki Nomplok Minyak Kaspia: Akan Menguntungkan Siapa?*), yang menjelaskan praktik-praktik paling baik dalam menggunakan dana minyak. Publikasi-publikasi lain sedang berjalan termasuk pedoman bagi para wartawan yang meliput isu sektor ekstraktif, pedoman bagi para investor tentang bagaimana menanam modal secara bertanggung jawab di negara-negara kaya akan sumber daya, dan suatu pedoman bagi para pembuat keputusan tentang bagaimana menggunakan pendapatan terbatas dari sumber daya alam sebaik-baiknya. Proyek tersebut dan mitra lokalnya telah menye-

lenggarakan sejumlah pelatihan untuk LSM, para wartawan, pembuat undang-undang, dan para pejabat pemerintah tentang isu manajemen pendapatan sektor ekstraktif.

3. Global Witness

Didirikan di London pada tahun 1993, Global Witness mengambil sasaran pada hubungan antara sumber daya alam dan konflik kekerasan serta penyalahgunaan hak asasi manusia. Sasaran pertama Global Witness adalah perdagangan kayu ilegal di perbatasan Kamboja - Thailand yang digunakan Khmer Merah untuk mendanai perangnya. Global Witness dapat untuk memberikan laporan saksi mata dari perdagangan ilegal tersebut. “Ketika kami mempublikasikan informasi ini, ada sebuah skandal di Thailand dan perbatasan ditutup,” kata Diarmid O’Sullivan, organisator kampanye Global Witness .

Global Witness terus memfokuskan diri pada ada hubungan antara sumber daya alam, korupsi, dan konflik, menganalisis segala sesuatu mulai dari berlian hingga minyak dan kayu. Transparansi pendapatan merupakan bagian utama dari semua usaha ini. “Pertama, kami mencari informasi yang paling sulit dan paling spesifik tentang korupsi,” kata O’Sullivan. “Kemudian kami membuatnya sebagai sebuah laporan dan menggunakan laporan tersebut untuk menciptakan kontroversi dan membuat jengkel orang yang melakukan berbagai hal yang sebenarnya tak boleh mereka lakukan.

Sebuah laporan Global Witness baru-baru ini yang disebut *Time for Transparency (Waktu untuk Transparansi)* menyoroti praktik pengungkapan sumber daya alam di lima negara, termasuk Kazakhstan. Laporan menyelidiki dugaan bahwa Presiden Nursultan Nazarbayev dan para pejabat tinggi lainnya terlibat dalam tindakan korupsi dengan perusahaan-perusahaan seperti Chevron dan Mobil, yang melancarkan pembayaran sebanyak AS \$ 78 juta untuk presiden yang ditransfer melalui rekening bank asing. Laporan juga termasuk sebuah foto Nazarbayev dalam pakaian renang, dengan judul, “Presiden Nazarbayev kurang terbuka tentang keuangannya.”

”Sebagai sebuah organisasi internasional, kami dapat menjadi sedikit lebih konfrontatif terhadap pejabat publik daripada terhadap kelompok-kelompok lokal, demi alasan keamanan dan politik,” kata O’Sullivan. Akan tetapi, ia menambahkan bahwa Global Witness tidak pernah menuduh tanpa meneliti dengan cermat bukti-bukti dan meninjau ulang dengan para pengacara. “Kami tidak mengatakan, ‘presiden negara X adalah seorang pencuri meskipun kami tahu bahwa dia memang pencuri. Kami mempublikasikan dokumen-dokumen yang menduga bahwa dia seorang pencuri dan kami meminta dia memberikan penjelasan.”

4. Pengamat Bank Eropa Bagian Tengah dan Timur

Central and Eastern Europe Bankwatch adalah sebuah jaringan kerja LSM dari 12 negara di Eropa Timur dan bekas Uni Sovyet. Menurut Petr Hlobil, misi jaringan kerja tersebut adalah untuk mencegah dampak lingkungan dan sosial yang membahayakan dari proyek-proyek pembangunan internasional, untuk mempromosikan alternatif-alternatif yang lebih baik, dan untuk mendukung partisipasi masyarakat pada kebijakan pembangunan. Bankwatch memfokuskan pada isu energi, transportasi, dan pertambangan, juga akses masyarakat untuk berhubungan dengan International Financial Institutions (IFIs), seperti European Investment Bank, Bank Dunia, dan lain-lain.

“Fokus utama kerja kami bukan pada kebijakan IFI tetapi proyek-proyek yang spesifik, kata Hlobil. “Proposal yang kami buat untuk perubahan kebijakan langsung berasal dari pengalaman kami dengan masalah-masalah pada proyek-proyek pembangunan yang spesifik.”

Sebagai bagian dari kerja ini, Bankwatch mempublikasikan laporan, lembaran fakta, laporan berkala, dan bahan-bahan situs yang luas. Bankwatch juga telah mengembangkan jaringan kerja “Bankwatchers” yang menerima *e-mail* terus-menerus terhadap berbagai aktivitas IFI di region dan diberikan kesempatan langsung untuk melobi para pejabat dari insitusi-institusi tersebut tentang isu lingkungan dan lain-lain. Hlobi melaporkan bahwa informasi yang dihasilkan oleh Bankwatch adalah alat yang efektif untuk melobi, dan ia menunjukkan bahwa “pembaca terbanyak dari laporan kami adalah European Investment Bank.”

“Pemerintah bukanlah sebuah batu monolith. Pemerintah terdiri atas beberapa bagian, departemen yang berbeda, cabang-cabang eksekutif dan legislatif, badan-badan audit- semuanya merupakan sumber-sumber yang potensial untuk memperoleh informasi yang relevan. Kami masih perlu melihat pemerintah sebagai pilihan utama untuk memperoleh informasi, tetapi kadang-kadang dibutuhkan waktu yang lama untuk membangun kredibilitas, aliansi, kontak, dan pengetahuan untuk melakukannya.”

—WARREN KRAFCHIK

IV. Empat Faktor Utama atas Keberhasilan Kerja Anggaran dan Kerja Pendapatan

Ada empat faktor penting yang membantu menentukan keberhasilan kerja anggaran dan pendapatan: analisis, membangun koalisi dan pengelolaan, media dan pendidikan masyarakat, dan menghadapi para pejabat publik.

Analisis

Berbagai anggaran dan kebijakan masyarakat yang berhubungan dengan industri-industri ekstraktif biasanya melibatkan dokumen-dokumen teknis yang rinci dan dapat menimbulkan serangkaian isu yang rumit. Sangat penting untuk mendekati keduanya, baik dengan tujuan yang kuat dan membuat kebijakan-kebijakan tersebut lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Akan tetapi, maksud baik saja tidaklah cukup. Kelompok-kelompok masyarakat madani juga perlu diberikan informasi untuk menentukan apa yang mereka inginkan dan bagaimana cara advokasi yang efektif. Analisis kuantitatif didasarkan atas data yang baik adalah penting karena orang dapat berbeda mengenai nilai, keputusan, dan prioritas, tetapi sulit berbeda dengan angka. Jika data menunjukkan anggaran untuk pendidikan telah berkurang

dari waktu ke waktu, sulit untuk mengatakan bahwa pendidikan adalah prioritas. Orang boleh tidak setuju dengan suatu arti atau suatu kesimpulan, tetapi analisis dapat menunjukkan secara tak terbantahkan apa yang sedang dan telah terjadi.

Analisis dalam konteks ini bukanlah analisis akademik, yang tidak berdampak langsung pada isu anggaran-anggaran yang sedang berlangsung, tetapi analisis *terapan* - kerja analitik dengan maksud untuk memahami berbagai kebijakan masyarakat dan juga mengubahnya. Analisis terapan mengajukan tiga pertanyaan mendasar: Apa fakta-faktanya? Apa arti fakta-fakta tersebut bagi kita? dan Tindakan dan perubahan apa yang dibutuhkan berdasarkan fakta-fakta tersebut? Analisis terapan menghasilkan informasi yang kredibel, tepat waktu menjelang proses perubahan kebijakan, dan bertujuan membuka perdebatan lebih luas dengan partisipasi masyarakat.

Ada empat tantangan utama untuk kerja analitik yang efektif: memperoleh informasi yang Anda perlukan; mengembangkan kemampuan analitik, memutuskan apa yang akan dianalisis; menerjemahkan dan menyebarluaskan analisis tersebut ke orang-orang yang tepat.

1. Memperoleh Informasi yang Anda Perlukan

Tantangan untuk analisis terapan anggaran dari kerja masyarakat madani atas industri-industri ekstraktif adalah memperoleh informasi yang diperlukan. Bahkan banyak negara tidak mempunyai pengalaman untuk mengumpulkan informasi anggaran.

Pada beberapa kasus, bahkan sebelum kerja analitik dapat dimulai, masyarakat madani perlu membuat kampanye untuk transparansi informasi anggaran dan data tentang interaksi pemerintah dengan industri-industri ekstraktif. Ini dibuktikan pada pemantauan FITRA, sebuah kelompok anggaran di Indonesia bertujuan untuk mendapatkan informasi dasar atas anggaran..

Apa saja indikator-indikator dasar dari transparansi mengenai anggaran dan industri ekstraktif? Transparansi lebih mudah dicapai jika rencana-rencana pemerintah untuk mengumpulkan dan mengeluarkan dana; dipublikasikan dalam bentuk yang dapat dimengerti; akurat dan dirinci dengan detail; dan dapat diakses dan dalam jumlah cukup agar masyarakat dapat memberikan komentar sebelum proposal bersifat final. “Jika Anda memperoleh informasi dari seorang anggota parlemen [ketika anggaran hampir disetujui], itu sangat terlambat,” kata Ott dari IPF.

Tuntutan masyarakat madani terhadap informasi anggaran menghadapi berbagai alasan, mulai dari “kami tidak tahu jumlahnya” hingga “terlalu mahal untuk dicetak”. Tuntutan transparansi dari pemerintah adalah tantangan ganda. Pertama, pemerintah harus ditekan untuk memberikan akses ke data yang sudah mereka miliki. Kedua, kelompok-kelompok anggaran perlu untuk menolong pemerintah memperbaiki kemampuan pengumpulan datanya, dan mengembangkan kemampuan dan metode untuk menganalisa data tersebut.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Peru- Membangun Budaya Pengawasan oleh Rakyat

Menurut Carlos Monge dari Kelompok Anggaran Rakyat, atau Grupo Propuesta Ciudadana, sebuah koalisi dari 11 LSM dan institusi-institusi lainnya, "Peru adalah sebuah negara dengan pola kekuatan pemerintahan oleh kelompok kecil. Meskipun modernisasi berlangsung sejak tahun '60-an, Peru tetap tertutup bagi partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan dan akses ke informasi publik. Bisnis asing dan bisnis domestik, katanya, terbiasa dengan perjanjian rahasia dalam berhubungan dengan pemerintah. Rakyat, tak mempunyai budaya berpartisipasi dan tidak menyadari hak mereka untuk melakukan ini. Monge dan rekan-rekannya telah bekerja untuk mempromosikan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan.

Usaha-usaha mereka dibantu oleh hukum nasional yang baru tentang transparansi dan hak-hak rakyat untuk mengakses informasi masyarakat, membangun prosedur dimana rakyat dapat menuntut informasi, dan membuat kantor-kantor pemerintah untuk menanggapi permintaan-permintaan itu. Hukum juga meminta kantor-kantor masyarakat untuk mempublikasikan semua informasi dalam web site. Suatu ketetapan yang meminta pemerintah regional dan lokal untuk melibatkan kelompok-kelompok masyarakat madani dalam mengevaluasi anggaran yang diusulkan setiap tahun.

Grupo Propuesta Ciudadana mengambil peluang ini untuk ikut serta dalam program masyarakat madani, Vigila Peru, dan melibatkan rakyat dalam evaluasi kinerja pemerintah di tingkat nasional, regional, dan lokal. Kelompok juga memantau anggaran pengeluaran, transparansi, isu-isu kesehatan, pendidikan, partisipasi masyarakat madani, dan termasuk perempuan, penduduk asli, dan orang miskin. Kemudian mereka menggunakan analisis untuk menghasilkan serangkaian laporan yang didistribusikan secara meluas ke para pejabat, media, dan masyarakat.

Sejauh ini usaha apa yang telah dicapai? "Kami telah mengembangkan kemampuan pemantauan rakyat lokal di 15 wilayah," kata Monge. "Hal itu telah memberikan pengaruh positif pada sikap penguasa regional dan lokal berkenaan dengan akses terhadap informasi masyarakat." Secara keseluruhan masih terdapat kekurangan. Banyak kelompok memfokuskan diri pada isu sekarang, sementara isu yang lebih besar tidak diperhatikan. Masih ada kekurangpahaman tentang transparansi dan kebijakan masyarakat sebagai bagian dari media.

Langkah-langkah besar berikutnya adalah untuk melibatkan masyarakat madani dan media dalam lokakarya pendidikan untuk meningkatkan kesadaran dan mengembangkan partisipasi masyarakat.

Di Peru dan Mongolia, kelompok-kelompok masyarakat madani menggunakan strategi ini untuk meminta janji-janji transparan pemerintah dan kemudian menekan pejabat-pejabat pemerintah untuk memegang janji mereka. Kelompok-kelompok lainnya, pertama-tama meminta kebebasan hukum untuk informasi dan kemudian menuntut implementasi hukum tersebut.

Legislatif dapat menjadi sekutu kunci bagi kelompok-kelompok masyarakat madani. Di banyak negara, eksekutif hampir memegang seluruh kekuasaan atas anggaran, sesuatu yang ingin dipatahkan oleh legislatif. Undang-undang merupakan titik akses yang lebih baik daripada eksekutif bagi kekuatan masyarakat madani yang sedang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan pendapatan dan anggaran. Dengan demikian, memperkuat akses legislatif ke kemampuan analisis data, juga memperkuat politik masyarakat madani.

International Financial Institution (IFI) seperti Bank Dunia dan International Monetary Fund (IMF) juga dapat bersekutu dalam memperjuangkan transparansi. Pendamping dari Mongolia dan Kroasia melaporkan menemukan pendukung-pendukung yang sangat kuat di IFI.

IFIs biasanya merupakan pendamping yang kuat untuk transparansi fiskal. Bank Dunia dan European Bank for Reconstruction and Development mendukung Extractive Industries Transparency Initiatives. International Monetary Fund meninjau ulang transparansi fiskal negara-negara anggota

Bekerja pada isu minyak dan gas mendapatkan tambahan rintangan transparansi informasi. Pada banyak kasus, pendapatan industri ekstraktif secara keseluruhan atau sebagian berada diluar anggaran, yang memungkinkan pendapatan tersebut disembunyikan di rekening-rekening rahasia. Kelompok-kelompok masyarakat madani pada industri-industri ekstraktif telah sering menekankan untuk memasukkan pendapatan dan pengeluaran tersebut ke dalam anggaran. Dengan demikian pendapatan dan pengeluaran dapat secara seksama.

