



# Dua Belas Bendera Merah: Risiko Korupsi dalam Pemberian Izin dan Kontrak di Sektor Ekstraktif

Aaron Sayne, Alexandra Gillies dan Andrew Watkins

APRIL 2017

# Daftar Isi

RINGKASAN .....	1
PENDAHULUAN.....	3
DUA BELAS BENDERA MERAH .....	11
1. Pemerintah mengizinkan perusahaan yang tampaknya tidak memenuhi syarat untuk bersaing atau memenangkan penghargaan.....	11
2. Perusahaan atau individu yang memiliki riwayat kontroversi atau perilaku kriminal bersaing untuk, atau memenangkan, sebuah penghargaan.....	14
3. Perusahaan yang bersaing atau menang memiliki pemegang saham atau hubungan bisnis lainnya dengan <i>PEP</i> , atau perusahaan dimana <i>PEP</i> memiliki kepentingan.....	16
4. Perusahaan yang bersaing atau menang menunjukkan tanda-tanda disembunyikannya <i>PEP</i> yang menjadi beneficial owner.....	18
5. Seorang pejabat mengintervensi proses pemberian penghargaan untuk menguntungkan perusahaan tertentu.....	21
6. Perusahaan memberikan bayaran, hadiah atau bantuan kepada <i>PEP</i> yang punya pengaruh atas proses seleksi .....	24
7. Pejabat yang memiliki pengaruh atas proses seleksi memiliki konflik kepentingan .....	27
8. Persaingan sengaja dibatasi dalam proses pemberian penghargaan.....	29
9. Perusahaan menggunakan perantara pihak ketiga untuk mendapatkan keuntungan dalam penghargaan .....	32
10. Pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan pemenang dialihkan dari rekening pemerintah yang seharusnya .....	35
11. Ketentuan yang disetujui untuk penghargaan menyimpang secara signifikan dari norma industri atau pasar .....	37
12. Perusahaan pemenang atau pemiliknya mendapatkan keuntungan besar tanpa melakukan usaha yang substansial.....	40
KESIMPULAN .....	42
LAMPIRAN.....	43
Lampiran A. Proses untuk seleksi kasus .....	43
Lampiran B. Negara-negara yang masuk dalam studi kasus yang diteliti (total 49). .....	44
Lampiran C. Sumber tambahan untuk mendeteksi risiko korupsi.....	45
CATATAN AKHIR.....	46

# Ringkasan

Pelaku pengawasan dapat mendeteksi dan mencegah korupsi di sektor minyak, gas dan pertambangan jika mengajukan pertanyaan yang tepat. Walaupun skema korupsi rumit dan tidak jelas, kreatifitas para pemain yang terlibat tidak tak terbatas: pola yang jelas dan tanda-tanda perilaku bermasalah yang serupa terlihat di negara-negara kaya sumber daya.

Untuk menemukannya, kami meneliti lebih dari 100 kasus nyata pengalokasian izin atau kontrak di sektor minyak, gas dan pertambangan dimana muncul tuduhan terjadinya korupsi. Kasus-kasus ini berasal dari 49 negara penghasil sumber daya, dan termasuk pemberian izin eksplorasi dan produksi serta kontrak-kontrak layanan dan perdagangan komoditas. Untuk setiap kasus, kami bertanya: tanda-tanda apa yang mungkin telah memberi tahu pihak berwenang atau badan pengawas bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut terhadap suatu kasus?

Dari penelitian ini, kami mengembangkan daftar 12 red flags (bendera merah/peringatan), masing-masing dengan ilustrasi dari kasus nyata. Daftar bendera merah korupsi ini merupakan alat untuk penyelidikan, bukan prediksi. Pengguna tidak dapat menafsirkan adanya bendera merah sebagai bukti korupsi. Sebaliknya, kesepakatan kerja sama yang tidak menunjukkan bendera merah tidak berarti bebas dari korupsi. Daftar ini berfokus pada atribut spesifik dari transaksi perizinan ketimbang faktor kontekstualnya (misalnya, tingkat transparansi, peraturan hukum) yang juga berdampak pada tingkat korupsi. Seperti yang dibahas di bawah ini, fokus pada kontroversi korupsi yang sudah diketahui membuat sampel kami bias dalam dua hal: kami tidak memeriksa kasus di mana korupsi tetap tersembunyi dan kasus di mana tuduhan korupsi sama sekali tidak ada.

Dengan pertimbangan ini, bila digabungkan dengan analisis dan adaptasi spesifik negara, daftar 12 bendera merah dan ilustrasinya ini dapat memberikan alat praktis yang konkret untuk membantu mengurangi risiko korupsi seputar pemberian izin dan kontrak. Alat ini dapat memberi masukan terhadap rancangan proses pengalokasian oleh pejabat pemerintah, pengujian kelayakan (due diligence) oleh perusahaan dan pemerintah, dan kegiatan pengawasan oleh anggota parlemen, wartawan, penegak hukum dan kelompok lainnya.

Ke-12 bendera merah tersebut adalah:

- 1 Pemerintah mengizinkan perusahaan yang tampaknya tidak memenuhi syarat untuk bersaing atau memenangkan penghargaan.
- 2 Perusahaan atau individu yang memiliki riwayat kontroversi atau perilaku kriminal bersaing untuk, atau memenangkan, sebuah penghargaan.
- 3 Perusahaan yang bersaing atau menang memiliki pemegang saham atau hubungan bisnis lainnya dengan PEP, atau perusahaan dimana PEP memiliki kepentingan.
- 4 Perusahaan yang bersaing atau menang menunjukkan tanda-tanda disembunyikannya PEP yang menjadi *beneficial owner*.
- 5 Seorang pejabat mengintervensi proses pemberian penghargaan untuk menguntungkan perusahaan tertentu.
- 6 Perusahaan memberikan bayaran, hadiah atau bantuan kepada PEP yang punya pengaruh atas proses seleksi.
- 7 Pejabat yang memiliki pengaruh atas proses seleksi memiliki konflik kepentingan.
- 8 Persaingan sengaja dibatasi dalam proses pemberian penghargaan.
- 9 Perusahaan menggunakan perantara pihak ketiga untuk mendapatkan keuntungan dalam penghargaan.
- 10 Pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan pemenang dialihkan dari rekening pemerintah yang seharusnya
- 11 Ketentuan yang disetujui untuk penghargaan menyimpang secara signifikan dari norma industri atau pasar.
- 12 Perusahaan pemenang atau pemiliknya mendapatkan keuntungan besar tanpa usaha yang substansial.

## Pendahuluan

Pelaku fungsi pengawasan dapat mendeteksi dan mencegah korupsi di sektor minyak, gas dan pertambangan jika mengajukan pertanyaan yang tepat. Skema yang digunakan oleh koruptor rumit dan tidak jelas, dengan memanfaatkan transaksi yang rumit, banyak badan hukum dan yurisdiksi rahasia di luar negeri, dan banyak pemain. Mereka juga berkembang dari waktu ke waktu—tidak sedikit, terbukti ketika aktor akuntabilitas berhasil mengungkap teknik korupsi yang biasa terjadi. Namun kreatifitas para pemain tidak tak terbatas: pola yang jelas dan umum dan tanda-tanda perilaku tersangka terlihat di negara-negara kaya sumber daya.

Untuk menemukannya, kami meneliti lebih dari 100 kasus nyata pengalokasian izin atau kontrak di sektor minyak, gas dan pertambangan di mana muncul tuduhan terjadinya korupsi. Kasus-kasus ini berasal dari 49 negara penghasil sumber daya. Untuk setiap kasus, kami bertanya: tanda-tanda apa yang mungkin telah memberi tahu pihak berwenang atau para aktivis bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut? Dari penelitian ini, kami mengembangkan daftar 12 bendera merah yang dapat membimbing dan membantu para pelaku fungsi pengawasan untuk memprioritaskan upaya mereka dalam mencegah atau mendeteksi korupsi di masa yang akan datang.

Dalam banyak kasus yang kami analisis, korupsi menyebabkan kerugian besar bagi negara penghasil sumber daya. Di beberapa negara, pejabat pemerintah memilih perusahaan yang tidak memenuhi syarat atau tidak bertanggung jawab dan tidak dapat melaksanakan proyek secara efektif; di negara lainnya, mereka mengalihkan dana yang seharusnya milik publik. Korupsi dalam pemberian lisensi dan kontrak juga dapat merusak integritas dan kinerja institusi-institusi publik utama, sehingga secara keseluruhan melemahkan kemampuan mereka dalam mengelola sektor ini. Korupsi ini bisa juga menakut-nakuti investor yang menghindari risiko dikaitkan dengan skandal. Dampak korupsi terhadap perusahaan juga sangat dramatis: tuntutan dan hukuman high profile, di bawah undang-undang seperti Undang-Undang Praktik Korupsi Asing A.S. (FCPA); denda miliaran dolar, penalti dan biaya profesional; jatuhnya harga saham; transaksi yang tergesa-gesa; pemberitaan negatif oleh media, organisasi non-pemerintah (LSM) atau pengawas industri lainnya; dan kerusakan reputasi.

Kami percaya bahwa pelaku pengawasan, baik di dalam maupun di luar pemerintah, dan pelaku sektor swasta dapat menggunakan daftar bendera merah dalam laporan ini sebagai satu alat untuk mencegah bahaya semacam ini. Ketika regulator, penegak hukum, anggota parlemen, wartawan, aktivis atau investor mengamati bendera merah tertentu, mereka semua harus mengajukan pertanyaan lebih lanjut dan mengumpulkan lebih banyak informasi. Dalam beberapa kasus, pertanyaan ini akan menghasilkan penjelasan yang masuk akal. Dalam kasus lainnya, pemeriksaan tambahan dapat mengungkapkan perilaku korup.

### MEMAHAMI DAN MENGGUNAKAN DAFTAR INI

Daftar bendera merah ini adalah alat untuk penyelidikan, bukan prediksi. Pengguna tidak bisa menyimpulkan adanya suatu bendera merah dalam proses penghargaan yang mereka teliti sebagai bukti korupsi secara de facto. Sebaliknya, penghargaan yang tidak menunjukkan tanda-tanda ini bukan berarti bebas dari korupsi. Seperti yang dibahas di bawah, daftar ini tidak lengkap dan mengandung dua bias yang signifikan. Meskipun demikian, kami yakin daftar ini bisa menjadi alat bantu yang bisa diandalkan untuk memberikan informasi terhadap proses due diligence dan mengelola risiko korupsi seputar pemberian izin dan kontrak.

