

Global Witness

Komentar Global Witness untuk konsultasi publik mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) Dana Minyak Timor Leste.

Global Witness menyambut baik komitmen yang ditunjukkan oleh Timor Leste terhadap manajemen pendapatan minyak negara yang transparan dan berterima kasih kepada Pemerintah atas kesempatan untuk ikut serta dalam konsultasi public mengenai RUU Dana Minyak. Kami mengakui tanggungjawab yang membebani kami, sebagai sebuah organisasi internasional, untuk tidak berpihak dan bersifat membangun dalam komentar-komentar kami.

Ada beberapa ciri di dalam RUU yang menciptakan dasar bagi sebuah hukum yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan yang menjaga kepentingan umum dalam transparansi dan pertanggungjawaban. Akan tetapi, sejumlah ketentuan-ketentuan di dalam RUU terlihat berarti dua. Kami prihatin dengan kegandaan arti yang dapat meremehkan keefektifan kerja UU, dan, jika sebuah pemerintah memegang kekuasaan di Timor Leste, yang kurang berkomitmen terhadap transparansi daripada pemerintah sekarang ini, bisa digunakan untuk menutup penyebaran informasi yang perlu diketahui oleh public, atau menghalangi penyelesaian setiap persoalan-persoalan di dalam Dana Minyak.

Jika kegandaan arti ini diselesaikan, kami yakin bahwa Dana Minyak akan berposisi sebagai bukti bahwa komitmen Timor Leste terhadap transparansi pendapatan minyak, dan akan berposisi sebagai sebuah model pemerintahan yang baik bagi negara-negara lain di wilayah regional.

Berikut aspek-aspek RUU yang terlihat sangat positif kepada kita karena mereka memastikan kejelasan dan kelengkapan. RUU akan:

- Menyediakan sebuah definisi pembayaran-pembayaran yang berkaitan dengan minyak dengan jelas dan komprehensif. (Pasal 6.1)
- Memastikan bahwa semua pembayaran-pembayaran ke dalam Dana Minyak (Pasal 19) dan pengeluarannya (Pasal 7) dibuat dalam satu rekening.
- Memastikan bahwa transparansi adalah sebuah prinsip yang mendasar dari manajemen pendapatan (Pasal 18)
- Memastikan konsultasi manajemen pendapatan melalui Dewan Konsultasi Dana Minyak (Bab V).
- Mencegah halangan pada asset-asset Dana Minyak (Pasal 11). Ini akan mencegah setiap pemerintah di masa depan dari meminjam pendapatan-pendapatan minyak, sebuah pelaksanaan yang menyebabkan persoalan-persoalan keuangan dan transparansi yang serius di beberapa negara-negara produksi minyak.

Akan tetapi, kami ingin mengangkat persoalan-persoalan berikut ini:

Pengungkapan pembayaran-pembayaran secara terbuka oleh para perusahaan bahan baku

Kelihatannya takan akan ada ketentuan, di dalam RUU atau hukum lain Timor Leste sekarang ini, bagi para pembayar devisa (yaitu, para perusahaan bahan baku, secara langsung atau tidak langsung melalui Otoritas Pembagian Laut Timor) untuk mengungkapkan pembayaran-pembayaran ini secara terbuka. Saat ini, RUU mempertimbangkan bahwa pembayaran-pembayaran ini hanya akan diperlihatkan sebagai penerimaan-penerimaan, oleh pemerintah itu sendiri, tanpa kewajiban terhadap para perusahaan itu sendiri untuk menyebarluaskan.

Manfaat “pengungkapan ganda” oleh para pembayar dan penerima pendapatan adalah masyarakat umum secara jelas dapat melihat transaksi dari dua sisi, dan dapat membandingkan penerimaan-penerimaan pemerintah dengan pembayaran-pembayaran oleh para perusahaan. Ini akan menambah kredibilitas proses, tanpa membebani setiap ketidakberuntungan terhadap pemerintah, dan mengindikasikan komitmen para perusahaan yang beroperasi di Timor Leste terhadap pemerintahan yang baik.