Tantangan lain bagi pemantauan pendapatan industri ekstraktif adalah bahwa ada pelaku-pelaku lain yaitu perusahaan-perusahaan multinasional. “Meminta pemerintah memberikan informasi kepada masyarakat merupakan satu hal. Meminta perusahaan-perusahaan untuk melakukannya adalah hal lain,” kata Tsalik. Meskipun demikian, Publish What You Pay, Extractive Industries Transparency Initiative, dan

kelompok-kelompok masyarakat madani fokus kepada tekanan internasional terhadap perusahaan-perusahaan agar lebih transparan.

Organisasi-organisasi masyarakat madani yang berkerja pada anggaran dan industri-industri ekstraktif tidak perlu untuk menunggu pemerintah dan perusahaan-perusahaan untuk transparans dan mulai memberikan data mereka. Kelompok-kelompok pemantau dapat melakukan strategi untuk memeriksa dan memperoleh informasi yang kuat dari pemerintahan dan perusahaan yang tidak mau bekerja sama.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Uganda – Menyodorkan Analisis Anggaran ke Akar Rumput

Uganda Debt Network (UDN) adalah sebuah LSM yang untuk melayani kebutuhan rakyat miskin di negara tersebut dan memberikan rakyat suara dalam pembuatan keputusan ekonomi dan politik. Ketika mulai bekerja pada tahun 1996, misi pertama UDN adalah untuk advokasi pembebasan utang karena utang yang besar mengeringkan sumber daya yang ada.

Dua tahun kemudian, Uganda memenangkan pembebasan sebanyak AS \$ 90 juta per tahun, dengan janji pemerintah untuk mengurangi kemiskinan. UDN kemudian bertekad dan mempelopori usaha untuk menjamin bahwa dana-dana tersebut dianggarkan untuk rakyat miskin dan benar-benar menyentuh rakyat miskin.

Pada tahun 2002, UDN memandu proyek Community Based Monitoring System. Basil Kandyomunda, wakil direktur eksekutif UDN mengatakan “Program ini merupakan sebuah proses jangka panjang yang bertujuan untuk memobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi secara penuh dalam memantau kualitas pelayanan badan-badan pemerintah. Program ini melibatkan rakyat untuk mengukur kinerja dari badan-badan tersebut dan dampak program pemerintah terhadap rakyat miskin.” Dalam prosesnya, program ini juga memberikan rakyat miskin keterampilan baru dan pengalaman dalam pembuatan keputusan politik, pemberdayaan masyarakat, dan partisipasi masyarakat.

Untuk melaksanakan pekerjaan ini, UDN menyeleksi dan melatih sekelompok sukarelawan lokal di masing-masing wilayah. “Beberapa dari mereka adalah pensiunan, beberapa putus sekolah, dan beberapa di antaranya pemimpin masyarakat,” kata Kandyomunda. Para sukarelawan pertama ini meneruskan pelatihan ini kepada yang lainnya untuk membentuk jaringan kerja sukarelawan yang semakin luas. Menurut Kandyomunda, pada mulanya terjadi friksi antara

para pemantau masyarakat dan para pejabat lokal, tetapi dengan berjalannya waktu mereka telah menjadi sekutu. Para pejabat melihat proyek ini sebagai untuk menelusuri apa yang seharusnya mereka terima dari pemerintah di atasnya dan sebagai sebuah alat yang konstruktif untuk mendapat masukan dari rakyat.

Menurut Jim St. George, ada sumber informasi di luar dinding pemerintah dan perusahaan - orang-orang di lapangan, kontrak, penelitian di lapangan, lawan, undang-undang nasional, organisasi internasional - juga informasi yang tidak resmi. Hal terpenting bagi St. George adalah kelompok-kelompok tersebut harus memperoleh informasi di mana pun mereka bisa mendapatkannya. Dick Lavine dari Texas mengatakan, “Saya mempunyai orang-orang di pemerintah yang membocorkan informasi kepada saya dengan menggunakan alamat *hotmail* dengan nama palsu untuk melindungi identitas mereka, atau membisikkan sesuatu kepada saya di dalam *lift*.”

Diarmid O’Sullivan dari Global Witness menggambarkan banyak sumber yang telah digunakan kelompok-kelompok ini untuk memperoleh informasi berkaitan dengan industri ekstraktif dan pemerintah, termasuk pejabat pemerintah yang tidak puas dan yang menginginkan reformasi, orang-orang yang bekerja di pemerintahan asing atau organisasi-organisasi internasional, perusahaan pesaing yang tidak puas, para wartawan, dan kelompok-kelompok masyarakat madani lokal.

Menurut Warren Krafchik, betapapun baiknya Anda dalam memperoleh sumber informasi dari luar pemerintah, masih penting menekan pemerintah untuk menjadi sumber informasi. “Pemerintah bukanlah sebuah batu monolith. Pemerintah terdiri atas beberapa departemen, badan-badan eksekutif dan legislatif, badan-badan audit – semuanya merupakan sumber-sumber yang potensial untuk informasi,” kata Krafchik. “Kami masih melihat pemerintah sebagai pilihan utama, tetapi kadang-kadang diperlukan waktu yang panjang untuk membangun kredibilitas, aliansi, kontak, dan pengetahuan untuk melakukan itu.”

Pada beberapa kasus, kelompok-kelompok itu telah mulai untuk mengumpulkan data mereka sendiri untuk mengetahui kelemahan pemerintah dalam pengumpulan data dan manajemen. Strategi Uganda Debt Network adalah langsung terjun ke masyarakat untuk melihat berapa dolar anggaran sesungguhnya yang sampai di sana, bagaimana uang tersebut dibelanjakan, dan apa dampak pengeluaran tersebut bagi kehidupan rakyat.

Juga merupakan hal yang alamiah bagi kelompok-kelompok untuk prihatin karena tidak mempunyai data atau informasi yang cukup. Strategi yang disarankan oleh St. George kepada para pemantau adalah untuk membuat analisis dengan data yang mereka miliki dan memperlihatkannya kepada para pejabat pemerintah terkait,

dan berkata, “Ini adalah yang terbaik yang bisa kita lakukan dengan data yang kita peroleh. Apakah ini akurat?” “Jika tidak akurat,” kata St. George, “mereka mungkin lebih cenderung untuk membuat data yang relevan tersedia.”

2. Mengembangkan Kemampuan Analitik

Bagi masyarakat madani yang bekerja pada anggaran dan industri ekstraktif, kemampuan analitik yang solid adalah penting dan perlu untuk berpikir secara strategis tentang bagaimana mengembangkan kemampuan dan posisi mereka sebagai sebuah organisasi analitik.

Ketepatan dan kredibilitas sangat penting. Sebuah kesalahan yang mencolok dapat menimbulkan berbagai pertanyaan tentang keakuratan pekerjaan Anda selama bertahun-tahun ke depan. Seseorang tidak harus bergelar Ph.D agar dapat bekerja secara efektif sebagai seorang analis anggaran; pada banyak kasus, keterampilan teknis yang diperlukan tidak lebih dari menambah, mengurangi, mengalikan dan membagi. Namun, ia melibatkan berbagai keterampilan analitik tertentu, khususnya kemampuan untuk berpikir bagaimana angka-angka dan data dapat memperkuat suatu kasus. Kelompok-kelompok itu sendiri, terlepas dari tingkat keterampilan anggota mereka, perlu komitmen tertinggi terhadap integritas analitik.

Beberapa kelompok memulai dengan mensubkontrakkan pekerjaan analitik, memberikan beberapa kemampuan dasar analitik kepada koalisi atau kelompok mereka. Jika sebuah kelompok akan terlibat dalam analisis anggaran secara mendalam dan untuk jangka waktu yang lebih lama, membangun kemampuan analitik sendiri akan diperlukan. Di Kroasia dan di mana saja, kelompok-kelompok itu telah muncul dari kalangan akademi, institusi-institusi dengan kemampuan analitik akademik dan memperluas partisipasi masyarakat madani. Kelompok-kelompok juga perlu memikirkan di mana menempatkan dirinya dalam spektrum antara “analis akademik” dan “advokasi”, .

Terdapat sejumlah perbedaan antara kemampuan analitik yang dibutuhkan untuk melakukan kerja anggaran versus kerja pada industri ekstraktif. “Pengamat pendapatan membutuhkan lebih banyak keterampilan untuk menyelidik,” kata Kandyomunda dari Uganda. Jim St. George menunjukkan bahwa “kelompok-kelompok anggaran adalah khas orang kebanyakan dalam masalah pengeluaran - mereka tahu tentang perawatan kesehatan, contohnya, tetapi dapat bermitra dengan kelompok lain untuk memperoleh lebih banyak keahlian spesifik”. Di sisi lain kerja industri ekstraktif, sering membutuhkan beberapa keahlian sangat khusus dari industri terkait.

Pada semua kasus, tantangan ”ahli analisis” adalah menjamin agenda analitik kelompok diarahkan kepada berbagai isu, pertanyaan, dan tujuan yang cocok dengan prioritas masyarakat bukan sekadar temuan menarik untuk dikaji. Siapa yang mene-

tapkan agenda analitik? Di Meksiko, FUNDAR mengangkat isu dengan menghubungkan kemampuan menganalisis anggaran dengan kesehatan ibu. Kelompok-kelompok lain membuat agenda analitik sebagai subjek diskusi bagi kelompok mereka dan menghubungkan kemampuan analitik ke dalam usaha-usaha koalisi yang luas.

Kerja analitik perlu menjadi kredibel dan kokoh dan tidak tergantung pada partai politik mana pun, tapi kerja analitik tidak harus netral. Kerja analitik dapat berasal dari susunan nilai yang khusus – bahwa kepentingan rakyat miskin harus menjadi prioritas utama, atau pendapatan dari minyak hendaknya digunakan untuk memperbaiki pelayanan sosial.

3. Apa yang Akan Dianalisis

”Terdapat banyak sekali isu hangat yang dapat Anda analisis,” kata St. George. “Yang jadi pertanyaan adalah: Bagaimana kelompok-kelompok ini menentukan isu dan pertanyaan mana yang akan diangkat?”

Tujuan analisis masyarakat madani, baik pada anggaran maupun industri ekstraktif, bukanlah untuk pengetahuan semata, tetapi karena pengetahuan tersebut dapat menjadi alat untuk perubahan kebijakan atau sosial.

Pada beberapa kasus, kelompok-kelompok ini ingin menganalisis isu-isu “besar”. Berapa banyak anggaran keseluruhan untuk negara dan ke mana perginya uang itu? Dari mana uang itu berasal? Berapa banyak perusahaan minyak utama yang beroperasi di negara membayar pajak? Bagaimana pajak tersebut dibandingkan dengan keuntungannya? Bagaimana pajak tersebut dibandingkan dengan apa yang mereka bayar di tempat lain? Bagaimana dana-dana itu diinvestasikan? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini dapat menolong para analis menerangkan gambaran besar tersebut kepada masyarakat, media dan para pembuat keputusan.

Pada kasus-kasus lain, kelompok-kelompok memilih untuk fokus untuk - alasan-alasan strategis – pada isu yang lebih sederhana. Di Peru, kelompok-kelompok masyarakat madani fokus pada kinerja pemerintah di bidang seperti perawatan kesehatan setelah pemerintah nasional mulai mendesentralisasikan pelayanan dan fungsi pemerintah.

Bagi kelompok-kelompok anggaran, isu-isu yang berkaitan dengan kemiskinan sering menjadi fokus utama. IDASA di Afrika Selatan, menyimpulkan bahwa arti pengurangan kemiskinan adalah terlalu luas. Mereka membagi-bagi isu kemiskinan dan pertama-tama melihat pengeluaran untuk anak-anak (lihat Gambaran dari Lapangan pada halaman berikutnya). Sejumlah kelompok di seluruh dunia telah melakukan kerja analitik pada isu jender dalam anggaran.

Karakteristik dari kerja anggaran dan kerja industri ekstraktif adalah keduanya mengandalkan dokumen-dokumen tertentu yang diperoleh, dianalisis, dan diterprestasikan oleh kelompok masyarakat madani. Untuk anggaran, hal ini termasuk

anggaran itu sendiri, laporan audit, informasi tentang sumber pendapatan pemerintah, dan data ekonomi. “Kami mempunyai banyak kelompok yang mengamati berbagai kebutuhan, tetapi sangat sedikit yang mengamati pendapatan,” kata Lavine dari Texas. “Orang takut untuk mengamati pendapatan karena mereka merasa mungkin tidak cukup tahu untuk ikut campur.”

Kelompok-kelompok yang bekerja pada industri ekstraktif telah mempunyai sekumpulan dokumen dasar sendiri untuk dimiliki dan dianalisis. Ini termasuk kontrak-kontrak antara pemerintah dan perusahaan-perusahaan, perjanjian pembagian hasil produksi atau perjanjian kerja sama mengenai pembagian pendapatan dari ekstraktif, laporan pendapatan tahunan dari perusahaan-perusahaan sektor ekstraktif, data tentang produksi, ekspor, harga-harga komoditas dunia, dan bahan-bahan lain yang digabungkan, akan melukiskan berapa banyak uang yang diperoleh pemerintah dari sumber daya alamnya.

Baik isu anggaran maupun isu sektor ekstraktif langsung menyentuh pada sekumpulan isu makro ekonomi yang dapat dianalisis, termasuk pengaruh kebijakan pada pertumbuhan, inflasi, lapangan kerja, utang, investasi asing, dan faktor-faktor lainnya. Jika kita menaikkan pajak, apa pengaruhnya terhadap pertumbuhan? Jika kita mengeluarkan lebih banyak untuk pendidikan, bagaimana dampaknya terhadap utang? Jika bagian lebih besar dari pendapatan minyak dihabiskan sekarang, bagaimana dampaknya terhadap inflasi? Para pejabat pemerintah, perusahaan-perusahaan, institusi-institusi keuangan internasional, dan lain-lain akan mempunyai jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini. Untuk berpartisipasi secara efektif dalam diskusi kebijakan ini, kelompok-kelompok masyarakat madani harus juga memberikan pendapat yang bersifat mendidik dan argumentasi yang didukung oleh fakta-fakta.