*Kami memeriksa lebih dari 100 kasus nyata tentang pengalokasian izin atau kontrak minyak, gas dan pertambangan dimana adanya dugaan korupsi. Kasus-kasus ini berasal dari 49 negara penghasil sumber daya.*

### Cakupan dan pemilihan kasus

Dari rangkaian keputusan sektor ekstraktif, daftar kami hanya berfokus pada tahap perizinan dan kontrak. Saat memilih kasus untuk dianalisis, kami melihat kondisi-kondisi ketika pemerintah negara produsen secara langsung memberikan izin atau kontrak sektor ekstraktif, dan ketika harus menyetujui penghargaan oleh pihak swasta—kontrak layanan minyak, misalnya.<sup>1</sup> Jenis-jenis penghargaannya termasuk alokasi izin eksplorasi dan produksi, kontrak layanan, dan izin untuk melakukan perdagangan komoditas dan transportasi. Kasus yang kami teliti juga melibatkan berbagai jenis proses pengalokasian, mulai dari tender kompetitif hingga penawaran pertama, penghargaan satu sumber dan transfer lisensi. Kami memilih kasus yang menunjukkan korupsi atau tuduhan korupsi. Untuk menjelaskan sebanyak mungkin perilaku yang relevan, kami mendefinisikan korupsi secara luas sebagai “penyalahgunaan amanat kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi.”<sup>2</sup>

Kami fokus pada penghargaan karena hal tersebut telah menarik korupsi besar di masa lalu, dan karena hal tersebut dapat menciptakan insentif yang kuat untuk korupsi. Pejabat pemerintah memilih perusahaan mana yang akan mendapat peluang bisnis yang sangat menguntungkan. Tergantung konteks sosio-ekonomi dan politik, para pejabat mungkin memiliki kepentingan dan tekanan yang kuat untuk menggunakan kekuatan ini untuk mendapatkan keuntungan bagi diri mereka sendiri dan kelompok mereka. Sedangkan perusahaan mungkin memiliki insentif untuk memanipulasi proses penghargaan, sehingga mendapatkan keuntungan dari pejabat pemilihan.

Kedua, dan lebih positif: pengalokasian izin dan kontrak adalah momen yang berlainan yang berarti bahwa dalam situasi ini, pelaku pengawasan dapat menjalankan peran mereka secara lebih efektif. Korupsi dapat muncul di seluruh bagian rantai nilai sektor ekstraktif, dari pemberian izin hingga pengaturan perilaku perusahaan terhadap pengumpulan dan pengeluaran pendapatan pemerintah. Tidak seperti keputusan peraturan sehari-hari, penghargaan atas lisensi terjadi pada saat yang spesifik, dan seringkali diumumkan secara terbuka, tunduk pada peraturan yang ada, diliput media dan, di beberapa tempat, mendapat persetujuan dari parlemen. Oleh karena itu, proses penghargaan adalah peristiwa konkret yang dapat diteliti oleh jurnalis, aktivis, anggota parlemen dan aktivis anti korupsi, seringkali dengan beberapa informasi yang tersedia untuk publik.

Lampiran A pada laporan ini berisi lebih banyak informasi mengenai proses dan alasan kami untuk memilih kasus. Lampiran B mencantumkan 48 negara yang dicakup oleh kasus-kasus yang dipilih.

*Proses penghargaan adalah peristiwa konkret yang dapat diteliti oleh jurnalis, aktivis, anggota parlemen dan aktivis anti korupsi, seringkali dengan beberapa informasi yang tersedia untuk publik.*

### Mengidentifikasi bendera merah

Untuk mengidentifikasi bendera merah ini, kami memeriksa bagaimana kasus-kasus yang dipilih terungkap, mencari tanda-tanda yang seharusnya bisa terlihat dan ditindak lebih lanjut oleh pengawas. Kami menyertakan bendera merah yang muncul setidaknya dalam empat studi kasus. Kemunculan bendera merah sangat bervariasi. Tabel 1 menunjukkan jumlah kasus dimana masing-masing bendera merah muncul.

Red flags	Total kemunculan dalam 100 kasus
<b>6</b> Perusahaan memberikan bayaran, hadiah atau bantuan kepada PEP yang punya pengaruh atas proses seleksi	58
<b>4</b> Perusahaan yang bersaing atau mnang menunjukkan tanda-tanda disembunyikannya PEP yang menjadi beneficial owner.	55
<b>1</b> Pemerintah mengizinkan perusahaan yang tampaknya tidak memenuhi syarat untuk bersaing atau memenangkan penghargaan.	54
<b>5</b> Seorang pejabat mengintervensi proses pemberian penghargaan untuk menguntungkan perusahaan tertentu.	49
<b>8</b> Persaingan sengaja dibatasi dalam proses pemberian penghargaan.	38
<b>7</b> Pejabat yang memiliki pengaruh atas proses seleksi memiliki konflik kepentingan.	36
<b>11</b> Ketentuan yang disetujui untuk penghargaan menyimpang secara signifikan dari norma industri atau pasar.	35
<b>3</b> Perusahaan yang bersaing atau menang memiliki pemegang saham atau hubungan bisnis lainnya dengan PEP, atau perusahaan dimana PEP memiliki kepentingan	30
<b>9</b> Perusahaan menggunakan perantara pihak ketiga untuk mendapatkan keuntungan dalam penghargaan.	28
<b>2</b> Perusahaan atau individu yang memiliki riwayat kontroversi atau perilaku kriminal bersaing untuk, atau memenangkan, sebuah penghargaan.	23
<b>10</b> Pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan pemenang dialihkan dari rekening pemerintah yang sesuai.	19
<b>12</b> Perusahaan pemenang atau pemiliknya mendapatkan keuntungan besar tanpa usaha yang substansial.	12

Table 1. Kemunculan *red flags* berdasarkan frekuensi

Dalam memilih bendera merah, kami fokus hanya pada aspek spesifik dari transaksi penghargaan, dan mencari:

- 1 karakteristik dari perusahaan, badan pemerintah atau individu yang terlibat
- 2 tingkah laku perusahaan, badan pemerintah atau individu yang terlibat
- 3 hasil, terutama yang merugikan kepentingan publik

Laporan ini menghilangkan beberapa jenis bendera merah yang muncul pada daftar yang diproduksi oleh organisasi lain, seperti yang disebutkan di bawah ini pada bagian penelitian terkait. Kami tidak menganggap kelemahan proses sebagai bendera merah, seperti tidak adanya transparansi atau tidak adanya proses penawaran yang kompetitif. Kami menyadari bahwa atribut-atribut tersebut dapat membantu mencegah korupsi dan kemungkinan besar akan menjadi rekomendasi mendesak dalam upaya mereformasi sistem penghargaan suatu negara. Namun, kami ingin daftar bendera merah ini berlaku untuk semua jenis proses pemberian penghargaan, baik yang terstruktur dengan baik atau tidak.

Kami juga tidak memasukkan faktor kontekstual, seperti tingkat transparansi, akuntabilitas, ranah sipil, peraturan hukum dan persepsi korupsi suatu negara.<sup>3</sup> Transaksi penghargaan tidak terjadi dalam ruang hampa, dan lingkungan kelembagaan, hukum dan politik yang lebih luas berdampak pada kemungkinan terjadinya korupsi. Di negara-negara dimana transparansi terbatas, atau dimana aktor pengawas seperti jurnalis tidak dapat mempertanyakan keputusan pemerintah tanpa rasa takut akan represi, korupsi menjadi jauh lebih mudah untuk lolos. Pada bagian di bawah ini tentang pentingnya konteks, kami menjelaskan lebih jauh bagaimana lingkungan tata kelola yang lebih luas harus memengaruhi respon terhadap bendera merah yang lebih spesifik pada level transaksi, seperti yang dibahas disini.

Kami menghilangkan faktor-faktor ini—kelemahan proses dan konteks—dari daftar bendera merah untuk membuat sebuah daftar yang dapat diterapkan secara luas di berbagai jenis proses penghargaan dan lingkungan negara yang berbeda. Faktor-faktor yang lebih luas ini tentu saja harus dipertimbangkan oleh pemerintah dan perusahaan saat menilai risiko korupsi.

### **Bias dan kekuatan**

Kasus yang kami pilih menampilkan dua bias yang signifikan. Pertama, penelitian kami berkonsentrasi pada dokumen yang tersedia untuk umum dan kasus yang diketahui. Jenis sumber utama kami adalah arsip pengadilan dan peraturan, liputan media dan laporan LSM. Kami juga hampir secara eksklusif mengacu pada materi yang tersedia dalam bahasa Inggris, Prancis atau Spanyol.<sup>4</sup> Ini berarti data kami memiliki bias terhadap jenis-jenis korupsi yang mendapat perhatian dari pihak penegak hukum atau aktor pengawasan lainnya. Skema atau perilaku korupsi yang sejauh ini telah lolos dari pengetahuan publik tidak akan dijelaskan disini. Hal-hal tersebut bisa mencakup korupsi di negara-negara otoriter di mana pemeriksaan publik terhadap korupsi pemerintah sangat dibatasi, atau tindakan oleh perusahaan non-Barat, yang mendapat sedikit perhatian dari lembaga penegakan hukum Amerika dan Eropa, media dan aktor LSM yang menghasilkan banyak materi sumber kami. Terakhir, kasus yang terlewatkan bisa mencakup beberapa skema korupsi yang lebih efektif dan canggih yang sampai saat ini tidak terdeteksi. Bias kedua dan yang terkait adalah bahwa kami hanya memeriksa kasus di mana kecurigaan adanya korupsi telah muncul, dan oleh karenanya tidak memiliki kelompok kontrol kasus-kasus non-korupsi untuk pembandingan. Pendekatan kami adalah dengan melihat kembali serangkaian penghargaan dimana kontroversi korupsi muncul, dan mengidentifikasi beberapa bendera merah yang mungkin diamati oleh aktor pengawasan saat proses pemberian penghargaan tersebut berjalan. Oleh karena itu, kami tidak dapat menunjukkan sejauh mana bendera merah dalam daftar kami berkorelasi dengan korupsi, atau tidak muncul dalam kasus non-korupsi. Metodologi yang berbeda mungkin memeriksa serangkaian proses pemberian penghargaan yang lebih luas, yang mencakup kasus korupsi dan non-korupsi, dan mengidentifikasi atribut penghargaan mana yang berkorelasi dengan kasus korupsi. Penelitian lebih lanjut dengan menggunakan pendekatan yang terakhir ini

*Di negara-negara dimana transparansi terbatas, atau dimana aktor pengawas seperti jurnalis tidak dapat mempertanyakan keputusan pemerintah tanpa rasa takut akan represi, korupsi menjadi lebih mudah untuk lolos.*

bisa bermanfaat jika bisa menjelaskan bendera merah mana yang berkorelasi lebih erat dengan korupsi dan oleh karenanya mungkin memiliki kekuatan prediksi yang lebih besar.<sup>5</sup>

Mencatat peringatan-peringatan ini, kami percaya bahwa faktor berikut membuat daftar merah kami cukup dapat diandalkan sebagai alat untuk membantu aktor pengawasan mengajukan pertanyaan lebih lanjut tentang kemungkinan korupsi dalam proses pemberian penghargaan:

- Kami menarik temuan kami terutama dari analisis kasus nyata yang terperinci, bukan dari hipotetis, literatur akademis atau sumber serupa.
- Tinjauan literatur tentang bendera merah korupsi yang kami lakukan mencatat banyak hal yang sama seperti yang kami temukan.
- Kami menggunakan sampel kasus yang besar—secara keseluruhan kami meninjau 124 dan akhirnya menggunakan 100 untuk membuat daftar ini.
- Sampel juga memiliki jangkauan geografis yang luas—49 negara di lima benua.
- Setiap bendera merah muncul di setidaknya empat kasus; contoh yang relevan diringkas dibawah ini, sesuai tanda-tandanya. Banyak yang muncul dalam lebih dari empat kasus. (Lihat tabel 1 di atas.)
- Setiap bendera merah juga muncul dalam kasus di lebih dari satu negara.<sup>6</sup>
- Dalam sebagian besar kasus yang kami gunakan, muncul lebih dari satu bendera merah.
- Beberapa bendera merah cenderung muncul bersamaan dalam pola yang umum, atau "gabungan." Misalnya, bendera merah 6 (dimana perusahaan memberikan pembayaran, hadiah atau bantuan kepada PEP yang punya pengaruh atas proses seleksi) cenderung muncul dalam kasus yang sama dengan bendera merah 3 (perusahaan menunjukkan tanda-tanda kepemilikan oleh PEP) dan 5 (pejabat mengintervensi proses penghargaan untuk menguntungkan suatu perusahaan).