Kami sadar bahwa para perusahaan minyak tertentu telah menentang untuk mengungkapkan pembayaran-pembayaran mereka ke seluruh dunia karena ini akan mengizinkan para pemerintah dengan secara mudah membandingkan syarat-syarat kesepakatan yang dilanggar oleh para perusahaan dengan para pemerintah lain dan dengan demikian melanggar kesepakatan lebih baik bagi negara-negara mereka sendiri. Kurangnya transparansi ini bisa menguntungkan para perusahaan itu sendiri, tetapi kami tidak dapat melihat manfaat apapun di dalamnya bagi kepentingan umum Timor Leste. Kami mencatat bahwa di Amerika Serikat, para perusahaan secara terbuka mengungkapkan pembayaran-pembayaran pajak mereka kepada pemerintah.

“Pengungkapan ganda” pendapatan-pendapatan oleh para pembayar dan penerima adalah sebuah patokan Inisiatif Transparansi Industri Bahan Baku, yang telah disahkan oleh Conoco-Philips dan banyak para perusahaan-perusahaan minyak yang sepertinya akan menanamkan modalnya di Timor Leste, dan sebagai sebuah ciri-ciri inti inisiatif transparansi di beberapa negara, seperti Nigeria dan Azerbaijan.

Oleh karena itu kami merekomendasikan bahwa UU mensyaratkan para perusahaan untuk menyebarluaskan pembayaran-pembayaran kepada pemerintah, apakah secara langsung atau tidak langsung melalui Otoritas Pembagian Laut Timor. EITI menawarkan model-model yang mungkin bagi beberapa pengungkapan informasi tersebut.

Kerahasiaan

RUU mengizinkan informasi akan disembunyikan dari publik berdasarkan alasan “kerahasiaan” (Pasal 8.8, 10.10, 17.3, 17.7, 18.1, 20.5) tetapi tidak mendefinisikan informasi macam apa yang akan dipertimbangkan rahasia, menurut situasi-situasi apa.

Kami prihatin bahwa sebuah pengecualian bagi kerahasiaan mungkin akan digunakan di masa depan untuk menyembunyikan informasi yang ingin diketahui masyarakat umum. Untuk mencegah kemungkinan ini, UU harus menyebutkan informasi macam apa yang dapat dirahasiakan, jangka waktu berapa lama, kewenangan siapa. Orang-orang ini dapat diminta untuk membenarkan keputusan-keputusan mereka ke Parlemen dan Dewan Konsultasi Dana Minyak. Informasi mengenai pembayaran-pembayaran yang berkaitan dengan minyak adalah mengesampingkan kepentingan umum yang seharusnya tidak pernah dirahasiakan.

Penyaduran informasi untuk laporan-laporan kepada publik

RUU menyatakan bahwa data “bisa disadur untuk informasi publik” (Pasal 14.2 dan 17.3). Kami yakin UU harus mendorong bahwa setiap penyaduran hanya dapat digunakan untuk memperbaiki kurangnya pemahaman oleh publik, dan bahwa dokumen yang disadur harus mencerminkan isi dan arti dokumen yang asli dengan akurat. Dengan cara ini, masyarakat umum dapat percaya diri bahwa dokumen-dokumen yang disebarluaskan akan memasukkan semua informasi yang ingin mereka ketahui.

Hambatan pembayaran-pembayaran di luar Dana Minyak

Sebuah ciri RUU yang kuat adalah syarat-syarat RUU ini jelas bahwa semua pembayaran-pembayaran yang berkaitan dengan minyak harus masuk ke dalam Dana Minyak dan pembayaran-pembayaran di tempat lain adalah “batal dan tidak berlaku” (Pasal 6). Kami merekomendasikan bahwa UU dapat menyatakan lebih jauh dan melarang setiap pembayaran berkaitan dengan minyak, oleh pihak manapun, ke rekening-rekening selain Dana Minyak.

Audit-audit Independen

Pasal 23 RUU mencakup pengangkatan seorang auditor independen. Kami memahami maksud ini bahwa pemerintah akan mengangkat audit independen hingga Pengadilan Keuangan didirikan: pada poin ini, pertanggungjawaban ini akan dialihkan kepada Pengadilan. Kami merasa bahwa maksud ini harus ditulis jelas dan nyata, karena perkataan di RUU saat ini berarti ganda dan dapat dibaca untuk mengartikan bahwa audit independen tidak perlu diangkat sebelum Pengadilan mulai beroperasi.