Kerja masyarakat madani pada isu anggaran atau sektor ekstraktif tidak dilaksanakan dalam kevakuman. Pada kebanyakan kasus, pemerintah mempunyai prosesnya sendiri yang sedang berlangsung untuk mengembangkan kebijakan. João Sucupira menerangkan bahwa di Brasil, “sebelum anggaran, ada rencana empat tahun yang mendasari berbagai tujuan. Ini adalah tujuan yang bersifat kuantitas. Salah satu jenis analisis yang kami lakukan adalah memeriksa apakah alokasi pada anggaran sesuai dengan tujuan-tujuan ini.”

Afrika Selatan – Melampaui “Negara Miskin”

Salah satu seruan bersama dari kerja masyarakat madani seluruh dunia adalah bekerja untuk anggaran masyarakat yang “berpihak kepada rakyat miskin”. Kebijakan anggaran telah dihubungkan dengan setumpuk usaha global untuk mengurangi kemiskinan – termasuk penghapusan utang, PRSP Bank Dunia dan lain-lain. Tetapi apa arti “pengurangan kemiskinan”? Bagaimana masalah bisa menjadi begitu besar dan begitu umum untuk diatasi secara efektif, khususnya pada kebijakan, di mana kemajuan-kemajuan dapat dibuat ketika tujuan-tujuan itu bersifat fokus dan jelas?

Di Afrika Selatan, di mana kemiskinan berlangsung dengan serius, IDASA pelopor kerja anggaran telah mengadopsi sebuah strategi yang disebut “membagi-bagi yang miskin” – yang menoleh pada kelompok-kelompok miskin dan isu-isu kemiskinan satu per satu. Kerja IDASA untuk anak-anak miskin adalah sebuah model yang sangat dikenal.

Melalui Pelayanan Informasi Anggaran, IDASA menganalisis pengeluaran masyarakat pada isu-isu seperti kesehatan anak-anak dan akses ke pendidikan. IDASA mengevaluasi pengeluaran-pengeluaran tersebut, tidak hanya evaluasi pengeluaran pada tahun sebelumnya, tetapi juga kewajiban legal pemerintah Afrika Selatan terhadap anak-anak di bawah hukum nasional dan sesuai dengan hak asasi manusia internasional. Hanya memfokuskan pada satu kelompok rakyat miskin membuat isu ini menjadi spesifik dan jelas. IDASA telah melakukan isu yang hampir sama - dan penelitian anggaran berbasis sektor pada isu-isu seperti perawatan HIV/AIDS, perempuan, dan orang cacat.

IDASA kemudian memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat madani untuk menggunakan informasi dan analisisnya untuk menolong para wartawan mengembangkan berita yang kuat, dan untuk berinteraksi secara langsung dengan para pejabat publik Afrika Selatan yang bersangkutan. Pekerjaan ini termasuk pelatihan, berbagai publikasi yang melibatkan media massa, membangun koalisi, dan melobi.

Untuk tahap berikutnya, IDASA merencanakan untuk memeriksa bagaimana dana digunakan dan apa yang dihasilkan dari pengeluaran itu bagi kehidupan anak-anak. Pada akhirnya, ini bukanlah tentang apa yang dibelanjakan; tetapi tentang bagaimana kerja anggaran masyarakat madani dapat menunjukkan dampak pengeluaran tersebut bagi kehidupan individu.

Di sekitar Bolivia, kenaikan pajak perusahaan-perusahaan minyak asing adalah isu politik utama di negara tersebut. Jim Shultz baru-baru ini mewawancarai Presiden Bolivia, Carlos Mesa, dan menanyakan tentang tidak inginnya dia untuk menaikkan pajak terhadap perusahaan-perusahaan ini. Presiden Mesa menjelaskan bahwa menaikkan pajak pada perusahaan minyak asing akan membuat Bolivia nampak seperti tempat investasi yang tidak stabil. Menganalisis “keyakinan” tersebut merupakan sebuah proyek yang jelas bagi kelompok-kelompok masyarakat madani di sana.

Berbagai mekanisme dan proses yang digunakan pemerintah di sektor anggaran dan di sektor ekstraksi mineral dan minyak menimbulkan pertanyaan-pertanyaan kebijakan penting lain. Bagaimana pemerintah mengumpulkan pajak? Apakah efisien atau memungkinkan timbulnya celah dan korupsi?. Bagaimana pemerintah meminta perusahaan-perusahaan minyak untuk melaporkan produksi dan pendapatan? Apakah itu dapat menjawab semua kegiatan ekonomi sebagaimana mestinya? Atau masih meninggalkan celah-celah penting? Contohnya jika peraturan lemah, perusahaan dapat mengambil manfaat untuk melakukan *transfer pricing*, untuk menghindari pembayaran pajak kepada pemerintah di mana mereka beroperasi. Hampir sama, kekurangan keahlian pemerintahan tentang operasi fiskal perusahaan minyak, gas, dan tambang dapat menyebabkan tidak cukup besar pajak yang dibebankan kepada perusahaan. Bagaimanapun pemerintah menjalankan tugasnya, apakah bisa memberikan dampak sebanyak ukuran yang nyata seperti alokasi kenaikan pajak dan anggaran. Bisnis pemerintah seperti tingkat pajak dan alokasi anggaran selalu mendapat kritik dari rakyat.

Kerja anggaran maupun industri ekstraktif selalu mengamati apa yang ada di atas kertas. Akan tetapi apa yang tertulis di atas kertas tidak selalu sama dengan apa yang sedang terjadi di dunia nyata. “Di banyak negara di mana kita melakukan pemantauan, ada perbedaan besar antara anggaran yang disetujui oleh badan pembuat undang-undang dan anggaran yang sesungguhnya dibelanjakan,” kata Warren Krafchik. “Sangat penting bahwa kita mengamati bagaimana dana itu sesungguhnya dibelanjakan dan yang mereka beli.” Krafchik mengajak kelompok-kelompok anggaran untuk bekerja sama dengan pejabat-pejabat negara yang mengaudit, atau untuk memperluas upaya untuk memantau realitas anggaran di lapangan.

Sedikit orang akan berdebar-debar keras saat melihat gambar pada grafik. Kebanyakan orang memerlukan sesuatu yang lebih menantang daripada sekadar angka-angka untuk bisa tertarik pada suatu isu. Yang terbaik adalah memberikan sentuhan manusiawi atas isu itu. Jika tidak isu ini akan menjadi abstrak. Mengacu pada kerja FUNDAR perihal kesehatan ibu, Helena Hofbauer mengatakan kelompoknya membuat analisis tentang kesehatan ibu di Meksiko dengan lebih menarik, dengan cara menambahkan informasi dan anekdot yang didapat dari kelompok-kelompok yang bekerja di lapangan.

Memulai analisis yang saksama dan menarik seperti ini menakutkan. Banyak pendamping dapat merasakan kerja analitik mereka tidak cukup. Kelompok-kelompok pemantau dan pendamping hendaknya mempertimbangkan mulai dari sesuatu yang sederhana dan dapat dikelola (misalnya, tren lima tahun laporan pendapatan minyak bagi negara, atau berapa banyak pengeluaran yang diusulkan pemerintah untuk sekolah-sekolah pada tahun ini dibandingkan dengan tahun lalu) dan lambat laun memperluas fokus mereka.

Pelajaran lain adalah bahwa Anda tidak harus membuat materi yang baru untuk memperoleh sesuatu yang bermakna. Beberapa kerja analitik yang paling baik adalah membungkus materi lama yang dihasilkan oleh orang lain dengan cara yang baru. Menurut O'Sullivan, laporan-laporan Global Witness biasanya menggunakan "campuran" informasi yang telah diketahui oleh masyarakat dengan beberapa informasi baru dari sumber kita sendiri." Strategi ini telah sering membantu Global Witness dalam membuat berita internasional.

4. Menerjemahkan dan Menyebarkan Analisis

Bagian yang vital dari analisis yang baik adalah membuatnya dapat dimengerti dan menarik orang-orang di luar lapangan. Sama pentingnya adalah menyampaikan informasi itu kepada audiens yang ingin Anda pengaruhi.

Lebih daripada sekadar formula, proses penyederhanaan dan penerjemahan adalah suatu sikap. Kelompok-kelompok itu perlu untuk tetap mengingat audiens mereka - rakyat, para pembuat kebijakan, para wartawan, dan organisasi-organisasi lainnya. Sangat sedikit wartawan atau para pembuat undang-undang ahli dalam kebijakan anggaran atau industri ekstraktif. Sebuah analisis yang menyeluruh dapat sangat efektif.

Langkah pertama adalah menyaring jargon. Atau serangkaian istilah teknik. Jika istilah-istilah tertentu dianggap penting ("pajak progresif", "perjanjian bagi hasil produksi"), maka istilah-istilah tersebut perlu untuk didefinisikan dalam bahasa yang sederhana. Ini bukan untuk menyederhanakan analisis tetapi lebih untuk merangkan ide-ide rumit agar dapat dimengerti.

Langkah berikutnya adalah pembuatan materi yang dapat diakses yang menampilkan analisis dan pesan yang menarik. Kelompok-kelompok pemantau telah menggunakan segalanya, mulai dari laporan yang panjang (dengan ringkasan eksekutif yang jelas dan singkat) sampai laporan berkala hingga laporan "singkat". Internet adalah alat penting untuk pendistribusian yang ekonomis dan cepat untuk para pemeriksa yang luas di seluruh dunia. Katarina Ott menyarankan agar kelompok-kelompok anggaran menaruh informasi mereka di internet, bahkan sebelum materi dicetak, karena penting untuk mengeluarkan analisis ketika isu tersebut sedang diperhatikan.

Begitu kelompok telah mengembangkan rencana untuk menyederhanakan, menerjemahkan dan menyebarluaskan sebuah analisis, kelompok itu harus mengambil langkah berikutnya yaitu pelatihan langsung kepada para pemirsa – sekutu-sekutu sektor madani, para wartawan dan para pejabat kunci yang terlibat dalam isu tersebut. “Informasi yang kami hasilkan sepenuhnya diterangkan kepada kelompok-kelompok yang bekerja sama dengan kami dan kami mengusahakan agar mereka memahaminya,” kata Hofbauer.

Membangun dan Mempertahankan Koalisi Advokasi

Koalisi dapat menjadi sumber pengaruh politik dan persahabatan pribadi atau serangkaian konflik. Koalisi memainkan peranan penting khususnya pada kerja anggaran, termasuk kerja pada pendapatan industri ekstraktif. Ada tiga isu utama untuk dipertimbangkan mengenai koalisi: biaya dan manfaat; pengembangan strategi; dan struktur organisasi.

1. Manfaat dan Biaya Kerja Anggaran Koalisi

Koalisi yang efektif dapat menambah manfaat bagi kerja advokasi. Koalisi yang efektif dapat memperkuat pengaruh politik Anda. Koalisi yang efektif juga dapat membawa berbagai sumber daya dan gagasan - sesuatu yang penting bagi anggaran dan industri ekstraktif. Bahaya khusus dari kerja anggaran adalah bahwa hal itu dapat memecah masyarakat madani ke dalam teknokrat di satu pihak dan aktivis akar rumput di pihak lain. Menghubungkan kedua kelompok ini membangun kekuatan politik, membantu meyakinkan bahwa analisis anggaran menjawab pertanyaan-pertanyaan yang tepat, dan mendisiplinkan kelompok-kelompok untuk berbicara dengan cara yang dapat dimengerti. “Isu-isu ini sering kali bersifat teknis, dan orang yang melakukan pekerjaan ini adalah para ekonom atau sarjana yang tidak terbiasa untuk membuat sesuatu menjadi mudah bagi yang bukan ahlinya,” kata Tsalik. “Koalisi menolong kita untuk tidak terperangkap dalam istilah-istilah seperti ‘rasio perolehan’ dan hanya 5 hingga 10 orang yang memahami.”

Koalisi juga menghindarkan dari duplikasi usaha yang tidak diperlukan, dan membangun hubungan antara kelompok yang bekerja di tingkat lokal, nasional, dan internasional. Mereka juga memberikan kesempatan belajar kepada orang-orang yang baru bekerja, dan koalisi yang luas dapat menciptakan sebuah entitas yang melaluinya pejabat pemerintah dan penasihat politik dapat bernegosiasi.

Koalisi dapat mengangkat kecenderungan organisasi masyarakat madani yang fokus terhadap kepentingan program mereka daripada bekerja sama untuk program bersama. Sering sekali kelompok-kelompok ini berkompetisi untuk melindungi “kue” mereka, daripada melakukan usaha bersama untuk membuat “kue” menjadi lebih besar. Koalisi menjadikan kelompok-kelompok ini bekerja sama dalam menyatukan isu seperti pertengkaran atas transparansi anggaran atau kerja pada isu pendapatan dan isu pajak.

Ini adalah alasan-alasan positif untuk membangun koalisi. Akan tetapi, ada juga beberapa kelemahan koalisi. Koalisi bergerak lambat, tindakan mereka menjadi tidak praktis, dan mereka memerlukan banyak waktu dan tenaga untuk membangun dan mengelola. “LSM menghabiskan banyak waktu untuk menentukan siapa yang mempunyai strategi yang tepat,” kata Petr Hlobil. “Potensi-potensi konflik berkisar antara tindakan yang akan diambil hingga konflik antar individu.”

Menurut Martin Tisne, “koalisi sering kali sangat efektif ketika mereka diarahkan ke sasaran yang ditetapkan dengan baik. Begitu sasaran dicapai, koalisi menghilang atau membentuk koalisi baru. Keuntungan koalisi pengamat anggaran dan pendapatan adalah bahwa sasaran-sasaran mereka biasanya sangat spesifik.”

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Meksiko – Membangun Koalisi atas Kesehatan Ibu

Pada tahun 2001, lima perempuan meninggal setiap harinya di Meksiko karena komplikasi semasa hamil, melahirkan atau begitu selesai melahirkan. Dua pertiga dari kematian ini terjadi di wilayah paling miskin di negara tersebut dengan populasi penduduk asli terbesar, di mana kurangnya akses kesehatan merupakan hal biasa. Pada tahun 2002, FUNDAR, sebuah pusat analisis dan penelitian yang bekerja untuk isu anggaran di Meksiko, meresmikan sebuah proyek untuk memeriksa bagaimana dana-dana negara ditujukan untuk kematian ibu. Proyek ini muncul sebagai suatu model penting untuk membangun sebuah koalisi yang efektif antara beberapa organisasi dengan kemampuan penelitian yang kuat dengan kelompok-kelompok yang bekerja di garis depan.