### **Pencantuman dugaan dan putusan korupsi**

Tidak semua penghargaan yang dijelaskan dalam laporan ini berujung pada hukuman kriminal. Beberapa penghargaan hanya menimbulkan kecurigaan, kontroversi, atau jenis respon resmi yang lebih sedikit. Yang lain menyebabkan tindakan hukum, namun kasus tersebut kemudian dibatalkan atau diselesaikan tanpa pengakuan bersalah. Kami tidak mengatakan bahwa pelaku dalam kasus-kasus ini terlibat dalam kegiatan ilegal—mungkin saja tindakan mereka sepenuhnya sah di yurisdiksi yang relevan. Ketika seorang terdakwa secara terbuka menolak tuduhan tersebut, kami menyajikan informasinya. Namun, semua kasus menggambarkan jenis tuduhan yang bisa muncul saat proses pemberian penghargaan menunjukkan adanya bendera merah korupsi.

Kami juga telah memasukkan banyak kasus yang sedang diselidiki dan ada di pengadilan pada saat publikasi. Kami mendorong pembaca laporan ini untuk memeriksa status dari setiap kasus untuk mendapatkan informasi lengkap dan terbaru

### Membangun dari riset dan alat sebelumnya

Daftar kami dimaksudkan untuk melengkapi dan membangun usaha-usaha sebelumnya untuk membuat katalog tanda-tanda korupsi. Banyak aktor, termasuk badan pemerintah,<sup>7</sup> analis industri dan kelompok antikorupsi/manajemen risiko,<sup>8</sup> lembaga finansial internasional,<sup>9</sup> lembaga penelitian dan kebijakan,<sup>10</sup> dan pengawas seperti media atau LSM<sup>11</sup> telah mengumpulkan daftar bendera merah untuk digunakan saat menilai risiko korupsi. Tinjauan-tinjauan ini sering berfokus pada pengadaan barang pemerintah. Kebanyakan dari kasus tersebut tidak spesifik untuk satu industri, atau jenis penghargaan dan proses pemberian penghargaan tertentu. Sebagian daftar publikasi ini bisa dilihat di lampiran C di sumber terpilih.

Dalam meninjau literatur ini, kami menemukan banyak contoh yang tumpang tindih dengan analisis kami, dan juga beberapa perbedaan penting. Sebagian besar bendera merah versi laporan ini muncul di lebih dari satu daftar terdahulu. Pada saat yang sama, usaha-usaha sebelumnya mencakup unsur-unsur yang tidak masuk daftar kami. Perbedaan ini berasal dari pilihan metodologi dan prioritas, dan bukan berarti satu daftar lebih lengkap daripada daftar lainnya.

Seperti yang disebutkan di atas, kami berfokus pada atribut spesifik dari transaksi penghargaan. Sebaliknya, daftar lain mencakup faktor struktural atau kontekstual yang lebih luas—misalnya, menghormati peraturan perundang-undangan dan persepsi tentang korupsi di negara di mana penghargaan tersebut diberikan. Contohnya, beberapa orang mengidentifikasi berbisnis di sebuah negara dengan "reputasi korupsi" dan "risiko sanksi yang rendah" sebagai bendera merah.<sup>12</sup> Bersama dengan atribut nasional, daftar lain mempertimbangkan dampak budaya perusahaan terhadap risiko korupsi.<sup>13</sup> Seperti disebutkan di atas, daftar kami tidak memperhitungkan faktor kontekstual, walaupun informasi tentang konteks sangat penting ketika menilai risiko korupsi di sekitar transaksi individual secara komprehensif.

Variasi lain di seluruh studi menyangkut bagaimana bendera merah diidentifikasi. Beberapa penulis penelitian tampaknya menggunakan penilaian proses pemberian penghargaan hipotetis untuk mengidentifikasi bendera merah versi mereka,<sup>14</sup> atau mengkaji risiko dalam proses seleksi yang dijalankan oleh organisasi tertentu, seperti Bank Dunia.<sup>15</sup> Menyurvei kasus korupsi nyata dalam jumlah besar untuk mengidentifikasi bendera merah tidaklah umum, meskipun beberapa penulis mengilustrasikan daftar mereka dengan contoh (kadang-kadang dianonimkan).<sup>16</sup> Bagi beberapa aktor, seperti organisasi multilateral, dapat menjadi kontroversial atau sulit secara politis untuk secara eksplisit menyebutkan kasus korupsi nyata atau menggunakannya sebagai bukti akan potensi masalah. Hal ini dapat membantu menjelaskan mengapa metodologi kami untuk menemukan bendera merah ini relatif kurang umum.

Terakhir, peneliti-peneliti lain menyebutkan masalah metodologis yang juga ditemukan dalam penelitian kami. Sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah, bendera merah disini tidak dapat digunakan untuk memprediksi korupsi, karena kita juga tidak menilai kemunculan mereka dalam proses penghargaan yang tampaknya tidak ada unsur korupsi. Beberapa penelitian telah mencatat tantangan ini dan menyatakan bahwa bendera merah yang ada mungkin cenderung melebih-lebihkan nilai mereka sebagai alat untuk memprediksi terjadinya korupsi. Secara khusus, para periset telah mencatat bahwa beberapa daftar tampaknya berasumsi, tanpa menguji, bahwa kemunculan sebuah bendera merah dalam kasus-kasus di masa depan adalah alat prediksi korupsi yang dapat diandalkan.<sup>17</sup> Dengan demikian, di bagian metodologi di atas, kami secara eksplisit menyebutkan bahwa kami tidak membuktikan kekuatan prediktif bendera merah dalam laporan ini. Justru, kami mencantumkan bendera merah yang muncul dalam beberapa proses penghargaan kontroversial yang mungkin sebaiknya dilihat dan diinterogasi lebih lanjut oleh pelaku pengawasan

## SIAPA YANG BISA MENGGUNAKAN DAFTAR INI

Tujuan daftar bendera merah kami adalah meletakkan informasi praktis dan konkret ke tangan individu-individu yang memiliki posisi yang baik untuk mencegah atau mendeteksi korupsi dalam banyak proses perizinan dan kontrak di sektor minyak, gas dan pertambangan. Misalnya, kami yakin daftar tersebut bisa memberi tahu:

- **Pejabat pemerintah yang merancang proses penghargaan.** Aturan dan prosedur yang mengatur proses pemberian penghargaan dapat membantu mencegah jenis perilaku bermasalah yang dijelaskan dalam laporan ini. Misalnya, pemerintah dapat memperkuat standar prakualifikasi untuk lebih waspada terhadap perusahaan kurang berkualitas atau terlalu tertutup. Pejabat yang bertugas merancang putaran penghargaan biasanya bekerja untuk kementerian minyak atau pertambangan, regulator industri, atau entitas yang mengelola lisensi sektoral, biasanya disebut kadaster.
- **Pejabat pemerintah yang mengawasi dan menyetujui penghargaan.** Pejabat-pejabat ini, yang mungkin mewakili regulator, kementerian, perusahaan minyak atau pertambangan nasional atau kadaster, dapat menggunakan daftar ini untuk mendeteksi perilaku tertentu saat proses penghargaan terungkap, dan menghindari keputusan penghargaan yang berakhir dengan kontroversi atau hasil tidak optimal lainnya.
- **Anggota parlemen dan aktor pengawasan pemerintah.** Di beberapa negara, anggota parlemen memiliki peran formal dalam menyetujui pemberian izin; di kebanyakan lainnya, mereka dapat memanggil eksekutif untuk menjawab pertanyaan tentang penghargaan sebagai bagian dari kekuatan pengawasan mereka yang lebih luas. Anggota komisi antikorupsi, kelompok multi-stakeholder nasional untuk Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), lembaga audit tertinggi dan lembaga pemerintah lainnya yang memiliki mandat pengawasan juga dapat menggunakan daftar ini untuk membantu memprioritaskan dan menginformasikan fungsi pemantauan mereka.
- **Petugas penegak hukum.** Penegak hukum domestik atau asing dapat menggunakan daftar ini untuk membantu mengorganisir investigasi mereka terhadap proses penghargaan yang mencurigakan, sebagai sumber informasi atau jalur penyelidikan yang berguna untuk mereka kejar.
- **Pejabat perusahaan ekstraktif.** Saat perusahaan mengevaluasi apakah akan berpartisipasi dalam proses pengalokasian penghargaan atau apakah akan bermitra dengan perusahaan tertentu, daftar ini dapat membantu eksekutif perusahaan untuk menilai risiko korupsi—misalnya, sebagai bagian dari fungsi due diligence, manajemen risiko atau kepatuhan antikorupsi mereka.
- **Staf lembaga keuangan.** Investor, termasuk perusahaan, bank, lembaga finansial internasional, dan perusahaan ekuitas swasta, juga perlu mengukur risiko korupsi dari sebuah penghargaan, dan memutuskan bagaimana dan apakah akan membiayai sebuah proyek.
- **Aktor masyarakat sipil dan jurnalis.** Staf LSM, juru kampanye, aktivis, dan jurnalis dapat menggunakan daftar ini untuk menyelidiki integritas dan legalitas proses pengalokasian penghargaan atau penghargaan individual yang sedang berlangsung atau yang terjadi masa lalu. Secara khusus, daftar tersebut dapat membantu mereka mengidentifikasi jalur penyelidikan yang penting, dan memprioritaskan sumber daya mereka yang langka.