Kami mencatat bahwa komponen-komponen laporan audit independen harus dimasukkan ke dalam Laporan Tahunan dari Menteri kepada Parlemen (Pasal 14.2). Akan tetapi, Pasal 20.5 menyatakan bahwa: “Menteri harus menyediakan penyebaran laporan auditor independen dalam beberapa bentuk dan cara yang bisa disadur untuk informasi bagi publik. Audit independen harus memastikan bahwa dalam mempersiapkan laporan, langkah-langkah yang diambil untuk mencegah kebocoran informasi yang dirahasiakan.”

Kami terganggu dengan ketentuan ini, karena audit independen adalah pusat kredibilitas Dana Minyak yang mutlak. Apakah yang akan terjadi jika, suatu waktu di masa mendatang, auditor tidak memasukkan ketidaksesuaian yang bisa memalukan

pemerintahan yang berkuasa saat itu? Kami prihatin bahwa pemerintah yang akan datang bisa menginterpretasikan pasal-pasal ini untuk diartikan bahwa Menteri berkuasa untuk mengedit bagian-bagian yang memalukan dari laporan auditor sebelum penyebarluasan, yang akan bertentangan secara jelas dengan kepentingan umum dalam isu keterbukaan atau transparansi.

Kami merekomendasikan bahwa UU seharusnya mensyaratkan laporan auditor independen disebarluaskan seluruhnya, tanpa mengurangi atau menghilangkan, dalam jangka waktu tertentu. Mungkin keseluruhan laporan dapat disebarluaskan bersamaan dengan Laporan Tahunan Menteri.

Kami mencatat bahwa RUU telah mensyaratkan “akses yang bebas atas informasi yang terbuka bagi publik” (Pasal 18.2) dan mensyaratkan informasi-informasi pokok lain tersedia secara bebas untuk publik (Pasal 18.3). Penyebarluasan atau publikasi yang lengkap dari audit independen dan laporan-laporan Dewan kepada Parlemen akan konsisten dengan maksud Pasal 18.2 dan 18.3.

Kami juga merekomendasikan bahwa dalam saat auditor independen itu tidak bersedia menyelesaikan audit, atau memasukkan setiap kualifikasi-kualifikasi di dalam laporannya, selanjutnya Laporan Tahunan harus mengemukakan keberatan-keberatan auditor dan langkah-langkah apa yang akan menyelesaikannya.

Tindakan-tindakan Selanjutnya

Kami tidak jelas, dari pembacaan kami terhadap RUU, langkah-langkah administrasi atau yudisial (menurut hukum) yang harus dilakukan jika ada bukti kebocoran-kebocoran di dalam Dana Minyak. Bisa jadi sudah ada ketentuan, di dalam perundang-undangan Timor Leste lainnya yang tidak kami sadari, untuk melakukan investigasi-investigasi lanjutan dan, jika perlu, menyerahkan ke badan peradilan. Kami percaya UU harus menyatakan dengan jelas tindakan-tindakan apa yang harus diambil jika ada persoalan-persoalan yang muncul, mengutip hukum-hukum lain yang sesuai. Ini akan memastikan kesepakatan antar pihak mengenai apakah yang dilakukan jika ada masalah-masalah.

Dewan Konsultasi Dana Minyak

Pendirian sebuah Dewan Konsultasi untuk menasihati Parlemen (Pasal 15.2) diterima karena ini menawarkan sebuah sumber opini alternatif mengenai pengoperasian Dana Minyak. Kami mencatat bahwa Dewan Konsultasi bukanlah pengawas independen dengan kekuasaan eksekutif yang kuat, sebagai sebuah badan penasihat kepada Parlemen. Dewan akan mempunyai kekuasaan untuk menuntut informasi dari Menteri dan Bank Sentral, tetapi RUU tidak secara jelas memberikannya kekuasaan untuk penyebarluaskan kesimpulan-kesimpulannya atau untuk mengambil tindakan-tindakan lanjutan, selain menginformasikan kepada Parlemen.

RUU menempatkan pertanggungjawaban utama kepada Dewan Konsultasi dengan Parlemen untuk mengawasi Dana Minyak, dan mengambil tindakan selanjutnya bagi setiap masalah,. Parlemen akan diminta untuk menyebarluaskan laporan-laporan Dewan “dalam sebuah bentuk dan cara yang dapat disadur untuk informasi bagi publik” (Pasal 17.3) Sekali lagi, ada sebuah pengecualian untuk kerahasiaan.