FUNDAR mempunyai pengalaman menganalisis isu-isu anggaran, termasuk kerja yang menonjol pada jender, FUNDAR tidak mempunyai pengetahuan khusus yang diperlukan untuk menganalisis pengeluaran untuk mengurangi kematian ibu. FUNDAR menjembatani hal ini dengan membentuk aliansi-aliansi dengan para peneliti dan aktivis yang mengetahui hal itu dengan baik. “ Dengan

mengubah proyek menjadi suatu usaha bersama, kita dapat melampaui analisis dari anggaran federal,” kata direktur eksekutif FUNDAR, Helena Hofbauer. “Kita juga dapat menggabungkan temuan-temuan tersebut dengan informasi dan cerita langsung dari lapangan. Ini penting agar bisa memahami apa yang sedang terjadi di sana.”

Kerja analitik juga direncanakan dengan melihat langsung usaha memberikan advokasi. “Ketika kita melihat isu yang akan dianalisis, organisasi-organisasi perempuan memaparkan informasi yang akan berguna untuk kampanye mereka,” kata Hofbauer.

Dokumen penelitian yang diciptakan oleh koalisi menawarkan lebih dari 100 halaman data, analisis, dan argumentasi. Dokumen ini juga memasukkan ringkasan eksekutif agar informasi tersebut dapat diakses oleh para pendamping, media, dan para pembuat kebijakan.

Dengan analisis di tangan, koalisi mengembangkan proposal-proposal anggaran yang nyata dan meluncurkan media berskala penuh dan usaha advokasi untuk mempromosikan proposal-proposal tersebut, termasuk forum publik dengan pejabat kunci pemerintah yang disiarkan lewat saluran publik dari kongres. Hasil dari usaha koalisi, program kesehatan ibu anggarannya naik hampir 10 kali lipat.

Aliansi strategis yang dibentuk oleh FUNDAR dan yang lainnya telah menghasilkan hubungan LSM yang lebih kuat, lebih banyak pengetahuan teknis, melibatkan para pejabat, dan membuat kehadiran politis dapat diterapkan pada isu terkait lainnya di masa mendatang. “Semua kekuatan yang berbeda dari peserta digabungkan untuk dimanfaatkan,” kata Hofbauer. “Hal ini memberikan hasil yang lebih baik daripada apa yang telah dicapai secara sendiri-sendiri.”

Pada beberapa isu, kekuatan koalisi tidak diperlukan dan mungkin lebih mudah bagi sebuah kelompok untuk bertindak sendiri. Namun demikian, ketika kelompok-kelompok pemantau dan advokasi mengantisipasi suatu tantangan yang keras untuk mengubah pendapat masyarakat dan/atau kebijakan yang didukung oleh lawan yang kuat, kekuatan sebuah koalisi mungkin sangat penting.

2.Strategi Pengembangan untuk Koalisi – Tujuan, Pemimpin dan Sekutu

Mekanisme membangun koalisi dimulai dengan tujuan bersama dan dengan kepemimpinan yang dapat menyatukan rakyat. Tujuan ini dapat menjadi fokus atau luas, tergantung pada keadaan. Jim Shutz menggambarkan suatu koalisi anggaran di

California untuk tujuan jangka pendek yang spesifik untuk pelaksanaan analisis krisis anggaran negara. Untuk membangun proyek itu, koalisi berjalan terus menjadi aliansi yang berkelanjutan. FUNDAR di Meksiko membangun koalisi sekitar isu kebijakan yang spesifik, masalah kematian ibu, yang berkembang menjadi kolaborasi yang mendalam sekitar isu-isu baru setiap tahun.

Kepemimpinan koalisi dapat berasal dari sebuah kelompok yang telah menangani isu itu di mana anggota-anggota koalisi yang berpotensi dapat memainkan peran sebagai pemimpin. Koalisi juga dapat dimulai dengan kelompok luar yang berperan sebagai katalisator. Pada isu penghapusan utang, Basil Kandyomunda dari Uganda Debt Network mengatakan bahwa Oxfam telah berperan sebagai katalisator dalam membentuk koalisi. Bijan Khajehpour dari Iran mencatat bahwa badan-badan PBB hendaknya juga dianggap sebagai katalisator yang potensial. Apakah dari dalam atau luar, seorang pemimpin koalisi harus terlihat sebagai perantara yang jujur, yang membuat para peserta sungguh-sungguh ingin mencoba membangun dan membagi pengaruh, bukan berebut kekuatan.

Ketika membangun sebuah koalisi dan meyakinkan pihak-pihak lainnya untuk bergabung, perlu pertama-tama untuk mempertimbangkan sumber daya apa yang diperlukan oleh koalisi dan kelompok mana yang dapat menyediakannya. Mitra koalisi yang tepat dapat menghasilkan kredibilitas publik, tambahan anggota berbasis aktivis, keahlian analitik atau isu spesifik, hubungan yang baik dengan media, pengalaman advokasi, hubungan dengan akar rumput dan hubungan dengan para pejabat publik.

Memperoleh tokoh-tokoh dan kelompok kunci untuk bergabung dalam sebuah koalisi merupakan satu hal lain. Isu-isu anggaran dan isu industri ekstraktif pada umumnya mengalami kendala politik yang sama – keduanya sering dianggap sebagai suatu langkah yang diangkat dari berbagai keprihatinan, seperti pendidikan, perawatan kesehatan, dan lain-lain yang mempengaruhi kehidupan rakyat sehari-hari. Untuk mendapatkan perhatian dan keterlibatan, penting untuk membangun hubungan antara anggaran dan isu-isu yang telah dikerjakan oleh kelompok-kelompok tersebut. Beberapa kelompok anggaran telah membuat hubungan dengan menciptakan anggaran bagi anak-anak, atau fokus terhadap perempuan. Uganda Debt Network membuat hubungan antara anggaran dan korupsi serta perjuangan melawan kemiskinan. Program Vigila Peru menggunakan kepentingan kelompok-kelompok dalam kerja anggaran lokal untuk melibatkan mereka pada isu anggaran di tingkat nasional. Strategi-strategi membangun jembatan seperti ini memainkan peranan penting juga di koalisi sekitar isu-isu industri ekstraktif.

Membangun koalisi dapat menolong kelompok-kelompok anggaran menemukan banyak sekutu yang sama dan beberapa yang tak terduga. "Pergerakan buruh tani adalah gerakan yang paling kuat di Brasil," kata João Sucupira. "Sekarang mere-

ka menginginkan informasi tentang anggaran, dan dengan informasi ini, pergerakan tersebut akan menjadi semakin kuat.” Sejak anggaran masyarakat menyentuh berbagai macam isu dan sektor (kesehatan, pendidikan, perumahan, dll.) kelompok-kelompok yang menaruh perhatian terhadap semua isu ini merupakan sekutu yang potensial.

Isu sektor ekstraktif mempunyai kelompok sendiri yang terdiri atas berbagai sekutu yang berbeda. Para pencinta lingkungan, buruh industri, masyarakat pribumi, kelompok-kelompok hak asasi manusia dan bahkan para pesaing yang tidak puas dapat menjadi sekutu yang potensial. Ketika kerja industri ekstraktif fokus terhadap pendapatan dan pengeluaran uang itu untuk berbagai program dan proyek masyarakat, aliansi yang potensial akan menjadi lebih besar. Petr Hlobil menerangkan pentingnya membangun koalisi yang dapat berpengaruh terhadap pelaku internasional: “Jika ingin mengubah institusinya, Anda perlu untuk bekerja dengan negara-negara yang menjadi pemegang saham utama.” Pada isu industri ekstraktif, di mana perusahaan-perusahaan multinasional dan institusi-institusi keuangan internasional memainkan peranan sangat penting, pembangunan koalisi dan jaringan dengan berbagai kelompok di Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Eropa juga penting.

Penting sekali untuk mengingat bahwa setiap koalisi haruslah berdasarkan tujuan yang sama. “Anda harus ingat apa yang terjadi terhadap rakyat,” kata Carlos Monge dari Peru. Sebuah koalisi yang kokoh yang dipimpin oleh sebuah kelompok atau jaringan tetap harus bekerja keras untuk mengumpulkan dukungan dari akar rumput. “Koalisi adalah satu hal,” kata Monge. “Bermitra dengan akar rumput secara permanen adalah jauh lebih sulit.”

Unsur utama yang penting lainnya dari pembangunan koalisi yang efektif adalah membentuk hubungan yang akan abadi. Hubungan abadi diperkuat dengan memberikan tugas-tugas nyata pada semua koalisi, dan menyesuaikan tugas-tugas ini dengan kemampuan setiap anggota agar dapat memberikan sumbangan.

Ketika Bankwatch mengidentifikasi sebuah proyek pembangunan dan melihat kesempatan untuk ikut ambil bagian, seperti saluran pipa, Bankwatch menghubungi LSM yang sangat mungkin tertarik dan berbagi gagasan tentang bagaimana mereka dapat terlibat. Bankwatch juga menawarkan kesempatan-kesempatan untuk terlibat melalui Bankwatch Network di mana individu dan kelompok bisa menerima peringatan langsung (*on line*) dan undangan untuk bertindak.

Akhirnya, hubungan timbal balik – tidak hanya meminta dukungan dan tindakan tetapi sebaliknya menawarkan sesuatu – adalah penting untuk pembangunan koalisi. Pada banyak koalisi, hubungan timbal balik dapat mengambil bentuk pelatihan atas topik yang beragam. Pelatihan tidak hanya menawarkan kembali sesuatu kepada kelompok, tetapi juga memperkuat koalisi dengan memperbaiki keterampilan para anggotanya. Uganda Debt Network berhasil dalam apa yang disebut oleh

Kandyomunda “membunuh tiga burung dengan satu batu” dengan menggabungkan pelatihan dengan pemantauan anggaran dan pemberdayaan masyarakat lokal.

3. Struktur: Berapa Banyak dan Jenis Apa

Mungkin tujuan dan visi yang membuat koalisi bersatu, tetapi koalisi juga bertengkar mengenai, struktur, pengambilan keputusan dan kekuasaan yang menyebabkan koalisi terpecah. Keputusan tentang jenis struktur adalah masalah keseimbangan. Jika sebuah koalisi setuju dengan struktur yang sangat kecil, kerjanya akan tertinggal, tidak terkoordinasi dan terbengkalai, dan kesalahpahaman dapat muncul. “Harus ada semacam wewenang,” kata Anton Artyemyev dari Soros Foundation – Kazakhstan. “Tanpa wewenang tersebut akan terjadi kekacauan.” Akan tetapi, jika struktur terlalu rumit, koalisi akan berakhir dengan habisnya tenaga untuk mendebat pertanyaan-pertanyaan tentang struktur, Hlobil dari Bankwatch memperingatkan: “Di Eropa kebanyakan dari jaringan yang telah gagal karena mereka pertama-tama memulai dengan mendiskusikan struktur, peraturan, dan anggaran bukannya mendiskusikan tujuan atau aktivitas-aktivitas mereka.”

Struktur koalisi beragam dari yang “longgar” hingga formal (lihat bagan pada halaman berikutnya). Yang paling tidak formal adalah “jaringan”, daftar sederhana berbagai organisasi yang berbagi informasi (melalui laporan berkala, dll.), tetapi tidak melakukan atau mengikuti kampanye yang spesifik. Yang lebih formal adalah “koalisi ad hoc”, di mana sebuah organisasi dapat memimpin, menarik koalisi yang memberikan dukungan tidak mempunyai anggota formal atau struktur tetapi melakukan beberapa tindakan yang terkoordinasi.



JARINGKERJA	KOALISI AD HOC	KOALISI FORMAL	KOALISI PERMANEN
Hanya pembagian informasi	Mempunyai tujuan yang spesifik	Mempunyai nama, kepala surat, dll.	Menurut undang-undang
Pertemuan tidak terorganisir	Mempunyai pemimpin yang tidak resmi	Mempunyai pemimpin resmi	Struktur iuran
Tidak mengambil posisi untuk bergabung	Mungkin tidak mempunyai nama Keanggotaan cair	Peraturan yang sah Mungkin ada iuran	Mungkin memiliki staf/kantor Mempunyai komite eksekutif

Dicetak ulang dengan izin dari Democracy Owners' Manual © Rutgers University Press

Ketika menjadi lebih terorganisir dan terstruktur, koalisi dapat merumuskan keanggotaan dan kriteria-kriteria, mengadakan rapat-rapat berkala, membuat kop surat gabungan, memilih pemimpin mereka secara formal, dan bahkan mengumpulkan dana bersama. Bahkan, ketika menjadi lebih formal, koalisi dapat dibuat legal secara hukum, membentuk komite eksekutif dengan wewenang khusus untuk membuat keputusan, menciptakan komite-komite lain yang berhubungan dengan aspek khusus dari pekerjaan, iuran retribusi, dan menggaji staf. Akhirnya, koalisi itu sendiri dapat menjadi organisasi berbadan hukum yang sah.

Di Peru, Carlos Monge melakukan kerja anggaran melalui sebuah koalisi yang mempunyai tim teknis kecil untuk melakukan proyek-proyek analitik. Gary Hawes dari kantor Ford Foundation Afrika Selatan mengatakan bahwa pada saat ingin mencari dana, para pemberi dana sangat mungkin meminta akuntabilitas dari sekretariat atau struktur formal pemerintahan (dan satu LSM yang terdaftar bertindak sebagai agen fiskal). Pada beberapa kasus, hukum negara dapat memaksakan sebuah struktur tertentu terhadap sebuah koalisi. “Jika mencari dana di Uganda,” kata Kandyomunda, “Anda harus terdaftar sebagai sebuah organisasi dan Anda memerlukan sebuah struktur.”

Akan tetapi ketika dibiarkan memilih, berapa banyak struktur yang benar? Ini bergantung pada tujuan dan situasi koalisi. Apakah struktur mengizinkan koalisi untuk membuat keputusan yang sulit? Akankah koalisi membutuhkan dana? Apakah koalisi membutuhkan staf? Apakah visi koalisi sementara atau permanen? Tidak ada satu pun formula yang cocok untuk setiap situasi. Aturan umum, menurut Schultz adalah: “Buat struktur sesuai dengan yang Anda butuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan, dan tidak lebih dari itu.”

Kerja Media yang Efektif

Berhubungan dengan media secara strategis dan kompeten merupakan dasar bagi advokasi yang efektif³. Beberapa kelompok pemantau merasa bahwa liputan media sering merupakan sebuah kunci untuk dianggap serius.