*Pemerintah dapat memperkuat standar prakualifikasi untuk lebih waspada terhadap perusahaan kurang berkualitas atau terlalu tertutup.*

*Daftar ini dapat membantu eksekutif perusahaan untuk menilai risiko korupsi—misalnya, sebagai bagian dari fungsi due diligence, manajemen risiko atau kepatuhan antikorupsi.*

## PENTINGNYA KONTEKS

Konteks adalah kunci dalam menafsirkan bendera merah korupsi dan risiko yang mungkin mereka tunjuk. Korupsi selalu sangat spesifik pada konteks: korupsi mencerminkan dan membentuk kondisi sosial ekonomi dan industri tertentu, norma budaya dan ekonomi politik dalam pengambilan keputusan. Banyak faktor yang lebih luas mempengaruhi profil keseluruhan risiko korupsi di suatu negara, seperti tidak adanya transparansi, kebijaksanaan yang diberikan kepada pengambil keputusan pemerintah, kebebasan yang

dinikmati oleh pelaku pengawasan seperti media, dan kekuatan sistem peradilan dalam mendeteksi dan mengadili korupsi. Kami tidak memasukkan faktor-faktor mendasar tersebut dalam daftar kami, meskipun pemahaman tentang hal-hal tersebut mungkinlah penting untuk bisa menggunakan daftar ini dengan tepat.

Pengalokasian izin dan kontrak sektor ekstraktif berlangsung dalam lingkungan yang lebih besar ini. Bendera merah dalam daftar kami adalah fitur atau hasil spesifik dari proses penghargaan itu sendiri, bukan atribut dari konteks yang lebih luas. Kami juga mencatat bahwa bendera yang berbeda mungkin lebih cenderung menjadi indikasi korupsi di beda negara, wilayah, birokrasi, jenis transaksi (misalnya, penghargaan izin eksplorasi versus kontrak perdagangan komoditas), atau jenis proses pemberian penghargaan (misalnya, pengalokasian izin pertambangan model first-come-first-served versus proses bidding blok minyak yang sangat kompetitif).

Ketika bendera merah korupsi muncul, konteks yang lebih luas-lah yang akan memberi tahu aktor pengawasan tentang tingkat perhatian dan pengawasan yang diperlukan. Sementara kami menyarankan agar pelaku pengawasan mengajukan pertanyaan tentang bendera merah manapun yang mereka temukan, beberapa mungkin muncul karena alasan yang sepenuhnya kredibel. Misalnya, bendera merah 11 (dimana persyaratan yang disepakati dari penghargaan menyimpang secara signifikan dari norma industri atau pasar) dapat memiliki banyak penyebab lain selain korupsi. Ketika mereka menemukan sebuah bendera merah, pengguna daftar ini mungkin ingin memulai dengan mengajukan pertanyaan seperti:

- Seberapa kuat dan/atau berapa banyak penjelasan yang relevan dan tidak terkait dengan korupsi ada untuk bendera merah tersebut?
- Seberapa dekat perilaku yang terlibat memenuhi unsur-unsur pelanggaran hukum terkait korupsi (misalnya, penyuapan, konflik kepentingan)?
- Apakah perilaku yang terlibat tidak biasa untuk konteks kejadiannya?
- Pernahkah perilaku tersebut menjadi pertanda korupsi dalam konteksnya di masa lalu?
- Dalam konteks yang lebih luas, apa faktor-faktor lain yang meningkatkan atau mengurangi kemungkinan bahwa bendera merah tersebut mengarah pada praktik korupsi?

Secara eksklusif mengandalkan daftar bendera merah yang tidak spesifik pada konteks dapat menyebabkan aktor publik dan swasta mengabaikan faktor risiko yang relevan atau membuat kesan palsu mengenai kepastian akan integritas dari suatu proses transaksi atau penghargaan yang mereka periksa. Saat pengguna melihat suatu bendera, dia harus "zoom in" untuk lebih memahami perusahaan, individu, dan proses spesifik yang terkait, dan "zoom out" untuk memahami konteks kelembagaan, sosiopolitik, budaya, ekonomi, dan industri yang lebih luas tentang pembuatan keputusan perizinan atau kontrak yang sedang diperiksa. Ini akan memungkinkan pengguna untuk membuat keputusan yang tepat mengenai apakah perilaku tersebut memang layak untuk diperhatikan, dan bagaimana respons yang tepat.<sup>18</sup> (Perhatikan bahwa laporan ini tidak menawarkan panduan bagaimana aktor tertentu memasukkan daftar ini ke dalam pekerjaan mereka. Misalnya, laporan ini tidak menjelaskan bagaimana membangun kerangka kerja atau proses diagnosis untuk mendeteksi atau mengevaluasi bendera merah, atau bagaimana cara menanggapiinya.<sup>19</sup>)

Tidak ada cara yang mudah untuk mendeteksi korupsi. Kami berharap laporan ini akan berfungsi sebagai sumber daya, dikombinasikan dengan alat lainnya, untuk memberikan informasi terhadap upaya para aktor yang berusaha menjaga dan mengungkap korupsi yang mahal itu. Upaya ini menakutkan, kompleks namun sangat penting, untuk memastikan bahwa warga negara menerima manfaat penuh dan adil dari sumber daya alam negara mereka.

*Ketika bendera merah korupsi muncul, konteks yang lebih luas-lah yang akan memberi tahu aktor pengawasan tentang tingkat perhatian dan pengawasan yang diperlukan.*

## Dua belas bendera merah

- 1** Pemerintah mengizinkan perusahaan yang tampaknya tidak memenuhi syarat untuk bersaing atau memenangkan penghargaan.

Perusahaan yang tidak memiliki kemampuan teknis, operasional atau keuangan yang signifikan berpartisipasi dalam proses penghargaan atau memenangkan penghargaan. Hal ini dapat menimbulkan kecurigaan karena perusahaan tersebut tidak mungkin menjadi pilihan terbaik untuk menjalankan kontrak secara efektif, dan lebih tepatnya diizinkan untuk bersaing atau menang karena alasan lain—karena membayar seorang pejabat yang berpengaruh atas penghargaan tersebut atau memiliki ikatan finansial dengan PEP, contohnya. Di beberapa negara, peraturan “konten lokal” dapat menjadikan sebuah negara memilih perusahaan yang tidak memenuhi syarat sebagai anggota konsorsium, seolah-olah perusahaan lokal dapat belajar dari mitra asingnya yang lebih berpengalaman.<sup>20</sup> Namun, dalam kasus seperti itu, anggota konsorsium lainnya harus memiliki kapasitas operasional dan keuangan yang diperlukan, dan hubungan kerja di antara mereka harus melibatkan modalitas yang jelas untuk dipelajari oleh mitra lokal. Di pertambangan, lebih banyak daripada di sektor minyak dan gas, pemerintah kadang-kadang memberikan lisensi atas dasar yang tidak kompetitif dan *first-come-first-served* ke perusahaan yang tidak memiliki kapasitas operasional yang nyata, hanya dalam upaya untuk mempromosikan ketertarikan yang lebih cepat pada sektor mereka.

### Tanda-tanda peringatan yang spesifik:

- Perusahaan tidak memenuhi standar prakualifikasi pemerintah atau pedoman lainnya untuk proses seleksi, namun tetap dipilih.
- Perusahaan dan/atau petingginya tidak memiliki pengalaman kerja yang relevan sebelumnya. Misalnya, perusahaan maju sebagai perusahaan eksplorasi dan produksi namun belum pernah melakukan kegiatan hulu sebelumnya.
- Reputasi industri atau nama baik perusahaan dan/atau petingginya kecil atau tidak ada sama sekali.
- Perusahaan didirikan atau terdaftar secara sah hanya beberapa saat sebelum, atau bahkan setelah, penghargaan. Ada kesan perusahaan didirikan khusus untuk mendapatkan penghargaan tersebut.<sup>21</sup>
- Perusahaan tidak memiliki kemampuan dasar atau aset yang dibutuhkan untuk berkontribusi, termasuk tenaga kerja, peralatan atau keterampilan teknis—misalnya, mengklaim sebagai perusahaan eksplorasi namun tidak memiliki ahli geologi, insinyur atau manajer proyek dari staf atau konsultan.
- Perusahaan tidak memiliki atribut dasar yang memungkinkannya berkontribusi secara finansial, baik secara langsung atau dengan sumber eksternal. Ini bisa mencakup neraca, rekening yang diaudit, peringkat kredit, uang tunai, atau jangka waktu eksistensi dan operasi keuangan yang panjang. Kekhawatiran lain bisa timbul jika keuangan perusahaan tipis tapi tidak memberikan jaminan finansial untuk izin atau kontrak dari perusahaan induk atau entitas lainnya.
- Perusahaan tidak menunjukkan atribut dasar lain dari sebuah bisnis yang berfungsi—misalnya, alamat fisik atau ruang kantor, staf atau situs web.

- Perusahaan tampaknya merupakan “perusahaan rak” yang sudah ada sebelumnya.<sup>22</sup>
- Situs web perusahaan atau materi publikasi lainnya mengklaim pengalaman yang relevan namun tidak mencakup banyak detail yang dapat diverifikasi, termasuk pekerjaan atau nama personil utama di masa lalu.
- Perusahaan mengajukan materi yang tidak lengkap atau salah tentang dirinya sendiri sebagai bagian dari proses seleksi—misalnya, selama tahap pra-kualifikasi atau *due diligence*.
- Anggota konsorsium lainnya setuju untuk “menggendong” perusahaan secara finansial.<sup>23</sup>
- Peran utama perusahaan yang berhubungan dengan izin atau kontrak tampaknya secara pasif menerima pembayaran atau hal-hal lain yang bernilai, terutama bagi penerima manfaat yang tidak jelas.