Pada saat mengakui prinsip kedaulatan Parlemen, kami melihat sebuah problem yang potensial akan muncul di masa datang. Apakah yang akan terjadi jika laporan Dewan menunjukkan masalah-masalah di dalam Dana Minyak yang memalukan pemerintah yang sedang berkuasa? Para anggota legislatif dari pihak pemerintah dapat menghadapi sebuah konflik loyalitas, dan pertanyaan apakah menyebarluaskan informasi atau tidak, yang bisa dipolitisir, dengan merusak pertanggungjawaban-pertanggungjawaban kredibilitas Dana Minyak terhadap masyarakat umum.

Untuk mencegah problem yang potensial ini, UU harus meminta laporan-laporan Dewan akan disebarluaskan seluruhnya secara otomatis, pada saat yang bersamaan ketika mereka berikan kepada Parlemen. Kami percaya ini akan menjadi penyelamat hak masyarakat umum atas informasi tanpa melanggar hak prerogatif Parlemen untuk mengambil keputusan-keputusan mengenai Dana Minyak.

Kami juga menyarankan bahwa sama halnya dengan berbagi temuan-temuannya dengan Parlemen, Dewan diberikan hak untuk meminta nasihat *Provedor*, atau para agen pemerintah yang menaruh perhatian dengan konsultasi keuangan-keuangan publik, dan berbagi temuan-temuan dengan para agen ini. Ini akan memastikan bahwa Dewan mempunyai akses terhadap opini para ahli yang terbaik.

Kami mencatat bahwa Dewan akan memasukkan mantan para pejabat tinggi, ini positif, karena ini akan memastikan bahwa pandangan-pandangan Dewan diambil secara serius. Keanggotaan dipertimbangkan terhadap para mantan anggota eksekutif dan para anggota yang diseleksi oleh eksekutif sekarang ini (maksimum tujuh dari 11 kursi di Dewan). Akan tetapi, hanya ada satu kursi untuk Parlemen dan tak satu pun kursi untuk badan peradilan bagi kepanjangan tangan pemerintah. Semoga, UU dapat memastikan menyebarluaskan pandangan-pandangan paling luas dengan memasukkan, contoh seorang perwakilan dari badan peradilan dan satu dari oposisi di Parlemen.

Kami berpikir jika syarat-syarat membatasi lima kursi pertama di Dewan (Pasal 16.1 item a-e), dan pengkhususan yang terbatas bagi yang diijinkan untuk mengambil kursi-kursi di Dewan, dapat membuktikan tidak fleksibel di dalam praktek. Apakah yang terjadi jika kandidat yang berhak tidak ingin duduk di dalam Dewan? Atau jika seseorang yang diangkat untuk Dewan menjadi bukan yang semestinya/tidak pantas? Ini akan sulit untuk menggantikan mereka yang sudah lima atau 10 tahun di Dewan. Untuk mencegah masalah ini, kami ingin menyarankan bahwa kategori-kategori orang yang berhak untuk diangkat menurut item a-e Pasal 16.1 bisa diperluas, untuk memudahkan mengisi semua kursi. Kami juga menyarankan bahwa syarat-syarat semua anggota harus dibatasi hingga tiga tahun.

Wakil masyarakat sipil di Dewan harus diseleksi oleh para organisasi masyarakat sipil sendiri. Kami mengakui bahwa ini akan rumit dalam prakteknya tetapi jika dilihat dari sisi baik atau buruknya, pemerintah akan memilih kandidat sesuai selera untuk mewakili para organisasi masyarakat non pemerintah, maka kredibilitas Dewan akan diremehkan.

Akhirnya, kami sangat berterima kasih kepada Pemerintah yang mengizinkan kami mengajukan pandangan-pandangan ini di konsultasi publik. Kami sangat didorong oleh kemajuan atas transparansi pendapatan di Timor Leste dan ingin menawarkan bantuan apapun yang bisa kami berikan kepada Pemerintah dan warga negara untuk mencapai tujuan “manajemen sumber-sumber daya minyak demi keuntungan generasi-generasi sekarang dan masa depan.”

Global Witness
10 Februari 2005