1. Mengapa Melibatkan Media?

Ada tiga alasan yang mengharuskan kelompok-kelompok masyarakat madani melakukan kerja media: untuk membangun kesadaran masyarakat secara keselu-

3 Suatu pedoman bagi para wartawan yang meliput dampak dari pengembangan minyak bumi di negara yang memproduksi, dipublikasikan bersama oleh program Revenue Watch dari Open Society Institute dan Initiative for Policy Dialogue, akan diumumkan pada awal tahun 2005.

ruhan tentang berbagai isu; untuk menghentikan monopoli yang dimiliki pemerintah dan sektor swasta untuk informasi; dan untuk menggunakan media sebagai alat untuk mempengaruhi tindakan para pejabat publik.

Membangun kesadaran masyarakat tentang isu anggaran dan industri ekstraktif, harus bergandengan tangan tidak hanya dengan perubahan kebijakan publik tetapi juga dengan usaha untuk membangun demokrasi. Masyarakat yang telah memperoleh informasi yang akan memahami isu-isu yang berpengaruh terhadap mereka. Hanya masyarakat yang telah memperoleh informasi yang akan menciptakan iklim politik untuk membuat perubahan penting atas kebijakan.

João Sucupira, yang telah memimpin usaha-usaha keikutsertaan dalam membuat anggaran di Brasil, mengatakan bahwa tugas tersebut tidak hanya menyoroti isu-isu pada masa sekarang saja, tetapi juga pendidikan yang membuat rakyat sadar akan isu anggaran untuk jangka panjang.

Menurut Katarina Ott, para wartawan di Kroasia cenderung untuk mengandalkan pemerintah untuk mendapatkan informasi anggaran dan mengandalkan perusahaan untuk memperoleh informasi tentang isu-isu industri ekstraktif, yang menghasilkan liputan yang “buruk” atas isu-isu anggaran. Para pendamping mencoba menghentikan monopoli pemerintah dan korporasi atas informasi dengan memberikan analisis yang kuat dan independen dan bekerja sama dengan para wartawan untuk menyebarkan informasi tersebut seluas mungkin. Dengan membangun reputasi sebagai tenaga ahli yang dapat dipercaya dalam isu sektor anggaran dan industri ekstraktif, para wartawan akan mendatangi mereka secara teratur untuk mendapatkan informasi tentang isu-isu ini.

Sebagai hasil dari kerja FUNDAR untuk perempuan dan kesehatan di Meksiko, kata Hofbauer “media sekarang datang kepada kami untuk mempelajari hal yang baru dalam isu anggaran.” Basil Kandyomunda setuju: “Jika oposisi politik tidak ada di sana, seperti di Uganda, sebagai contoh, Anda adalah orang yang tidak setuju dan media datang kepada Anda karena mereka pikir Anda adalah orang yang berani menghadapi pemerintah.”

Kerja media yang efektif juga dapat menjadi strategi yang sangat kuat untuk mempengaruhi para pembuat kebijakan. Bahkan para pejabat publik di negara-negara dengan demokrasi yang lemah, menaruh perhatian terhadap kesan masyarakat ke mereka dan biasanya bereaksi terhadap apa yang dikatakan media. Sebagai contoh, pembeberan-pembeberan oleh Global Witness tentang penjualan kayu ilegal, penyelundupan permata, dan penyedotan pendapatan dari minyak adalah alat untuk mengubah kebijakan pemerintah dan memulai usaha internasional untuk mengontrol pencuri sumber daya ini. Dengan menggunakan media untuk menyuguhkan analisis atas sebuah isu, kelompok-kelompok dapat membantu mendorong para pejabat ke arah cita-cita masyarakat madani selanjutnya.

2. Strategi untuk Kerja Media yang Efektif

Kerja media yang efektif dimulai dengan memahami bagaimana media melakukan pekerjaannya dan mendesain aktivitas media untuk membuat berita semenarik dan semudah mungkin untuk diliput. Bagaimana melakukan hal yang bervariasi ini dari negara ke negara dan dari satu lingkungan media ke yang lainnya. Ada sejumlah pendekatan umum yang harus dipertimbangkan oleh kelompok ketika berhubungan dengan media.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Kroasia – Mengisi Kekosongan Informasi

Katarina Ott bekerja dengan Insitiute of Public Finance (IPF) di Kroasia, sekelompok ahli akademik yang mulai melakukan analisis anggaran terapan pada tahun 1998. Yang mengesalkan hatinya adalah liputan media yang tidak cukup dan monopoli pemerintah sebagai sumber media untuk informasi anggaran.

Media biasanya tergantung pada konperensi pers yang diorganisir oleh pemerintah," kata Ott. "Hasilnya adalah liputan yang buruk dan kecenderungan ke arah rincian yang tidak penting. Sering dapat Anda baca di berbagai surat kabar atau dengar di TV bagaimana kantor presiden menghabiskan ribuan dolar untuk furnitur atau perjalanan yang aneh-aneh, sementara pada saat yang bersamaan jutaan atau miliaran dolar bisa bocor melalui skema pembangunan jalan atau melalui beberapa kontrak pemerintah yang besar."

Dipicu oleh rasa frustrasi, IPF menggunakan analisisnya yang kuat untuk menjadi sumber informasi anggaran alternatif bagi media – dan kekuatan politik juga.

IPF mulai dengan mempublikasikan laporan berkala sederhana yang menganalisis anggaran nasional dalam bentuk sumber pendapatan secara keseluruhan, dibandingkan dengan wilayah pengeluaran utama dan ukuran berhubungan dengan GDP, dan menawarkan beberapa kesimpulan dan usulan. Menurut Ott, laporan, bagan dan tabel yang melengkapinya lebih dapat menjelaskan daripada laporan yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri.

"Setelah distribusi laporan berkala pertama kami, terjadi keributan besar di negara tersebut," kata Ott. "Liputan media luar biasa. Wartawan memotong dan menempel bagian-bagian dari laporan berkala itu dan menelepon serta meminta wawancara. Beberapa anggota parlemen menelepon dan mengunjungi kami."

IPF mengisi kekosongan informasi dengan memberikan informasi yang tepat, sesuai dengan kalender keputusan kebijakan, mudah untuk dipahami, dan berhubungan dengan strategi keterampilan yang baik untuk bekerja dengan media. “Kami membangun hubungan dengan sejumlah wartawan terkemuka yang selalu dapat menelepon, mengirim *e-mail* dan mengunjungi kami dan mendapat jawaban langsung atas setiap isu,” kata Ott.

Pilih Jenis Media yang Paling Sesuai dengan Tujuan Anda

Istilah “media” termasuk tiga metode dasar berkomunikasi dengan masyarakat: media cetak seperti majalah dan surat kabar; radio; dan televisi. Untuk fokus pada satu media atau gabungan sangat tergantung pada konteks lokal dan tujuan program. Di beberapa negara sangat miskin di mana orang yang bisa baca rendah, liputan media cetak jelas bukan alat yang kuat dan liputan radio dan televisi sangat penting untuk mencapai masyarakat. IDASA di Afrika Selatan, sebagai contoh, memproduksi program radio masyarakat setiap minggu atas isu ekonomi di mana stasiun lokal menambah konten lokal dan menerjemahkannya ke dalam beberapa bahasa. Di Brasil, kerja yang mirip dilakukan dengan program televisi. Media cetak khususnya berguna untuk pesan-pesan yang ditujukan untuk para pembuat kebijakan dan staf mereka.

Buat Berita yang Menarik dan Layak untuk Diberitakan

Wartawan, apakah wartawan media cetak, radio, atau televisi, harus menjual berita kepada para editornya. Para editor mencari berita-berita yang menarik bagi para pembaca, pendengar dan penonton mereka. Itu artinya bahwa tantangan awal bagi pendamping masyarakat madani adalah membuat berita yang menarik perhatian dan layak untuk diberitakan, pada situasi di mana persaingan media sangat tinggi.

Untuk para analis dan pendamping yang berhubungan dengan isu-isu industri ekstraktif dan anggaran, mendapatkan perhatian media tidak selalu mudah. Isu dapat ditolak oleh para wartawan karena terlalu rumit bagi mereka apalagi untuk menerangkannya kepada masyarakat. Ingilab Akhmedov, dari Public Monitoring Center di Azerbaijan, mengatakan, “Anda harus memulai dengan bahasa yang sederhana, berbicara tentang masalah utama dan apa artinya untuk rakyat.” Masalah tersebut kemudian perlu untuk diberi “pengait” yang akan menarik minat media dan masyarakat. “Di Global Witness ,” kata O’Sullivan, “kami menarik perhatian wartawan dengan dugaan tentang korupsi dan hal lain yang kurang bermoral.”

Tidak setiap berita mempunyai "sudut korupsi yang menarik", tetapi kebanyakan berita dapat "dibingkai kembali" untuk menjadikannya lebih menarik. "Sebagai contoh, jika kita menganalisis pajak perusahaan yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan minyak," kata Tsalik, "Anda bisa mendapat perhatian media lebih banyak jika berita disuguhkan seperti 'Mengapa Chevron membayar lebih sedikit kepada Chad daripada kepada Nigeria?' daripada seperti "sebuah analisis dari pajak korporat yang dibayar oleh Chevron kepada Chad."

Di beberapa negara, cara terbaik untuk membuat berita lebih menarik bagi para wartawan lokal adalah dengan mendapat liputan dari pers internasional. " Di Eropa Tengah dan Timur, jika sebuah berita dilaporkan di luar negeri, di *Financial Times* atau *International Herald Tribune*, maka berita itu segera muncul di media lokal," kata Petr Hlobil. Bijan Khajehpour menambahkan: "Semua yang Anda butuhkan untuk memperoleh liputan yang baik di Teheran adalah hubungan yang baik dengan koresponden Reuters."

Berikan Para Wartawan Informasi Tepat Waktu

Untuk mempermudah para wartawan untuk meliput sebuah berita adalah memberi informasi secara tepat waktu kepada mereka dalam bentuk yang dapat mereka gunakan. "Para wartawan hidup dalam dimensi yang lain," kata Ott. "Bagi mereka semuanya penting." Untuk mengangkat kepentingan tersebut dan mempertahankan media komunikasi mereka, kelompoknya di Kroasia mengembangkan suatu pendekatan khusus untuk berhubungan dengan permintaan para wartawan. Seorang sekretaris menjawab semua telepon dan menyampaikan permintaan-permintaan tersebut kepada analis yang khusus di bidang tersebut. Wartawan akan menerima jawaban melalui *e-mail*. Ini, menurut Ott, memberikan staf IPF waktu untuk mengembangkan jawaban yang lebih bijaksana dan memberi kesempatan untuk dikutip dengan tepat. Bersamaan dengan jawaban yang dikirim melalui *e-mail*, IPF mengirimkan dokumen yang berkaitan dengan isu itu kepada para wartawan dan menghubungkan dengan bahan yang dimasukkan di situsnya. "Ini meruakan strategi yang sangat baik untuk media cetak," kata Ott. Tetapi tidak begitu bagus untuk televisi, yang biasanya mencari sesuatu yang dapat ditampilkan bersamaan dengan cerita."

Para peserta juga mengidentifikasi daftar materi standar yang penting bagi para pendamping untuk diberikan kepada para wartawan: *press release* yang meringkas berita atau temuan dengan gaya yang jelas berorientasi pada media, dan informasi kontak untuk tindak lanjut; ringkasan eksekutif yang tepat dan jelas untuk dilampirkan pada laporan yang lebih panjang; dan lembaran-lembaran atau grafik yang mudah dipahami, yang membuat data lebih mudah untuk dimengerti. "Hanya sedikit wartawan yang mempunyai waktu atau keterampilan untuk melahap laporan ekonomi yang rinci," kata Tsalik. "Wartawan harus menjual ide berita kepada seorang

editor dan mereka ingin dapat melihat laporan dan mengetahui intinya dalam dua atau tiga menit dan apa “kaitannya”. Jangan berharap para wartawan akan mencari “kaitannya” sendiri. Ini adalah tugas Anda untuk membuatnya jelas bagi mereka.”

Untuk laporan-laporan yang lebih panjang yang mungkin memerlukan waktu lebih lama bagi para wartawan untuk mencerna, perlu strategi lain yaitu dengan memberikan para wartawan sebuah fotokopi yang telah “diembargo” beberapa hari sebelumnya, dengan pemahaman bahwa mereka tidak dapat mempublikasikan berita tentang hal itu hingga tanggal pengumuman berita secara resmi. Strategi ini memberikan waktu kepada wartawan untuk mempelajari laporan tersebut secara lebih saksama dan mengajukan lebih banyak pertanyaan dari informasi yang telah diberikan.

Strategi lain adalah memberikan berita ”eksklusif” kepada seorang wartawan surat kabar yang berpengaruh beberapa hari sebelum yang lainnya menerimanya. Para editor menyukai hal yang eksklusif ini karena mereka mempunyai informasi yang tidak dimiliki oleh orang lain. Hal ini membuat wartawan memberikan perhatian lebih kepada isu eksklusif tersebut. Begitu berita muncul di kolom utama surat kabar, media lain akan mengutip cerita tersebut.

Global Witness menerangkan bahwa ia menerjemahkan seluruh laporan internasional ke dalam bahasa dari negara-negara yang terlibat secara spesifik dan memberikan laporan dan berita kepada wartawan lokal pada hari yang sama dengan wartawan asing. Global Witness dan kelompok-kelompok lainnya juga menekankan pentingnya menindaklanjuti sebuah berita atau laporan setelah diumumkan dalam pertemuan dengan para pejabat publik untuk diminta komentarnya atau untuk dukungan untuk suatu tuntutan, atau mencari dukungan editorial dari sebuah surat kabar.

Mengembangkan Hubungan dengan Media

Membangun hubungan yang berkelanjutan dengan para wartawan merupakan bagian penting dari kerja media yang efektif. Hubungan ini menolong para wartawan mengembangkan kepercayaan pada kebebasan berpolitik, kredibilitas, dan kepercayaan terhadap sebuah kelompok advokasi. Hubungan yang baik dikembangkan dengan mengetahui jenis berita apa yang menarik bagi para wartawan, dan kemudian menolong mereka untuk memperoleh berita tersebut. Penting untuk mempertahankan komunikasi informal yang berkelanjutan dengan para wartawan. Hubungan yang baik juga dapat dibangun dengan memberikan sebuah jawaban atas permintaan wartawan untuk suatu bantuan meskipun hal itu tidak akan memberikan kutipan dalam berita. Menurut Tsalik, kelompok-kelompok itu hendaknya tidak “malu untuk bertanya kepada wartawan tentang pendapat mereka tentang kerja mereka.” Umpan balik dapat menjadi panduan yang sangat bagus untuk membuat kerja kelompok dengan media lebih bermanfaat dan efektif.