### Ilustrasi kasus



**Kontroversi izin tambang emas AIMROC.** Kasus ini menyajikan sebuah contoh kuat tentang diberikannya sebuah izin yang mentuntungkan kepada perusahaan dengan kualifikasi yang lemah namun memiliki koneksi politik yang kuat. Pada tahun 2007, pemerintah Azerbaijan, melalui sebuah keputusan presiden, mengeluarkan izin 30 tahun untuk lima tambang emas kepada sebuah perusahaan yang baru didirikan bernama *Azerbaijan International Mineral Resources Operating Company* (AIMROC).<sup>24</sup> Izin tersebut memberi AIMROC 70 persen saham tambang tersebut sementara pemerintah Azerbaijan mempertahankan 30 persen.<sup>25</sup> Menurut sebuah laporan yang dibuat oleh parlemen Azerbaijan, satu dari lima tambang tersebut memiliki nilai emas dan perak sekitar USD 2,5 miliar pada tahun 2011.<sup>26,27</sup> Beberapa anggota parlemen mengeluhkan bahwa tidak satu pun dari empat entitas yang secara bersama-sama memiliki AIMROC memiliki rekam jejak di sektor pertambangan.<sup>28</sup> Situs web (yang tidak lagi aktif) dari entitas yang berada di Panama yang memiliki saham terbesar di AIMROC mengatakan bahwa mereka memiliki “pengalaman yang sangat besar dalam investigasi geologi, prospeksi, dan eksplorasi dan pemrosesan” namun hanya memberikan beberapa rincian mengenai proyek-proyek tertentu.<sup>29</sup> Para jurnalis menemukan bahwa hanya ada satu ahli geologi yang terdaftar dalam catatan keempat perusahaan tersebut.<sup>30</sup> Satu lainnya dari empat entitas tersebut dimiliki bersama oleh tiga perusahaan Panama lainnya, yang semuanya mempekerjakan dua putri Presiden Ilham Aliyev sebagai manajer senior, berdasarkan pengarsipan perusahaan mereka.<sup>31</sup> Tak satu pun dari kedua wanita ini memiliki pengalaman nyata dalam bidang pertambangan. Sampai saat ini, tidak ada tuntutan formal, investigasi ataupun keputusan hukuman. Sebuah laporan berita lokal tahun 2013 mengklaim bahwa beberapa emas telah dihasilkan dari salah satu ladang yang dicakup oleh izin AIMROC, namun kami tidak dapat mengkonfirmasi hal ini.<sup>32</sup>

Lihat juga

4



**Kontroversi blok minyak OPL 245-Malabu.** Kasus Malabu menunjukkan perusahaan yang baru terbentuk dan tanpa kegiatan operasional atau pengalaman yang jelas yang menerima izin yang bisa sangat prospektif. Pada bulan April 1998, menteri perminyakan Nigeria memberi hak eksklusif kepada *Malabu Oil and Gas* untuk mengeksplorasi *oil prospecting license* (OPL) 245, salah satu blok minyak lepas pantai Nigeria yang paling berharga. Malabu didirikan hanya lima hari sebelum penghargaan dan tidak diketahui sebelumnya. OPL 245 tidak digunakan selama 13 tahun, sampai pemerintah Nigeria memfasilitasi pemindahan hak dari Malabu ke Shell dan Eni melalui transaksi dua langkah. Pada langkah pertama, Shell dan Eni membayar USD 1,3 miliar kepada pemerintah. Pada langkah kedua, pemerintah sepakat untuk mentransfer USD 1,1 miliar kepada Malabu. Malabu kemudian memindahkan sebagian besar dana yang diterimanya ke beberapa perusahaan cangkang dengan penerima manfaat yang tidak jelas. Transaksi ini telah diselidiki di beberapa yurisdiksi.

Lihat juga

2

7

12



**Usaha PDVSA memberikan penghargaan ke Trenaco.** Terkadang perusahaan terpilih tampil begitu tidak wajar hingga perusahaan lain yang aktif di sektor ini mengeluh. Pada tahun 2015, perusahaan minyak nasional Venezuela, *Petroleos de Venezuela SA (PDVSA)*, memberikan kontrak senilai USD 4,5 miliar kepada perusahaan angkutan truk dan perdagangan kecil, *Trenaco*. Perusahaan yang terdaftar di Swiss itu diharapkan untuk mengebor 600 sumur di *Orinoco Belt*, cadangan minyak mentah terbesar di dunia. Perusahaan kecil itu mulai mempekerjakan staf dan membeli peralatan beberapa bulan sebelum menang. Menurut *Reuters*, kesepakatan tersebut dilaporkan kandas setelah perusahaan-perusahaan minyak internasional yang aktif di *Orinoco Belt* menulis surat protes kepada PDVSA, dengan mengatakan bahwa mereka khawatir dengan kurangnya kualifikasi perusahaan dan kecurigaan favoritisme atau korupsi yang mungkin muncul dari pemilihan tersebut. *Trenaco* segera dlikuidasi setelahnya.<sup>33</sup> PDVSA akhirnya membagi-bagikan tender *Orinoco* dan memberikannya ke perusahaan layanan minyak yang lebih berpengalaman.<sup>34</sup> Kontroversi *Trenaco* pecah saat seorang jaksa A.S. menyelidiki tuduhan penyuapan dan pencucian uang lain terhadap perusahaan dan pejabat lain di sektor minyak Venezuela.<sup>35</sup> Pejabat PDVSA terdahulu dan sekarang membantah tuduhan tersebut, dengan alasan bahwa tuduhan tersebut adalah upaya yang dipimpin A.S. untuk merusak reputasi pemerintah.<sup>36</sup>

Lihat juga



**Penjualan NNPC kepada perusahaan minyak “aktentas.”** Di beberapa sektor, perusahaan cangkang yang tidak memenuhi syarat secara reguler dimasukkan ke dalam kesepakatan tertentu sebagai alat untuk mendistribusikan patronase. Selama bertahun-tahun, perusahaan minyak nasional Nigeria, *Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC)*, menjual sebagian besar produksi minyak mentah negara tersebut kepada perusahaan-perusahaan yang tidak memenuhi syarat, yang sering disebut secara lokal sebagai “perusahaan aktentas.” Mereka adalah perusahaan perantara kecil yang tidak banyak diketahui, biasanya terhubung dengan politisi kelas berat, yang tidak memiliki aset dan operasional untuk menjual minyak. Sebagai gantinya mereka menjual kembali, atau “melemparkan,” minyak yang mereka terima ke pedagang komoditas yang lebih besar dan lebih berpengalaman, dan mengumpulkan margin penjualannya.<sup>37</sup> Sebuah satuan tugas pemerintah Nigeria tahun 2012 menunjukkan bahwa banyak pembeli minyak NNPC “tidak menunjukkan keahlian yang dikenal dalam bisnis perdagangan minyak mentah” dan memiliki “sedikit atau tidak ada sama sekali kapasitas komersial dan finansial.”<sup>38</sup> Penelitian NREGI tahun 2015 menemukan bahwa beberapa perusahaan aktentas digunakan untuk menyalurkan pembayaran ke PEP Nigeria, dan kadang-kadang asing.<sup>39</sup> Dana ini—diperkirakan pada 2013 pada batas atas dari USD 0,25 - USD 0,40 per barel<sup>40</sup>—seharusnya bisa masuk ke pemerintah Nigeria. Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan ini menjalankan korupsi atau patronase, ketimbang menambahkan nilai pada transaksi komersial.

Lihat juga



2

Perusahaan atau individu yang memiliki riwayat kontroversi atau perilaku kriminal bersaing untuk, atau memenangkan, sebuah penghargaan.

Perusahaan yang terlibat dalam proses pemberian penghargaan, atau individu yang memiliki kepentingan di dalamnya, memiliki reputasi atau catatan keikutsertaan dalam korupsi atau kesalahan lainnya. Ini bisa menunjukkan bahwa perusahaan atau individu tersebut memiliki kecenderungan untuk terlibat dalam praktik bisnis bermasalah, atau para pejabat memperlakukan mereka dengan favoritisme. Tentu saja, beberapa perusahaan mungkin hanya dituduh oleh pesaing mereka. Tingkat pemeriksaan yang didorong oleh bendera merah ini harus bergantung pada faktor-faktor seperti kekuatan bukti atau seberapa sering perusahaan atau individu tersebut dituduh.

### Tanda-tanda peringatan yang spesifik

- Perusahaan atau individu dicurigai, diinvestigasi atau didakwa atas kegiatan kriminal, di dalam negara atau tempat lain.
- Perusahaan atau individu telah dihukum karena melakukan kejahatan atau pelanggaran terhadap undang-undang lain yang relevan, di dalam negara atau tempat lain.
- Perusahaan atau individu memiliki catatan panjang litigasi atau aktivitas hukum buruk lainnya yang menunjuk kepada praktik bisnis yang tidak etis.

### Ilustrasi kasus

  Pertukaran minyak untuk produk, NNPC. Dalam kasus ini, beberapa perusahaan memenangkan kontrak setelah sebelumnya terlibat dalam skandal. Mulai tahun 2010, NNPC menjual 210.000 barel minyak mentah Nigeria per hari melalui kesepakatan pertukaran minyak untuk produk refined dengan perusahaan perdagangan swasta. Pada tahun 2012, tiga dari perusahaan yang memegang kontrak ini terlibat dalam skandal subsidi bahan bakar Nigeria, yaitu sebesar USD 6,8 miliar. Sebuah komite pemerintah akhirnya membebaskan dua dari perusahaan tersebut dari tuduhan kecurangan,<sup>41</sup> meskipun tidak untuk dugaan penyalahgunaan lainnya terhadap skema subsidi tersebut.<sup>42</sup> Perusahaan ketiga dan beberapa petingginya dikenai sembilan tuduhan kriminal pada tahun 2012.<sup>43</sup> Namun demikian, perusahaan ini terus melakukan bisnis perdagangan minyak untuk pemerintah di bawah kontrak yang sama sampai akhir 2014. Setelah pemerintah berpindah tangan, sebuah pengadilan di Nigeria memenjarakan dua petinggi perusahaan atas tuduhan penipuan subsidi.<sup>44</sup> Sebelumnya, pada tahun 2015, polisi antikorupsi Nigeria membuka penyelidikan atas beberapa kesepakatan swap ini; sebagian besar perusahaan secara terbuka menyangkal berbuat salah.<sup>45</sup> Sampai saat ini, belum ada tuduhan yang diajukan terkait pertukaran ini, walaupun pada tahun 2016, polisi antikorupsi Nigeria mengumumkan direktur pelaksana dari perusahaan lain sebagai tersangka atas tuduhan “persekongkolan kriminal, pengalihan dana dan pencucian uang” dalam kasus swap terkait minyak lainnya. Eksekutif perusahaan menjawab bahwa dia adalah “warga yang taat hukum” dan tidak pernah tidak menghormati panggilan dari polisi.<sup>46</sup>

Lihat juga

1 11

 **Skandal pengadaan alat pengeboran minyak Naftogaz.** Penghargaan lainnya dapat melibatkan proksi, atau “front,”<sup>47</sup> untuk pejabat yang memiliki reputasi keterlibat dalam perilaku kriminal atau tidak etis. Ketika sebuah anak perusahaan dari perusahaan minyak nasional Ukraina (NOC) Naftogaz mengeluarkan tender pada tahun 2010 untuk membeli sebuah bor minyak lepas pantai, perusahaan tersebut menerima tawaran dari dua perusahaan: Highway Investment Processing LLP yang berbadan hukum di Inggris, dan Falcona System Ltd dari Selandia Baru.<sup>48</sup> Penghargaan pertama kali menarik perhatian ketika sebuah LSM setempat melaporkan bahwa pemenangnya, Highway Investment Processing, telah membeli alat pengeborannya