3. Membangun Kemampuan Media untuk Meliput Isu-isu Anda

Menolong wartawan membangun kemampuan mereka untuk meliput berita tentang anggaran dan khususnya industri ekstraktif di negara berkembang adalah penting. Bantuan dapat termasuk membuat wartawan sadar akan pengaruh yang dapat mereka miliki dengan meliput usaha-usaha untuk memantau anggaran pemerintah dan berbagai keputusan politik.

Di Peru, Afrika Selatan, Meksiko, Brasil, Azerbaijan, Kazakhstan, dan di tempat-tempat lain, kelompok-kelompok ini telah mengadakan pelatihan-pelatihan tentang isu anggaran yang bagi wartawan. Sebagai tambahan untuk meraih wartawan ketika mereka mempunyai berita khusus untuk dipasang. Uganda Debt Network memegang “media sarapan pagi” yang informatif untuk isu-isu yang sedang terjadi, untuk itu mereka mengundang baik wartawan maupun editor. Kelompok-kelompok lain menerangkan pentingnya menolong wartawan untuk meliput berbagai berita secara berkesinambungan dan akan menjadi lebih mudah bagi wartawan untuk melaporkan suatu isu yang telah pernah mereka liput sebelumnya. Gary Hawes mencatat bahwa para wartawan, terutama yang paling cakap, tidak sekadar penyampai informasi tetapi juga pembuat. Pendamping masyarakat madani dapat mengajukan isu-isu mereka serta mendorong dan mendukung para wartawan untuk melakukan penyelidikan sendiri.

4. Menciptakan Media Anda Sendiri

Mencari liputan dari surat kabar, majalah, radio dan televisi bukanlah satu-satunya cara untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat, para pembuat kebijakan dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Kelompok-kelompok pemantau masyarakat madani juga dapat menjangkau para permirsa ini dengan menghasilkan sendiri laporan berkala, ringkasan, dan laporan cetak dan elektronik yang dapat mereka distribusikan secara luas kepada pers, organisasi-organisasi masyarakat madani dan para pejabat publik. Mereka juga dapat mengembangkan situs yang substantif. Grupo Porpuesta Ciudadana di Peru menciptakan suplemen bulanan mereka tentang isu-isu anggaran, dan mendistribusikannya sebagai sisipan di surat kabar terbesar kedua di Peru dan menjangkau lebih dari 70.000 orang.

5. Bekerja di Lingkungan Media yang Menekan

Penting untuk dicatat bahwa banyak kelompok pemantau anggaran dan industri ekstraktif bekerja di lingkungan di mana kebebasan pers tidak ada. Menurut Meruert Makhmutova, kelompok masyarakat madani di Kazakhstan harus mendapatkan izin dari pemerintah untuk mempublikasikan bahan apa saja dalam bahasa Inggris dan kebanyakan publikasi di Kazakhstan. Undang-undang keamanan negara juga mem-

batasi publikasi data ekonomi tertentu, dan kolom pers yang kedapatan melanggar undang-undang ini berisiko ditutup.

Di Azerbaijan, para pembicara TV tidak bisa mengatakan apa pun tentang anggaran yang tidak akan disukai para pejabat pemerintah,” kata Ingilab Akhmedov. Wartawan di sejumlah negara, yang takut tekanan, sering menyensor diri mereka sendiri. Svetlana Tsalik menjelaskan bahwa menyensor diri sendiri adalah kendala awal untuk pelaporan lokal yang baik atas isu industri ekstraktif. “Di banyak negara yang sangat kaya akan sumber daya alam, media adalah yang paling sedikit kebebasannya,” katanya.

Berurusan dengan Pejabat Publik

Dalam banyak cara, tujuan utama dari kerja masyarakat madani dalam isu-isu ini adalah untuk melibatkan pejabat publik pembuat keputusan dan mendorong mereka ke arah agenda masyarakat madani. Analisis, kerja media, dan pembangunan koalisi, semuanya mempunyai andil untuk mencapai perubahan yang efektif dalam kebijakan publik. Usaha-usaha mereformasi sering menghadapi lingkungan politik yang penuh dengan korupsi dan para pembuat undang-undang yang tidak memahami isu-isu itu atau hanya peduli akan kepentingan-kepentingan khusus daripada publik. Kelompok-kelompok hendaknya menanyakan pada diri mereka sendiri beberapa pertanyaan ketika akan berhubungan dengan pejabat publik; Pejabat mana yang kita akan coba pengaruhi? Hubungan yang bagaimana yang harus kita miliki dengan pejabat-pejabat ini? Strategi-strategi apa yang efektif untuk melibatkan mereka?

1. Berurusan dengan Pejabat yang Mana

Kebijakan anggaran dan industri ekstraktif dipengaruhi oleh banyak ragam pejabat. Pendamping masyarakat madani harus memberikan perhatian kepada banyak cabang pemerintah dan badan-badannya secara berkesinambungan. “Pemerintah bukan satu blok,” kata Warren Krafchik. “Pemerintah terdiri atas banyak bagian yang berbeda dan masing-masing layak untuk dilibatkan.”

Banyak dari keputusan kebijakan yang paling penting, baik pada isu industri industri ekstraktif maupun anggaran dibuat pada tingkat nasional – sebuah titik awal bagi kerja masyarakat madani di kebanyakan negara. Pekerjaan itu biasanya dimulai di badan eksekutif di berbagai kementerian di mana anggaran dikembangkan dan di badan-badan yang berkaitan dengan peraturan yang mengelola industri ekstraktif. Pekerjaan itu juga dapat mencoba untuk mempengaruhi presiden para penasihat utamanya secara langsung. Katarina Ott menerangkan di Kroasia, IPF sangat berhasil

berhubungan dengan orang-orang lapisan kedua dan ketiga di pemerintah – para teknokrat yang menjabat secara permanent – khususnya sebagai sumber data dan informasi.

Legislatif adalah target penting lain bagi kerja masyarakat madani. Biasanya, badan pembuat undang-undang dan anggota parlemen jauh lebih dapat diakses oleh rakyat dan kelompok-kelompok masyarakat madani daripada kementerian-kementerian eksekutif dan departemen-departemen. Badan-badan ini dapat menawarkan lebih banyak kesempatan untuk berkolaborasi karena mereka sering berada melawan kementerian-kementerian dan badan-badan eksekutif dalam upaya untuk meningkatkan transparansi dan akses ke pembuatan keputusan. Para pembuat undang-undang sering kali kekurangan staf dan juga lapar akan informasi tentang anggaran dan industri ekstraktif.

Kantor-kantor audit independen nasional seperti Auditor-General atau Supreme Court of Audit dapat menjadi sekutu-sekutu penting dalam mendapatkan informasi tentang pelaksanaan anggaran yang konsisten dengan anggaran yang disetujui atau tidak. Kantor audit independen mempunyai kekuatan hukum (sering secara konstitusional dilindungi) untuk mengamankan data dari pemerintah dalam implementasi anggaran. Kelemahan dari banyak kantor audit adalah ketidakmampuan mereka untuk menindak lanjuti temuan mereka secara serius dan untuk melakukan perubahan dengan cepat. Kelompok-kelompok anggaran masyarakat madani dapat menggunakan kekuatan politik mereka untuk membawa laporan auditor luar untuk menjadi perhatian media atau badan pembuat undang-undang.

Pejabat regional dan lokal juga merupakan pemirsa yang penting. Banyak pemerintah nasional telah menerapkan desentralisasi yang mendorong wewenang dan pendapatan ke tingkat regional dan lokal. Di Peru, Uganda dan di tempat-tempat lain, bekerja sama dengan para pejabat ini telah menjadi penting bagi usaha-usaha perbaikan kelompok masyarakat madani. Banyak pejabat lokal mengandalkan kelompok-kelompok masyarakat madani karena mereka dapat memberikan informasi yang bagus tentang apa yang seharusnya mereka terima dari pemerintah pusat dan bagaimana dana-dana tersebut dapat digunakan dengan cara yang paling efektif.

Pada tingkat internasional, pejabat-pejabat institusi internasional dan pemerintah asing juga merupakan pemain penting yang dapat mempunyai pengaruh yang substansial dalam isu-isu industri ekstraktif dan anggaran. "Jangan melupakan organisasi-organisasi internasional dan kedutaan-kedutaan," kata Tsalik. "Mereka sering pada posisi untuk mencoba mempengaruhi pemerintah Anda untuk mengadopsi perubahan-perubahan yang Anda inginkan melalui rapat-rapat pribadi." Petr Hlobil juga menyarankan untuk fokus pada lembaga-lembaga keuangan internasional, khususnya bank pembangunan internasional (Bank Dunia, bank-bank regional), karena kebijakan mereka dapat mempunyai dampak yang kuat, dan karena pengaruh

mereka terhadap pemerintah nasional. “Kita hanya memerlukan sedikit informasi dari bank-bank dibandingkan yang mereka butuhkan dari kita. Pekerjaan kita adalah menganalisis apa dampak dari pinjaman dari bank,” kata Hlobil.

Perusahaan-perusahaan jelas merupakan pelaku penting pada isu ekstraktif mineral. Meskipun korporasi-korporasi ini merupakan kepentingan swasta, ada banyak strategi yang digunakan oleh kelompok masyarakat madani untuk menerapkan tekanan publik ke mereka dan pemimpin mereka. Menarik perhatian media untuk kesalahan korporasi merupakan sebuah alat standar untuk menerapkan tekanan. Kelompok-kelompok ini juga telah menggunakan boikot konsumen, aksi-aksi pada rapat-rapat pemegang saham, dan tekanan perseorangan terhadap pemimpin perusahaan dengan menjaga rumah dan kantor mereka dan melakukan penulisan surat pembaca dan kampanye *e-mail*. Pada saat yang bersamaan, penting juga untuk mengenali situasi di mana perusahaan-perusahaan mungkin sama frustrasinya terhadap korupsi dan kesalahan manajemen sehingga menjadi sekutu yang potensial untuk usaha-usaha transparansi.

2. Hubungan Seperti Apa: Bersahabat atau Berlawanan?

Organisasi-organisasi yang bekerja pada isu sektor ekstraktif dan anggaran dihadapkan dengan serangkaian strategi yang tak pernah habis tentang sejauh mana bekerja sama atau berlawanan dengan pejabat pemerintah.

Pendekatan yang sering disarankan adalah bahwa “Sekutu yang kritis” – adalah seseorang yang tidak otomatis dalam posisi berlawanan dengan pemerintah, lebih suka mempertahankan kemandirian dari pemerintah atau partai politik dalam upaya untuk mengkritik kebijakan jika diminta. “Kebanyakannya adalah membangun sikap saling menghargai,” kata Jim St. George. “Kebanyakan pejabat publik mencoba untuk melakukan hal yang benar dan penting untuk memikirkan kebutuhan mereka – akan informasi, contohnya – dan bagaimana Anda bisa menanggapi mereka. Anda harus menghargai para pejabat tersebut atau paling sedikit berpura-pura untuk menghargai mereka.”

Menurut Bijan Khajepour, “pada kebanyakan kasus di Iran, masalahnya adalah kurangnya pengetahuan sebagian pejabat. Tidak ada satu pun isu dalam 10 tahun ini di mana pemerintah tidak tertarik untuk mempelajarinya lebih jauh. Para pejabat tidak mempunyai pengetahuan tentang itu. Mereka butuh pengetahuan, tetapi mereka mungkin terlalu tinggi hati untuk mengakuinya.”

Banyak kelompok masyarakat madani melaporkan bahwa pertukaran informasi telah menjadi komponen yang penting dalam membangun hubungan dengan para pejabat. Kelompok-kelompok perempuan di Mongolia bekerja sama dengan para pejabat pemerintah untuk memproduksi surat kabar LSM yang memberikan informasi tentang anggaran. Di Uganda, organisasi-organisasi komunitas mampu mem-

bangun tim dengan pemerintah untuk isu pengurangan kemiskinan. “Ketika mulai, kami seperti bermusuhan,” kata Kandyomunda. “Sekarang, pada banyak kasus, kami adalah mitra.” Di Kazakhstan, kelompok-kelompok anggaran memandang diri mereka sendiri sebagai jembatan antara pejabat dan masyarakat madani.

Bagi banyak kelompok, hubungan yang kuat di tingkat teknis pemerintah merupakan sumber informasi, khususnya tentang anggaran dan pendapatan, termasuk informasi yang diberikan secara rahasia.

Tetapi tidak semua hubungan antara kelompok-kelompok masyarakat madani dan pejabat publik hangat. “Lembaga kami terkenal mempunyai hubungan yang buruk dengan pemerintah,” kata Ott. “Pembuat kebijakan sangat mudah tersinggung oleh tulisan-tulisan kami, mereka menanggapinya secara pribadi.” Lembaganya menyadari hubungannya sangat ditentukan oleh siapa yang berkuasa. Para pejabat Kroasia yang bersekutu karena berlawanan dengan pemerintah, menjadi kurang bersahabat ketika mereka menjadi pemerintah dan sebaliknya bagi pejabat pemerintah yang kehilangan kekuasaan dan menjadi oposisi. Bagi Ott, yang jadi pelajaran adalah untuk fokus dalam membangun hubungan dengan ahli anggaran yang berada di kantor-kantor pemerintahan tanpa peduli pada pergantian kekuasaan. “Sikap kita adalah bahwa pemerintah boleh berganti, tetapi kita ada di sini selamanya,” katanya.

Di Meksiko, Hofbauer mengatakan bahwa kelompoknya cocok dengan beberapa bagian dari pemerintah. “Kami mempunyai hubungan yang baik dengan Kementerian Kesehatan, karena tidak pernah menimpakan kesalahan kepada mereka,” katanya. “Akan tetapi, Kementerian Keuangan, yang membuat keputusan secara keseluruhan tampaknya akan selalu menjadi sasaran.”

Satu strategi yang dapat berhasil dengan koalisi adalah melakukan pendekatan yang seimbang dan membagi fungsi yang berbeda di antara kelompok-kelompok yang berbeda. “Sangat berguna untuk mempunyai semacam kemitraan dengan kelompok yang ingin menjadi lebih konfrontatif dengan pejabat,” kata Shultz. “Beberapa kelompok dapat mempertahankan hubungan yang baik dengan yang komunikasi terbuka, sementara mitra mereka meningkatkan tekanan dengan pendekatan yang lebih konfrontatif.”

Organisasi internasional, seperti Global Witness berada dalam posisi yang kuat untuk kritik keras mereka terhadap pemerintah dan membuat kelompok-kelompok lokal untuk menjadi kurang konfrontatif. Sesungguhnya, di banyak negara konfrontasi publik secara langsung dengan pemerintah sangat berbahaya. “Di Azerbaijan, bahkan sangat terlalu dini untuk membicarakan masalah ini,” kata Akhmedov dari Public Finance Monitoring Center. “Masih ada 700 tahanan politik di negara ini.”

Akhirnya, tujuan dari membangun hubungan dengan pemerintah bukan untuk bersahabat tetapi untuk mempengaruhi kebijakan. “Ini adalah pekerjaan kelompok-

kelompok masyarakat madani untuk memastikan bahwa para pejabat tidak dapat mengabaikan pekerjaannya, kata Tsalik.

3. Strategi untuk Berhubungan secara Efektif dengan Para Pejabat Publik

Mempunyai informasi yang kuat dan independen dapat menjadi alat yang sangat penting untuk berhubungan dengan pejabat pemerintah. “Modal kita adalah informasi,” kata Lavine dari CPPP. “Para pembuat kebijakan memerlukan informasi. Kelompok-kelompok masyarakat madani sering memilikinya. Jadi, kepentingan kita sering kali cocok.”

Bahkan ketika pejabat mungkin bermusuhan dengan satu kelompok oposisi, mempunyai data konkrit menjadi dasar untuk berkomunikasi. Hofbauer memberikan gambaran pertemuan FUNDAR dengan seorang pejabat di pemerintah Meksiko. Katanya, “Dia mencoba untuk mencari argumentasi untuk menanggapi temuan-temuan kami – itu sungguh sangat konfrontatif, tetapi dia tidak dapat mempertanyakan kredibilitas informasi kami.

Pertukaran informasi antara kelompok-kelompok masyarakat madani dan pemerintah sering berjalan baik, kelompok-kelompok menerima informasi dari pejabat (khususnya mereka yang berada di posisi teknis) dan juga memberikan informasi. Beberapa kelompok menerangkan bahwa pentingnya bekerja dengan sumber-sumber di pemerintah sebagai suatu cara untuk memeriksa akurasi dari pekerjaan mereka. “Sebelum mempublikasikan laporan, kami memperlihatkan drafnya kepada para pejabat terkait sehingga mereka dapat mengoreksi setiap kesalahan,” kata Carlos Monge.

Di beberapa negara, pemerintah telah menyusun proses keikutsertaan rakyat dalam membuat anggaran di mana masyarakat madani dan para pembuat keputusan berinteraksi. Proses di Brasil, porsi tertentu dari dana anggaran tingkat lokal dan regional dikesampingkan untuk dianggarkan melalui proses publik. Forum formal pemerintah - masyarakat madani ini dapat menolong menaikkan peranan masyarakat madani dalam proses anggaran. Namun demikian, risikonya adalah bahwa kelompok-kelompok yang tidak mewakili komunitas dapat diberi posisi-posisi kepemimpinan dan memilih menjadi lebih konfrontatif, tetapi berpotensi untuk lebih menjadi kendaraan yang produktif bagi masukan masyarakat madani.

Waktu merupakan unsur penting lainnya dalam berhubungan dengan pejabat publik. Analisis yang sangat bagus dan keterlibatan masyarakat madani yang kuat tidak berarti banyak jika berbagai kebijakan dasar telah dibuat. Sangat penting bagi kelompok-kelompok anggaran untuk mencoba terlibat dalam setiap tahap dari proses pembuatan anggaran – dari paparan luas oleh eksekutif, persetujuan dari pembuat undang-undang, hingga implementasi oleh berbagai kementerian dan departemen,

dan diikuti dengan audit. “ Untuk proyek kesehatan ibu,” kata Hofbauer, “kami mengajukan topik tersebut di atas meja bahkan sebelum seluruh perjuangan untuk alokasi sumber daya dimulai.”

Begitu kelompok-kelompok ini menghubungi para pejabat, ada sejumlah strategi untuk terus mengikuti hubungan dan bagaimana mengembangkannya. Beberapa kelompok menyimpan *data base*: siapa yang telah dihubungi, kapan, oleh siapa, dan bagaimana hasilnya. Informasi ini kemudian digunakan secara otomatis untuk mengirimkan laporan dan bahan-bahan lain kepada para pejabat terkait dan meminta waktu rapat untuk mendiskusikan temuan-temuan ini.

GAMBARAN DARI LAPANGAN

Brasil – Mempercepat Demokrasi Anggaran

João Sucupira dari Brazilian Institute of Social and Economic Analysis menggambarkan Brasil sebagai sebuah “negara berdimensi benua, negara terbesar kelima di dunia dan memiliki penduduk keenam terbanyak.” Dalam kerja anggaran rakyat, Brasil tampak besar juga. Kelompok-kelompok masyarakat madani dari seluruh dunia telah berduyun-duyun datang ke kota Poto Alegre untuk dapat melihat langsung ketenaran dari proses “keikutsertaan rakyat dalam membuat anggaran,” di mana sebagian anggaran langsung dialokasikan melalui suatu proses yang dikendalikan oleh rakyat.

Pengalaman Brasil dalam mendemokrasikan anggarannya telah tersebar secara nasional. Di bawah kepemimpinan presiden barunya yang terkenal, Luiz Inacio Lula de Silva, yang dulunya mantan seorang pekerja pabrik. “Sekarang Brasil mengalami momen yang unik dalam sejarahnya,” kata Sucupira. “Presiden Lula merupakan lambang dari perubahan politik saat ini di dalam masyarakat Brasil, yang meskipun tidak sempurna, menuju ke arah suatu proses inklusif untuk membawa kelas lebih rendah ke dalam masyarakat.”

Membangun partisipasi masyarakat sesungguhnya dalam pembuatan anggaran dengan penekanan khusus pada kelompok-kelompok negara termiskin, merupakan bagian vital dari transformasi nasional.

Di tingkat nasional, pemerintah Lula telah berjanji kepada dirinya agar proses anggaran lebih transparan dan lebih memihak kepada rakyat miskin daripada yang sebelumnya dan masyarakat madani memainkan peranan besar dalam membantu presiden memegang janjinya. Ini termasuk wakil-wakil dari

masyarakat madani formal untuk berkonsultasi dengan pemerintah dalam pengembangan anggaran dan menentukan tujuan yang jelas dan kuantitatif dimana kebijakan anggaran dapat diukur. Wilayah prioritas yang diidentifikasi oleh pemerintahan baru adalah pengentasan kelaparan yang masih tersebar luas di negara yang merupakan negara pengekspor makanan terbesar keempat di dunia.

Namun demikian, Sucupira mengatakan tidak seorang pun dapat menjamin suara yang paling benar dari yang termiskin. "Partisipasi masyarakat madani sendiri tidak menjamin bahwa kebijakan publik dan sosial akan fokus pada populasi yang paling rentan ini. Dalam gerakan politik, tangisan dari orang yang tak terlihat tidak akan didengar." Sucupira menggambarkan proses dari demokrasi anggaran sebagai sesuatu yang berjangka panjang sehingga semua orang dapat memahaminya dan berpartisipasi. Hasil pendidikan "jangka panjang" ini dapat secara berkesinambungan membangun kesadaran masyarakat yang luas.

"Tuntutan untuk berpartisipasi pada administrasi lokal dan regional tertentu telah meningkatkan perubahan demokrasi," kata Sucupira. "Di Tingkat federal, sekarang kami melihat juga gelombang partisipasi yang baru."

“Pemantauan analisis anggaran dan pendapatan keduanya sangat bersifat politis. Mereka mengarah ke inti hubungan antara rakyat, negara dan demokrasi.”

–CARLOS MONGE

V. Kesimpulan

Kerja anggaran dan kerja pendapatan industri ekstraktif sangat erat berkaitan satu sama lain. Kerja pada isu-isu pendapatan sektor ekstraktif merupakan bagian penting dari kerja anggaran dan bahkan akan menjadi lebih penting di tahun-tahun mendatang.

Akan tetapi, ada beberapa aspek unik dari kerja sektor ekstraktif yang membedakannya dari jenis kerja anggaran publik lainnya. Analisis anggaran tradisional berhubungan dengan perubahan pada undang-undang dalam negeri dan khususnya dengan para pelaku politik domestik. Ia langsung untuk memobilisasi apa yang dapat dilihat sebagai keuntungan langsung dalam bentuk meningkatnya dana publik.

Isu minyak, gas dan mineral melibatkan pelaku internasional yang sangat kuat dan berkuasa. Para aktivis harus memahami dan mencoba untuk mengubah tidak hanya undang-undang dalam negeri tetapi juga kontrak-kontrak dan kesepakatan-kesepakatan swasta. Keuntungan masyarakat atas peningkatan pendapatan industri ekstraktif juga merupakan dihilangkan dari isu-isu yang membangkitkan kepentingan masyarakat – sekolah, perawatan kesehatan, program anak-anak, proyek antikemiskinan, dan sebagainya. “Kerja anggaran kebanyakan tentang bagaimana Anda memprioritaskan sumber-sumber daya yang langka,” kata Hofbauer. “Perdebatannya berbeda pada industri ekstraktif di mana isu berkisar sekitar strategi geopolitik dan diskusi.”

Perbedaan-perbedaan seperti ini menimbulkan urgensi terhadap kebutuhan untuk menyoroti hubungan antara kerja anggaran umum dan kerja industri ekstrak-

tif. Kelompok-kelompok anggaran mengakui pentingnya meningkatkan kerja mereka pada isu pendapatan. Untuk membuat perbedaan dalam kebijakan anggaran, masyarakat madani harus memeriksa pendapatan juga pengeluaran. Di banyak negara, menganalisis pendapatan ekstraktif minyak, gas, dan mineral akan merupakan bagian yang penting dari usaha tersebut. Hampir sama, ketika kelompok-kelompok yang bekerja pada isu ekstraktif mineral mencari sekutu baru dan keahlian baru tentang investasi pendapatan dari industri ekstraktif, kelompok-kelompok yang bekerja pada isu anggaran lain akan menjadi mitra yang penting. Pelajaran yang didapat oleh kelompok-kelompok anggaran umum pada tahun-tahun terakhir ini sering sangat berkaitan dengan kelompok-kelompok yang muncul yang difokuskan pada isu-isu industri ekstraktif.

Keahlian menganalisis, aliansi-aliansi baru, pengumpulan kapasitas, gagasan dan inspirasi – ini semuanya merupakan sumber daya yang harus dibagi satu sama lain oleh kedua kelompok aktivis ini. Sekarang adalah waktu untuk berkolaborasi, dengan pemrakarsa seperti World Bank's Extractive Industry Review dan yang lainnya. Kesempatan untuk mempengaruhi kebijakan secara serius tidak berlangsung lama. "Topik tentang masalah internasional dan pembangunan datang dan pergi, dan hanya beberapa tahun dari sekarang kelompok-kelompok yang bekerja pada isu ini kemungkinan besar hanya mempunyai sedikit sekutu dan mitra potensial daripada yang mereka miliki sekarang," kata Martin Tisé.

Ada berbagai risiko yang muncul ketika kedua isu ini digabungkan dan kedua kerja ini berkembang berbagai negara di seluruh dunia. Satu risiko bersifat personal. Negara-negara yang memiliki kekayaan minyak dan gas yang substansial terjadi represi yang paling ekstrem dan di sini menjadi seorang aktivis yang mempunyai risiko yang sangat tinggi. Strategi untuk mendukung keselamatan pendamping lokal – membiarkan kelompok-kelompok internasional memimpin dengan berbagai kritik keras terhadap pemerintah dan memberikan profil internasional pada kelompok lokal –menjadi sangat penting.

Ada juga pertanyaan-pertanyaan tentang efektivitas dari semua kerja masyarakat madani pada kedua isu tersebut. Strategi apa yang paling baik? Bagaimana kita dapat memastikan bahwa kita tidak menghambur-hamburkan dana? Kerja masyarakat madani pada isu-isu anggaran mengarah pada dua pertanyaan evaluasi yang sangat sulit. Bagaimana kita mengukur dampak kampanye advokasi pada kebijakan publik, ketika ada banyak faktor lain yang mempengaruhi hasilnya? Bagaimana kita mengukur berbagai pengaruh dari perubahan pengeluaran masyarakat terhadap kehidupan rakyat?

"Kerja anggaran terapan relatif baru bagi kita," kata Krafchik. "Meskipun ada berbagai perbedaan di antara kedua gerakan ini, konsep keseluruhannya adalah sama

– bahwa Anda dapat mengambil organisasi di luar badan eksekutif, melakukan kerja analitik yang dapat dipercaya, mengkaitkannya dengan keprihatinan rakyat, dan harus mempunyai dampak yang besar bagi negara.”

Namun meskipun menghadapi semua kesulitan tersebut, kedua gerakan itu terus berkembang. Seperti kata pepatah lama Bolivia, “Kita akan membuat jalan setapak pada saat kita berjalan.” Mengetahui fakta, mengembangkan agenda, mengumpulkan dukungan dan mengambil tindakan nyata dalam membuat tuntutan – merupakan formula advokasi yang dipertukarkan oleh kedua gerakan tersebut dan menggunakannya sebagai sebuah peta.

Unsur lainnya adalah kesabaran. Seperti pengamatan Carlos Monge, usaha-usaha kita sangat berkenaan dengan pembangunan demokrasi. “Pengamatan analisis anggaran dan pendapatan keduanya sangat bersifat politis,” katanya. “Mereka menuju ke inti hubungan antara rakyat, negara, dan demokrasi. Bahkan di Peru, di mana kebebasan dan demokrasi dalam kondisi baik pada saat ini, mencoba untuk melibatkan rakyat pada anggaran memperlihatkan batasan-batasan dari demokrasi perwakilan formal dan membawa kita ke arah demokrasi yang lebih partisipatif.”

Lampiran

Peserta Pertemuan

Berikut ini adalah orang-orang yang menghadiri pertemuan perihal memantau anggaran dan pendapatan industri ekstraktif di Budapest, April 2004.