Lihat juga

8

dari vendor Norwegia seharga USD 248 juta—atau 38 persen lebih rendah dari harga jual ke Ukraina—beberapa hari sebelum menjualnya ke anak perusahaan Naftogaz.<sup>49</sup> Pejabat Ukraina menghubungkan selisih harga tersebut dengan biaya pengadaan dan transportasi tambahan, walaupun laporan investigasi mempertanyakan validitas dari penjelasan ini.<sup>50</sup> Laporan media kemudian menemukan bahwa direktur dan pemegang saham Highway Investment Processing and Falcona Systems adalah bagian dari jaringan profesional nominee yang menyalurkan kepentingan mereka melalui perusahaan cangkang lepas pantai.<sup>51</sup> Dua dari nominee dikenal di lingkaran antikorupsi dan dikaitkan dengan ratusan perusahaan cangkang, yang mana beberapa di antaranya diduga berperan dalam penipuan kontrak pemerintah dan bank, antara lain skema Ponzi berbasis di A.S. dan embago penjualan senjata kepada kelompok pemberontak Afrika.<sup>52</sup>

**Kontroversi blok minyak OPL 245-Malabu.** Dalam kasus ini, perusahaan-perusahaan minyak internasional menandatangani kesepakatan yang melibatkan PEP dengan membawa latar belakang hukum dan reputasi yang serius. Pada tahun 2011, pemerintah Nigeria mengalihkan hak atas blok minyak yang sangat besar, OPL 245, dari sebuah perusahaan bernama Malabu ke raksasa industri Shell dan Eni. Mantan Menteri Perminyakan Nigeria yang juga pemegang saham Malabu, Dan Etete, adalah pemain sentral dan penerima manfaat dalam kesepakatan tersebut. Empat tahun sebelumnya, sebuah pengadilan Prancis telah menghukum Etete atas pencucian uang.<sup>53</sup> Beberapa laporan pers Nigeria mengklaim bahwa pemerintah Prancis kemudian memberinya pengampunan, namun kami belum dapat memastikannya secara independen.<sup>54</sup> Perusahaan-perusahaan tersebut bergerak maju dengan kesepakatan tersebut walau dengan catatan dan reputasinya. Keduanya telah menolak mengetahui sebelumnya bahwa pemerintah Nigeria akan mengalihkan sebagian besar dana yang mereka bayarkan untuk OPL 245 ke Malabu, meskipun penyelidikan oleh LSM Global Witness dan yang lainnya meragukan klaim tersebut.<sup>55</sup>

Lihat juga



**Penjualan aset Gécamines and Sodimico ke entitas Dan Gertler.** Antara 2010 dan 2012, perusahaan-perusahaan pertambangan milik pemerintah Kongo, Gécamines dan Sodimico, menjual sebagian saham mereka di sejumlah proyek tembaga dan kobalt yang berharga kepada perusahaan-perusahaan lepas pantai yang tidak diketahui yang ketika dilacak menunjuk ke pengusaha pertambangan Israel Dan Gertler, seorang teman dari Presiden Republik Demokrat Kongo (DRC) Joseph Kabila setidaknya sejak tahun 1990an.<sup>56</sup> Dalam waktu singkat, banyak dari perusahaan-perusahaan tersebut menjual saham yang baru mereka peroleh ke operator tambang yang mapan, untuk mendapatkan ketuntungan besar.<sup>57</sup> Pemerintah Kongo terus memberikan lisensi kepada perusahaan Gertler setelah Global Witness dan yang lainnya secara terbuka mengemukakan kekhawatiran tentang kesepakatan-kesepakatan tersebut—dengan alasan, misalnya, bahwa penggunaan struktur lepas pantai yang tidak jelas dapat memungkinkan pejabat pemerintah di DRC untuk mendapatkan keuntungan dari penjualan aset terdiskonto.<sup>58</sup> *Due diligence* yang dilakukan oleh salah satu mitra bisnis Gertler menemukan bahwa “beberapa Watch List *compliance* mengidentifikasi [Gertler] sebagai individu yang terekspos secara politik [sic] sebagai akibat hubungannya yang erat dengan pemerintah DRC,” dan bahwa Gertler “disebutkan dalam laporan PBB [dan] menyimpan apa yang hanya bisa digambarkan sebagai rekan bisnis yang tidak menguntungkan.”<sup>59</sup> Sebuah investigasi pemerintah A.S. tahun 2016 terhadap kesepakatan pertambangan DRC menuduh bahwa perusahaan yang dikendalikan oleh Gertler “membayar lebih dari seratus juta dolar A.S. untuk suap kepada pejabat DRC untuk mendapatkan akses khusus dan harga preferensial untuk peluang di sektor pertambangan yang dikendalikan pemerintah di DRC” dari 2005 sampai 2015.<sup>60</sup> Gertler menolak temuan-temuan ini.<sup>61</sup>

Lihat juga



### 3 Perusahaan atau individu yang memiliki riwayat kontroversi atau perilaku kriminal bersaing untuk, atau memenangkan, sebuah penghargaan.

Pelaku pengawasan dan investor harus selalu melihat lebih dekat ketika pemerintah melakukan bisnis dengan perusahaan ekstraktif yang memiliki PEP sebagai pemegang saham legal. (Bendera merah 4 di bawah menggambarkan skenario PEP sebagai pemilik tersembunyi, yaitu seseorang yang tidak terdaftar sebagai pemegang saham legal). Mereka juga harus memindai situasi terkait yang memungkinkan PEP mendapatkan keuntungan melalui saluran tidak langsung lainnya. Perusahaan dapat menyalurkan pembayaran ke PEP melalui hubungan bisnis pihak ketiga, seperti konsultasi atau subkontraktor. Situasi ini memerlukan pemeriksaan, karena hubungan bisnis pihak ketiga bisa menjadi saluran untuk mentransfer dana ke PEP—terutama jika pembayaran melebihi nilai layanan yang diberikan. Dalam kasus lain, PEP, atau entitas yang dimilikinya atau dikontrolnya, merupakan kreditor utama perusahaan pemenang atau pesaing. Paling buruk, pengaturan seperti ini bisa jadi kendaraan untuk penyuapan. (Lihat bendera merah 6).

#### Tanda-tanda peringatan yang spesifik

- PEP adalah pemegang saham di perusahaan, dan karenanya berhak atas dividen atau bagian lain dari pendapatannya.
- Perusahaan berhubungan dengan PEP atau perusahaannya sebagai konsultan atau penyedia layanan.
- PEP atau perusahaannya memberikan perjanjian pinjaman yang patut dipertanyakan,<sup>62</sup> surat perjanjian hutang atau instrumen hutang lainnya agar bisa memenangkan penghargaan.

#### Ilustrasi kasus



**Kesepakatan impor bahan bakar Trafigura-Cochan.** Contoh dari Angola ini juga menunjukkan bagaimana pemerintah terkadang mengalokasikan kontrak kepada perusahaan dengan PEP sebagai pemilik sah, dan bagaimana entitas tersebut kemudian bermitra dengan perusahaan internasional. Mulai tahun 2009, NOC Angola, Sonangol, mengajak raksasa perdagangan Swiss Trafigura untuk menjalankan dua penawaran pasokan bahan bakar besar. Yang pertama adalah perjanjian pertukaran minyak untuk refined products dimana Trafigura mengimpor jutaan ton bahan bakar ke Angola setiap tahunnya. Di bawah yang kedua, pemerintah menyewa Trafigura untuk memasarkan bensin dan produk lainnya senilai miliaran dolar di Angola.<sup>63</sup> Melalui jaringan perusahaan cangkang, entitas di Bahama, Cochán Ltd., memegang saham besar di dua afiliasi Trafigura yang berkontrak dengan Sonangol untuk kesepakatan-kesepakatan tersebut. Satu-satunya pemegang saham Cochán adalah rekan senior yang kuat dari presiden Angola.<sup>64</sup> Seorang wartawan mengajukan keluhan tentang masalah ini kepada jaksa agung Angola, namun tidak ada tindakan penegakan hukum yang dilakukan.<sup>65</sup> Bersama-sama, kedua kesepakatan tersebut memberi Trafigura dan Cochán kekuatan monopoli atas pasar bahan bakar Angola dengan biaya bagi negara yang tidak diketahui—persyaratan dan pembayaran dari kesepakatan tidak diungkapkan.<sup>66</sup>



**Pembayaran konsultasi penjualan minyak Sphynx.** Dalam kasus ini, PEP memiliki beberapa perusahaan yang juga dilaporkan mengalokasikan keuntungan kepada individu tambahan yang dekat dengan pemimpin negara, melalui kontrak konsultasi. Pada awal tahun 2000an, perusahaan minyak nasional Kongo memilih tiga perusahaan untuk membeli minyaknya: Sphynx Inggris, Sphynx Bermuda dan Africa Oil & Gas Corporation (AOGC). Penyelidikan LSM menemukan bahwa pejabat senior SNPC memiliki saham besar tersembunyi di ketiga perusahaan tersebut.<sup>67</sup> Perusahaan-perusahaan ini menjual minyak tersebut ke pedagang internasional besar yang kemudian membayar pemerintah. Beberapa bukti menunjukkan ketiga perusahaan perantara itu juga meminjamkan uang kepada pemerintah Kongo dengan bunga tinggi,<sup>68</sup> dan membagikan hasil penjualan minyak kepada politisi. Misalnya, Sphynx Bermuda dilaporkan membayar “layanan konsultasi” yang tidak jelas kepada perusahaan yang dimiliki oleh anggota keluarga presiden.<sup>69</sup>

*Lihat juga*

4



**Skema suap privatisasi Kožený SOCAR.** Pada tahun 1998, pengusaha kelahiran Ceko Viktor Kožený, bertindak untuk dirinya sendiri dan investor lainnya, mentransfer uang tunai dan aset lainnya senilai jutaan dolar kepada pejabat-pejabat senior Azerbaijan dalam upaya untuk mempengaruhi mereka untuk mendukung perusahaannya dalam rencana privatisasi Perusahaan Minyak Negara Republik Azerbaijan (SOCAR). Dengan menggunakan pengacara Swiss sebagai fasilitator, Kožený mentransfer uang dan voucher privatisasi untuk lelang SOCAR yang akan datang ke setidaknya 45 perusahaan induk. Dia kemudian menempatkan pejabat-pejabat tersebut sebagai beneficial owners dari 28 dari entitas ini.<sup>70</sup> Dalam sebuah dakwaan pidana tahun 2009 yang berkaitan dengan skema tersebut, jaksa A.S. menuduh bahwa agen perusahaan cangkang yang terkait dengan para pejabat tersebut dan Kožený menandatangani tiga perjanjian pinjaman palsu masing-masing sebesar USD 100 juta untuk menciptakan justifikasi ekonomi dan arsip palsu untuk pengalihan beneficial ownership di 28 perusahaan induk tersebut.<sup>71</sup> Pengusaha lain yang terlibat dalam skema suap tersebut menjalani masa hukuman penjara 10 bulan di bawah FCPA;<sup>72</sup> sang pengacara Swiss dan perusahaan investasi AS masing-masing membayar denda sebesar USD 500.000.<sup>73</sup> Kožený menghindari proses pengadilan di AS.<sup>74</sup> Akhirnya, pemerintah Azerbaijan memilih untuk tidak memprivatisasi SOCAR.

*Lihat juga*

4

## 4 Perusahaan yang bersaing atau menang menunjukkan tanda-tanda disembunyikannya PEP yang menjadi beneficial owner.

Perusahaan dengan PEP sebagai *beneficial owner* tersembunyi tidak jarang terjadi di industri ekstraktif. Seringkali partisipasi PEP disembunyikan oleh struktur kepemilikan perusahaan. Banyak kendaraan perusahaan yang dapat menyembunyikan *beneficial owner* mereka tidaklah ilegal, tapi semua harus segera ditinjau. Bisa dilakukan untuk tujuan hukum, akuntansi atau operasional yang sah—atau tujuan seperti penghindaran pajak yang, jika dipertanyakan, tidak berarti ada sesuatu yang ilegal telah terjadi. Tetapi perusahaan dengan atribut rahasia yang mungkin bisa membantu mereka menyembunyikan partisipasi PEP harus mendapat pengawasan yang tinggi, terutama ketika memasukkan mereka dalam penghargaan tidak secara jelas mempromosikan kepentingan bisnis atau kebijakan publik yang sah. Pelaku pengawasan mungkin perlu memeriksa semua entitas dalam struktur kepemilikan perusahaan, mengingat bahwa PEP terkadang memegang kepentingan mereka secara tidak langsung—misalnya melalui anak usaha di luar negeri atau struktur perusahaan induk.

### Tanda-tanda peringatan yang spesifik

- Struktur pemegang saham perusahaan mencakup rantai atau jaringan perusahaan cangkang, atau sub-struktur perusahaan induk yang kompleks,<sup>75</sup> yang mengaburkan siapa yang pada akhirnya memiliki atau mengendalikan perusahaan.
- Perusahaan memiliki satu atau lebih pemegang saham *nominee*.<sup>76</sup> Catatan perusahaan dapat secara eksplisit mengidentifikasi individu tersebut sebagai nominee, atau dia mungkin menunjukkan ciri khas *nominee*—misalnya, menjadi pemegang saham atau direktur di banyak entitas lainnya; bekerja untuk firma hukum, perusahaan jasa atau bisnis lain yang mengkhususkan diri dalam menciptakan perusahaan cangkang atau mengelola kekayaan pribadi.
- Beberapa saham perusahaan adalah saham atas unjuk.<sup>77</sup>
- Struktur pemegang saham perusahaan mencakup nama yang tampaknya diubah atau dibuat-buat. Ini bisa jadi nama seseorang atau perusahaan yang tidak memiliki catatan publik; sebuah nama yang tampaknya sengaja salah eja; nama yang tak diketahui seorang pun yang memiliki pengetahuan yang relevan; nama yang sangat mirip dengan nama lain yang dapat diidentifikasi; atau alias yang diketahui atau dicurigai, terutama milik PEP.
- Struktur pemegang saham perusahaan mencakup blok saham resmi yang signifikan namun tidak dilepas. Dalam beberapa kasus—meski tentu saja tidak semua—hal ini bisa menimbulkan kecurigaan bahwa perusahaan memegang blok saham cadangan untuk PEP.
- Daftar pemegang saham untuk perusahaan—baik yang termasuk dalam pengarsipan perusahaan atau beberapa dokumen resmi lainnya—tidak sepenuhnya memperhitungkan semua saham yang dikeluarkan oleh perusahaan.
- Individu dengan hubungan keluarga, pribadi, politik, bisnis atau ikatan keuangan dekat lainnya dengan PEP adalah pemegang saham, direktur atau pejabat di perusahaan. Khususnya saat ada bendera merah lainnya, hal ini bisa menimbulkan kekhawatiran bahwa individu tersebut adalah proksi atau “*front*” untuk PEP.
- Pemegang saham yang memiliki kepentingan signifikan dalam perusahaan memiliki pekerjaan sederhana yang tidak terkait dengan ekstraktif, dan yang tidak akan menghasilkan pendapatan yang memadai untuk membeli sahamnya atau memberikan kontribusi yang signifikan bagi perusahaan.

- Saat dihubungi, pemegang saham tidak menyadari bahwa dia adalah pemilik perusahaan, menunjukkan bahwa identitasnya mungkin telah digunakan tanpa sepengetahuan atau izinnya.
- Entitas dalam struktur pemegang saham perusahaan menjadi badan hukum dalam yurisdiksi yang tidak harus melaporkan pemegang saham kepada publik, atau tidak mengumpulkan atau mencatat informasi pemegang saham.<sup>78</sup>
- Struktur pemegang saham perusahaan berisi trust dengan *beneficial owner* yang tidak diketahui atau tidak jelas.<sup>79</sup>
- Perusahaan berbagi alamat fisik, agen yang terdaftar, ruang kantor, nomor telepon, atau infrastruktur bisnis lainnya dengan perusahaan lain yang dimiliki atau dikendalikan oleh PEP, atau dengan individu yang terkait dengan PEP.

### Ilustrasi kasus



**Kontroversi izin tambang emas AIMROC.** Dalam kasus AIMROC, beberapa struktur kepemilikan—yaitu lapisan perusahaan dan penggunaan yurisdiksi rahasia di luar negeri membuatnya lebih sulit untuk mendeteksi kehadiran PEP di antara entitas yang memegang izin pertambangan yang berharga. Perusahaan Azerbaijan International Mineral Resources Operating Company Ltd (AIMROC) adalah perusahaan patungan antara empat perusahaan. Salah satunya, Globex International LLP, terdaftar di Inggris dan menguasai 11 persen AIMROC.<sup>80</sup> Globex pada gilirannya dimiliki oleh tiga perusahaan cangkang di Panama—sebuah yurisdiksi kerahasiaan yang diketahui memiliki standar pajak dan pelaporan perusahaan yang lunak.<sup>81</sup> Dokumen perusahaan mencantumkan dua putri Presiden Aliyev sebagai presiden dan bendahara di masing-masing perusahaan.<sup>82</sup>

Lihat juga

1



**Kasus suap blok minyak Cobalt.** Dalam kasus ini, beberapa PEP memiliki saham di beberapa perusahaan kecil yang menjadi mitra minoritas dalam kesepakatan minyak yang lebih besar. Pada tahun 2010, perusahaan Cobalt International Energy yang terdaftar di A.S. menandatangani sebuah kesepakatan dengan pemerintah Angola untuk mengembangkan dua lisensi minyak laut dalam. Mitra Cobalt dalam kesepakatan tersebut adalah NOC Sonangol dan dua perusahaan hulu Angola yang kurang terkenal: Nazaki Oil dan Alper Oil.<sup>83</sup> Daftar resmi Angola menyebutkan pemilik sah Nazaki adalah enam individu dan kelompok investasi lokal, Grupo Aquattro Internacional (GAI).<sup>84</sup> Seorang jurnalis *Financial Times* menyadari bahwa GAI memiliki alamat yang sama dengan perusahaan minyak kecil Angola lainnya, Sociedade de Hidrocarbonetos de Angola (SHA). Catatan SHA mencantumkan tiga pejabat pemerintah Angola sebagai pemiliknya: Manuel Helder Vieira Dias Junior (a.k.a. “Kopelipa”), kepala Angolan National Reconstruction Office; Jenderal Leopoldino Fragoso do Nascimento (a.k.a. “Dino”), kepala telekomunikasi di kantor presiden; dan Manuel Vicente, mantan kepala dan CEO Sonangol.<sup>85</sup> Ketika *Financial Times* menanyai pejabat-pejabat tersebut, Vicente dan Vieira Dias mengakui bahwa mereka dan Jenderal Do Nascimento mempunyai kepentingan di Nazaki melalui perusahaan investasi GAI.<sup>86</sup> Vicente mengaku tidak mengetahui investasi GAI di Nazaki, dan bahwa GAI menarik diri dari Nazaki saat dia tahu.<sup>87</sup> Pemerintah AS mulai menyelidiki akuisisi blok Cobalt atas pelanggaran FCPA pada tahun 2011; kasus ini kemudian ditutup tanpa penjelasan publik.<sup>88</sup> Cobalt juga dituntut oleh pembeli saham Cobalt karena diduga menyesatkan mereka dengan klaim palsu bahwa pembelian mereka sesuai dengan undang-undang AS yang melarang penyuapan pejabat asing.<sup>89</sup> Kami belum melihat bukti adanya sebuah resolusi dari gugatan itu. Cobalt mencoba untuk menutup kasusnya pada 2016 dan tidak berhasil.<sup>90</sup>

Lihat juga

5

7

11



**Kasus penjualan minyak Sphynx.** Seorang pejabat Kongo menggunakan banyak alat untuk menyembunyikan kepentingannya di tiga perusahaan yang membeli minyak dari NOC, termasuk perusahaan *nominee* profesional dan rantai kepemilikan perusahaan yang berujung pada perusahaan induk yang berada dalam yurisdiksi kerahasiaan.<sup>91</sup> Sebuah keputusan pengadilan di Inggris tahun 2005 menjelaskan, misalnya, bagaimana salah satu perusahaan, Sphynx Bermuda, dimiliki sepenuhnya oleh perusahaan induk di Kepulauan British Virgin (BVI) bernama Lockwood Enterprises Ltd. Dalam pengarsipan perusahaan, Lockwood pada awalnya mendaftarkan sebuah perusahaan *nominee* profesional sebagai pemegang saham tunggalnya. Perusahaan ini mengatakan kepada bank dari Lockwood di Swiss bahwa mereka memegang saham “dengan skema *trust*” untuk pejabat tersebut. Setelah itu, pejabat tersebut mencantumkan namanya sendiri di atas perusahaan *nominee* dalam catatan BVI. Menurut pengadilan Inggris, sang pejabat “bermaksud untuk dan memang menjalankan bisnis dari luar negeri, memperlakukan Sphynx Bermuda sebagai perusahaannya tanpa merujuk pada para direktur profesional yang terlibat untuk bertindak seperti itu untuk Sphynx Bermuda atau kepada teman-temannya yang telah ditunjuknya sebagai direktur Sphynx UK.” Pengadilan selanjutnya menemukan bahwa dia memegang ekuitas di Sphynx melalui perusahaan cangkang di sebuah yurisdiksi kerahasiaan karena “dia tidak ingin hubungannya diketahui.”<sup>92</sup>

Lihat juga

3



**Skema suap privatisasi Kožený SOCAR.** Kasus ini menunjukkan bagaimana *trust* dapat digunakan oleh PEP untuk menyembunyikan kepemilikan mereka. Sebagai bagian dari skema suap yang kompleks untuk memenangkan ekuitas di NOC Azerbaijan SOCAR melalui privatisasi yang direncanakan, sebuah perusahaan lepas pantai yang dikendalikan oleh Kožený diduga mentransfer *voucher* privatisasi yang telah dibeli dari pemerintah kepada 45 perusahaan induk. Perusahaan kemudian mencatat *beneficial ownership* 28 entitas adalah tiga perusahaan induk, yang pada gilirannya dimiliki oleh empat *trust* yang menguntungkan PEP, yang beberapa di antaranya mungkin memiliki pengaruh atas proses pelelangan.<sup>93</sup>

Lihat juga

3

## **5** Seorang pejabat mengintervensi proses pemberian penghargaan untuk menguntungkan perusahaan tertentu.

Pejabat menggunakan peran formal atau informalnya dalam proses pemberian penghargaan untuk mengubah, atau mencoba mengubah, hasil agar menguntungkan perusahaan tertentu. Dalam beberapa kasus, perusahaan yang diistimewakan tidak akan terlihat paling berkualitas, atau tidak menawarkan apapun yang memajukan kepentingan umum (lihat Bendera Merah 1). Hal ini menimbulkan kecurigaan bahwa pejabat tersebut telah melakukan intervensi karena dia atau seseorang di jaringan politik, sosial atau bisnisnya memiliki kepentingan di perusahaan tersebut, atau bahwa perusahaan tersebut telah membayar pejabat tersebut atas bantuannya. Bendera merah 9 menyangkut perusahaan yang menggunakan pemecah masalah atau perantara untuk mendapatkan keuntungan dalam sebuah kesepakatan.