<i>Nama</i>	<i>Organisasi</i>
Ingilab Akhmedov	Public Finance Monitoring Center (Azerbaijan)
Anton Artemyev	Soros Foundation – Kazakhstan
Seyfi Gasilov	Open Society Institute Assistance Foundation – Azerbaijan
Gary Hawes	Ford Foundation (Afrika Selatan)
Petr Hlobil	CEE Bankwatch Network (Republik Czech)
Helena Hofbauer	FUNDAR Center for Research and Anaysis (Meksiko)
Laode Ida	Indonesian Forum for Budget Transparency
Basil Kandyomunda	Uganda Debt Network
Emil Kerenji	Open Society Justice Initiative (Hungaria)
Bijan Khajehpour	Atieh Bahar Consulting (Iran)
Warren Krafchik	International Budget Project (Amerika Serikat)
Dick Lavine	Center for Public Policy Priorities (Amerika Serikat)
Meruert Makhmutova	Public Policy Research Center (Kazakhstan)
Ivona Malbasic	Center for Policy Studies at CEU (Hungaria)
Carlos Monge	Grupo Propuesta Ciudadana (Peru)

Dorjdari Namkhajantsan	Mongolian Foundation for Open Society
Diarmid O'Sullivan	Global Witness (Amerika Serikat)
Katarina Ott	Institute of Public Finance (Kroasia)
Leda Perez	Community Voices Miami (Amerika Serikat)
Jim St. George	International Budget Project (Amerika Serikat)
Tamas Scsaurszki	Charles Stuart Mott Foundation (Hungaria)
João Sucupira	Brazilian Institute for Social and Economic Analysis
Sara Svensson	Center for Policy Studies at CEU (Hungaria)
Martin Tisné	Center for Policy Studies at CEU (Hungaria)
Svetlana Tsalik	Revenue Watch (Amerika Serikat)
Violetta Zental	Center for Policy Studies at CEU (Hungaria)

Shun Govender dari Institute for Democracy di Afrika Selatan, Arimbi Heroepetroi dari Debwatch (Indonesia), dan Oliver Mokom dari Catholic Relief Services (Chad) meskipun tidak dapat hadir, tetapi menyediakan studi kasus untuk pertemuan ini.

Sumber Internet

Berikut ini adalah daftar sumber internet yang telah diidentifikasi berguna oleh peserta pertemuan Budapest.

Organisasi

Atieh Bahar Consulting
www.atiehbahar.com

Catholic Relief Services
www.catholicrelief.org

CEE Bankwatch Network
www.bankwatch.org

Center for Policy Studies
www.ceu.hu/policy_center.html

Center for Public Policy Priorities
www.cppp.org

Center on Budget and Policy Priorities
www.cbpp.org

Ford Foundation
www.fordfound.org

FUNDAR
www.fundar.org.mx

Global Witness
www.globalwitness.org

Grupo Propuesta Ciudadana
www.participaperu.org.pe

IBASE
www.ibase.br

Indonesian Forum for Budget Transparency
www.internationalbudget.org/groups/indonesia.htm

Institute for Democracy in South Africa
www.idasa.org.za

Institute of Public Finance
www.ijf.hr

International Budget Project
www.internationalbudget.org

Kazakhstan Revenue Watch
www.kazakhstanrevenuewatch.org

Mongolian Foundation for Open Society
www.soros.org.mn

Open Society Institute Assistance Foundation–Azerbaijan
www.osi-az.org

Open Society Justice Initiative
www.justiceinitiative.org

Public Finance Monitoring Center
www.pfmc.az

Public Policy Research Center

www.pprc.kz

Publish What You Pay

www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch

www.revenuewatch.org

Soros Foundation–Kazakhstan

www.soros.kz

The Democracy Center

www.democracyctr.org

Uganda Debt Network

www.udn.or.ug

Laporan- laporan

Laporan Catholic Relief Services: *Bottom of the Barrel*

www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

Laporan Global Witness: *Time for Transparency*

www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00049.html

Laporan IMF Country tentang Fiscal Transparency

www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp

Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights

www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

Laporan Revenue Watch: *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*

www.revenuewatch.org

Texas tax incidence study (Kajian pengaruh pajak di Texas)

www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence03/

Berbagai artikel akademik tentang kutukan sumber daya oleh Professor Michael Ross

www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/

Daftar Kata-kata

Kerja anggaran: Istilah yang digunakan secara longgar untuk mendefinisikan usaha-usaha oleh kelompok-kelompok masyarakat madani untuk memantau pengeluaran pemerintah, sering sekitar pengeluaran atas kebutuhan masyarakat seperti pendidikan, kesehatan dan lingkungan.

Padat modal: Sebuah metode produksi yang membutuhkan investasi modal dalam jumlah besar seperti pengembangan (pembangunan) produksi tambang atau minyak bumi.

Penghapusan utang: Penghapusan pembayaran pokok dan/atau bunga dari utang-utang untuk negara-negara kurang berkembang.

Penyakit Belanda: Deindustrialisasi ekonomi suatu bangsa yang terjadi ketika penemuan sumber daya alam meningkatkan nilai mata uang suatu negara yang mengakibatkan barang-barang pabrikan menjadi kurang kompetitif terhadap barang-barang pabrikan bangsa lain, meningkatkan impor dan menurunkan ekspor. Istilah ini berasal dari Belanda setelah penemuan gas di Laut Utara. (Sumber: investorwords.com)

Embargo: Untuk membatasi pelepasan suatu laporan – dan liputan berita tentang laporan tersebut – hingga suatu waktu tertentu.

Eksklusif: Memberikan sebuah berita kepada seorang wartawan atau media dengan dasar bahwa dialah satu-satunya yang menerimanya.

Ringkasan Eksekutif: Sebuah ringkasan dari suatu laporan penelitian yang panjang yang menerangkan mengapa penelitian tersebut dilakukan, apa yang ditemukan, apa arti temuan-temuan tersebut, dan tindakan apa yang harus diambil, jika diperlukan.

Utang eksternal: Utang kepada kreditor luar negeri. Ini termasuk hutang kepada bank komersial swasta, utang kepada pemerintah negara lain, atau utang kepada lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank. (Sumber: Citizens Network on Essential Services, http://servicesforall.org/html/el_menur.shtml)

Industri-industri ekstraktif: Industri-industri yang mengekstraksi sumber-sumber daya alam seperti minyak, gas alam, permata, batubara dan berbagai mineral lainnya dari dalam tanah.

Kerja pendapatan sektor ekstraktif: Sebuah istilah yang digunakan secara longgar yang mengacu kepada usaha-usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat madani untuk memantau berapa banyak yang diperoleh pemerintah peroleh dari pengembangan dan penjualan minyak bumi atau mineral dan bagaimana pendapatan tersebut dikelola.

Transparansi fiskal: Kepatuhan pada kebijakan-kebijakan yang membuat informasi tentang anggaran-anggaran pemerintah tersedia bagi masyarakat. Seperti didefinisikan oleh International Monetary Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency, transparansi fiskal membutuhkan kejelasan peranan dan tanggung jawab sektor publik dari sisa ekonomi; ketersediaan informasi bagi masyarakat tentang aktivitas fiskal pemerintah; persiapan anggaran terbuka, pelaksanaan dan pelaporan; jaminan kejujuran bahwa data fiskal memenuhi standar kualitas data.

Kebebasan undang-undang informasi: Pasal 19 dari International Covenant on Civil and Political Rights menetapkan hak individu untuk “mencari, menerima, dan berbagi informasi, gagasan dan sejenisnya, tanpa memperdulikan batasan-batasan.” Banyak negara telah mengadopsi kebebasan undang-undang informasi yang meminta badan-badan pemerintah untuk mengungkapkan informasi tentang aktivitas mereka atas permintaan rakyat, kecuali kalau ada pengecualian tertentu.

(Kolom) Pojok: Sebuah istilah tidak resmi yang digunakan oleh para editor dan wartawan yang mengacu kepada aspek dari sebuah berita yang akan membuatnya menarik bagi para pembaca.

Usaha bersama: Sebuah pengaturan kemitraan antara sejumlah perusahaan atau sebuah perusahaan dan pemerintah tuan rumah. Sering, dalam usaha bersama antara perusahaan-perusahaan dan pemerintah tuan rumah, perusahaan menanggung biaya eksplorasi dan kemudian menguasai hak untuk mengembangkan penemuan sambil membagi keuntungan pada pemerintah.

Padat karya: Sebuah metode produksi yang membutuhkan sangat banyak pekerja seperti produksi kopi atau kapas.

Dana minyak: Rekening terpisah yang ditentukan oleh beberapa negara yang anggarannya sangat tergantung pada ekspor minyak bumi. Rekening ini dapat digunakan untuk melindungi anggaran terhadap perubahan harga minyak, selain untuk menabung bagi generasi mendatang.

Pembuatan anggaran yang mengikutsertakan rakyat: Suatu proses, yang dirintis di Porto Alegre, Brasil pada tahun 1980-an, untuk memberikan peranan langsung kepada rakyat dalam pembuatan keputusan anggaran kota praja. Menurut kata-kata penulis dan ahli anggaran kota praja, Uribatam de Souza, "Pembuatan anggaran yang mengikutsertakan rakyat adalah suatu proses demokrasi langsung, universal dan sukarela, yang melaluinya rakyat mempunyai kesempatan untuk mendiskusikan dan memutuskan anggaran dan kebijakan-kebijakan publik, Sistem ini menggabungkan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

Pendapatan per kapita: Jumlah seluruh pendapatan nasional dibagi dengan jumlah seluruh penduduk yang menghasilkan rata-rata pendapatan per orang.

Perjanjian bagi hasil produksi: Suatu perjanjian antara perusahaan yang mengeksplorasi energi dan pemerintah tuan rumah di mana perusahaan menanggung biaya dan risiko dari eksplorasi, dan produksi minyak bumi, proyek tambang yang di tukar dengan pembagian hasil produksi. Dalam beberapa kasus, pemerintah tuan rumah menerima persentase yang lebih kecil atau tidak ada pembagian produksi hingga titik di mana perusahaan energi itu telah mendapatkan kembali investasinya.

Pajak progresif: Pajak yang lebih besar karena persentase pendapatan dari orang-orang yang berpendapatan lebih besar. Ini biasanya diterapkan berkenaan dengan pajak pendapatan, di mana orang-orang dengan pendapatan lebih tinggi membayar persentase pajak lebih tinggi. Istilah "progresif" mengacu kepada cara suku bunga bergerak maju dari rendah ke tinggi. (Sumber : WorldIQ.com,http://www.worldiq.com/definition/Progressive_income_tax)

Analisis kuantitatif : Sebuah teknik penelitian yang berhubungan dengan nilai-nilai yang dapat diukur karena dapat dibedakan dari faktor kualitatif.

Pajak Regresif: Pajak yang mengambil persentase pendapatan lebih besar dari orang-orang yang berpendapatan rendah. Pajak regresif, kebalikan dari pajak progresif, lebih membebani individu yang berpendapatan lebih rendah daripada individu yang berpendapatan lebih tinggi dan korporasi (perusahaan). (Sumber : WorldIQ.com, http://www.wordiq.com/definition/Regressive_tax)

Sumber-sumber daya yang dapat diperbarui: Sumber daya yang dapat diperbarui atau digantikan oleh proses ekologi pada skala waktu yang sesuai dengan penggunaannya. Sumber-sumber daya ini, seperti biomasa atau tenaga matahari, dibedakan dengan sumber daya yang tidak dapat diperbarui, seperti fosil bahan bakar dan produk tambang. (Sumber: Agroecologie, http://www.agroecology.org/glossary/glossary_q_z_htm)

Mencari celah: Pengeluaran dari sumber-sumber daya agar supaya transfer barang atau jasa tidak dikompensasikan kepada diri sendiri sebagai hasil dari keputusan “yang disukai” dari beberapa kebijakan publik. Contoh dari sikap mencari-celah termasuk berbagai cara di mana individu atau kelompok melobi pemerintah untuk mengenakan pajak, pengeluaran, dan kebijakan pengaturan yang memberikan keuntungan keuangan atau manfaat khusus pada mereka atas pengeluaran orang lain. (Sumber: Dr. Paul M. Johnson, “A Glossary of Political Economy Terms,” <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>)

Cadangan: Jumlah perkiraan dari minyak dan gas yang dapat diperoleh kembali dari ladang-ladang yang diketahui berada dalam kondisi ekonomi dan operasi yang sedang berlangsung.

Pajak penjualan: Pajak yang dibebankan atas penjualan barang atau jasa yang dihitung sebagai persentase harga beli dan dikumpulkan oleh penjual.

Kesamaan pajak: Gagasan bahwa beban pajak hendaknya dibagi rata. Sebagai contoh, 15 persen pajak dibebankan pada keluarga miskin akan menyebabkan mereka memiliki uang yang jauh lebih sedikit untuk dapat dibelanjakan daripada 15 persen pajak yang dibayarkan oleh keluarga kaya. Lihat juga “pajak progresif .”

Kajian pengaruh pajak: Suatu kajian yang menunjukkan bagaimana kelompok-kelompok dengan tingkat pendapatan yang berbeda menanggung beban dari mekanisme pajak tertentu.

Transfer pricing: Suatu cara yang digunakan perusahaan untuk mengambil keuntungan atas tingkat pajak yang berbeda di negara yang berbeda. Pada transfer antar-cabang, harga tinggi dibebankan ke cabang di negara berpajak tinggi sehingga akan menghasilkan keuntungan yang lebih kecil, dan harga rendah dikenakan ke cabang di negara berpajak rendah sehingga akan memberikan keuntungan besar. Hasil dari operasi di seluruh dunia adalah penghematan pajak bersih. (Sumber: International Law Dictionary and Directory, <http://augustI.com/pubs/dict/t.htm>)

Pajak pertambahan nilai: Suatu bentuk pajak penjualan tidak langsung yang dibayarkan atas produk atau jasa pada masing-masing tahap produksi atau distribusi, berdasarkan pertambahan nilai pada tahap dan termasuk dalam biaya bagi pelanggan akhir.

Negara-negara kaya sumber daya alam menghambur-hamburkan kekayaan mereka, memperkaya sebagian kecil rakyatnya, sementara korupsi dan kesalahan manajemen menyebabkan sebagian besar rakyat jatuh miskin.

Tanggung jawab khusus ada pada masyarakat sipil atau masyarakat madani di negara-negara kaya sumber daya alam tersebut untuk mendesak pemerintahnya ke arah transparansi dan pengeluaran dana yang menjawab kebutuhan publik.

Follow The Money - Mengikuti Alur Perjalanan Uang: Suatu Pedoman untuk Memantau Anggaran dan Pendapatan dari Minyak dan Gas memberikan informasi praktis ke kelompok-kelompok non-pemerintah tentang bagaimana memantau pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Dengan merinci dan menyebarkan informasi dan strategi pemantauan, buku ini bertujuan untuk menghapus "kutukan sumber daya" yang menghalangi pembangunan dari negara-negara miskin.

The Open Society Institute dengan program Revenue Watch-nya mempublikasikan laporan ini bekerja sama dengan Center for Policy Studies at Central European University dan International Budget Project. Ini adalah buku pertama dari serial pedoman yang akan dipublikasikan oleh program Revenue Watch dalam upaya untuk menolong organisasi-organisasi lembaga swadaya masyarakat, wartawan, investor, dan pembuat kebijakan dalam mempromosikan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.



OPEN SOCIETY INSTITUTE