### Tanda-tanda peringatan yang spesifik

- Seorang pejabat mengambil langkah yang tidak biasa untuk memastikan bahwa sebuah perusahaan diperbolehkan untuk bersaing. Misalnya, dia mungkin memberi pengecualian kepada perusahaan tersebut dari proses prakualifikasi, atau memasukkan nama perusahaan ke daftar penawar yang disetujui.
- Pejabat yang memiliki pengaruh atas penghargaan tersebut menyarankan, merekomendasikan atau mengharuskan perusahaan tersebut untuk bergabung dengan perusahaan lain untuk mengajukan izin atau kontrak, yang secara efektif menciptakan “pernikahan paksa”. Hal ini terutama dapat menjadi perhatian ketika perusahaan yang dipaksakan oleh pejabat tersebut tidak berpengalaman dan tidak berkontribusi, atau memiliki hubungan politik yang jelas. Perkawinan paksa dapat berbentuk usaha patungan atau kemitraan, atau hubungan penyedia layanan subkontrak atau pihak ketiga.
- Pejabat memberi akses istimewa terhadap informasi rahasia kepada perusahaan yang menang atau bersaing—misalnya, data geologi—untuk digunakan dalam menyusun penawarannya.
- Perusahaan diberi izin atau kontrak yang tidak ditawarnya, atau diizinkan untuk menukar izin atau kontrak yang dimenangkannya untuk penghargaan lain.
- Pejabat berwenang atas keputusan tingkat akhir atau tingkat tinggi membatalkan hasil dari proses penghargaan, atau mengubah keputusan pejabat yang semula ditunjuk untuk memilih pemenang.
- Tawaran pemenang atau peringkat tertinggi tidak diterima.
- Pelaksanaan proses penghargaan melenceng dari peraturan, standar atau kriteria yang ditetapkan pemerintah, dan/atau menunjukkan tingkat diskresi dan/atau kerahasiaan yang tinggi atau tidak biasa. Ini sangat umum terjadi di beberapa negara, namun tetap menciptakan kondisi yang memaklumi diskresi atas dasar jual pengaruh, pribadi, patronase dan penyalahgunaan lainnya.

### Studi kasus



**Kasus suap blok minyak Cobalt.** Cobalt menawarkan contoh perkawinan paksa, yang konon untuk kepentingan mempromosikan “konten lokal.” Pada tahun 2011, Cobalt International mengungkapkan bahwa “pemerintah Angola [...] menugaskan” perusahaan lokal Nazaki Oil and Gas dan Alper Oil untuk menjadi mitra lokal minoritasnya dalam mengembangkan dua blok minyak laut dalam.<sup>94</sup> Global Witness menemukan bahwa pada saat penghargaan tersebut, baik Nazaki dan Alper “adalah perusahaan yang tidak jelas yang tidak memiliki rekam jejak industri yang terlihat.”<sup>95</sup> Cobalt mengklaim, “Kami tidak pernah bekerja dengan salah satu dari perusahaan ini di masa lalu, dan oleh karena itu, pengetahuan kami soal

Lihat juga



perusahaan-perusahaan ini terbatas.”<sup>95</sup> Perusahaan juga menekankan bahwa *due diligence* seputar kesepakatan tersebut tidak menemukan bukti bahwa pejabat pemerintah berada di belakang mitra lokal mereka.<sup>97</sup> Tetapi dua pejabat tinggi Angola kemudian diungkapkan kepada *Financial Times* bahwa mereka dan pejabat lainnya masing-masing memiliki sepertiga Nazaki melalui perusahaan investasi.<sup>98</sup>

**Skandal penghargaan blok minyak Starcrest.** Dalam kasus ini, keputusan yang dibuat setelah penawaran ditutup menyebabkan perusahaan yang memiliki koneksi menerima izin dengan persyaratan yang menguntungkan. Setelah putaran lisensi blok minyak Nigeria 2006 ditutup, regulator mengizinkan perusahaan yang terdaftar di Seychelles, Starcrest Energy International, untuk menukar blok yang telah dimenangkannya untuk yang lain. Penghargaan tersebut diberikan pada kondisi politik yang meningkat di Nigeria, karena presiden mencari dukungan—dan juga dana—untuk upayanya mengubah konstitusi Nigeria agar mengizinkannya mencalonkan diri untuk periode ketiga.<sup>99</sup> Laporan *due diligence* pemerintah, Chatham House dan *Financial Times* masing-masing menggambarkan pemimpin Starcrest, Emeka Offor, sebagai “pendukung kepercayaan dan kampanye yang terkenal” dari Obasanjo,<sup>100</sup> “pemodal utama partai yang berkuasa [di Nigeria]”<sup>101</sup> dan “sebuah perusahaan ... yang mana sumber industri katakan memiliki koneksi politik yang kuat.”<sup>102</sup> Regulator dilaporkan baru mulai menegosiasikan pertukaran lisensi Starcrest setelah perusahaan lain, di mana Presiden Obasanjo memiliki saham kepemilikan, menunjukkan ketertarikan pada OPL 291 namun akhirnya tidak mendapatkannya.<sup>103</sup> Kesepakatan itu ternyata sangat menguntungkan untuk Starcrest: dalam beberapa bulan, mereka menjual 72,5 persen hak partisipasi di blok tersebut ke Addax Oil and Gas Limited seharga USD 35 juta dan bonus penandatanganan USD 55 juta.<sup>104</sup> Pengumuman Addax mengenai transaksi ini lah yang pertama kali menarik perhatian publik atas kesepakatan tersebut, dan tiga penyelidikan pemerintah Nigeria menyusul. Tidak ada yang menemukan bukti kesalahan yang jelas, walaupun setidaknya dua penyelidikannya ditutup secara prematur.<sup>105</sup> Pengacara Emeka Offor kemudian mengatakan kepada Global Witness bahwa “Presiden Obasanjo, meskipun seorang teman baik dari klien kami, tidak pernah mempengaruhi (atau pejabat pemerintah Nigeria manapun) penghargaan [blok] untuk Starcrest.”<sup>106</sup>

Lihat juga

8

**Kasus suap kontrak alat perminyakan PDVSA.** Penyuapan dapat memotivasi pejabat untuk melakukan intervensi atas nama perusahaan tertentu. Setidaknya antara tahun 2009 dan 2014, dua pengusaha yang berbasis di AS menyuap pejabat di PDVSA, NOC Venezuela, dengan imbalan perlakuan preferensial dalam pemberian kontrak produksi peralatan minyak sebesar USD 1 miliar untuk perusahaan mereka.<sup>107</sup> Menurut dakwaan, para pejabat—yang semuanya merupakan staf pengadaan tingkat menengah di NOC tersebut—setuju untuk memberi informasi kepada para pengusaha tentang proses penawaran PDVSA, memastikan bahwa perusahaan yang dimiliki oleh kedua orang tersebut ditampilkan dalam daftar penawar yang disetujui untuk tender, dan “mendukung” tawaran perusahaan di depan komite pembelian internal. Pengusaha tersebut diduga memberikan suap sebesar USD 790.000 ke rekening A.S. dan Panama yang terkait dengan pejabat tersebut, anggota keluarga dan rekan mereka. Mereka juga membayar biaya perjalanan, makan dan hiburan para pejabat, dan melunasi hipotek seseorang.<sup>108</sup> Dua pengusaha tersebut, bersama dengan seorang rekan dan tiga pejabat PDVSA, mengaku bersalah atas berbagai pelanggaran terkait FCPA dan pencucian uang pada tahun 2016.<sup>109</sup> Awal 2017, departemen kehakiman AS melaporkan bahwa penyelidikan penyuapan PDVSA sedang berlangsung namun tidak mengumumkan tuntutan baru.<sup>110</sup>

Lihat juga

1

8

**Skandal suap Petrogate.** Dalam kasus ini, sebuah perusahaan menggunakan perantara (lihat bendera merah 9) diduga untuk menyuap pejabat agar melakukan intervensi atas perusahaan. Skandal “Petrogate” pertama terungkap pada tahun 2008, ketika sebuah stasiun televisi Peru menyiarkan rekaman seorang anggota dewan di BUMN PetroPeru S.A. dan seorang pelobi yang membahas pembayaran dengan imbalan anggota dewan membantu Discover Petroleum International AS (DPI) dan PetroPeru S.A. memenangkan kontrak eksplorasi dan eksploitasi minyak yang disiapkan untuk tender.<sup>111</sup> DPI memenangkan tender ini.<sup>112</sup> Investigasi resmi kemudian menemukan bahwa pejabat PetroPeru mengubah persyaratan tender publik untuk mendukung DPI, dan juga memperbolehkan perusahaan untuk ikut tender publik bahkan sebelum perusahaan mengajukan permohonan untuk berpartisipasi. Anggota dewan PetroPeru dan pelobi tersebut membantah melakukan kesalahan.<sup>113</sup> Kaset Petrogate diliput secara luas di Peru, karena mungkin melibatkan pejabat pemerintah tingkat tinggi lainnya selain anggota dewan PetroPeru.<sup>114</sup> Beberapa pejabat tinggi mengundurkan diri dari jabatannya setelah skandal tersebut, termasuk anggota dewan, perdana menteri negara, menteri energi, dan presiden PetroPeru.<sup>115</sup> Pemerintah menanggukkan kontraknya dengan DPI.<sup>116</sup> Dalam sebuah pernyataan, perusahaan tersebut menyangkal telah membayar suap kepada pejabat Peru, meskipun mereka mengaku membayar pelobi dan menggunakan “layanan konsultasi” dari anggota dewan, dan seorang pejabat pemerintah aktif.<sup>117</sup> Seorang jaksa mengajukan tuntutan terhadap pelobi dan anggota dewan tersebut pada tahun 2014, namun tidak ada keputusan yang telah dibuat.<sup>118</sup> Anggota dewan dibebaskan setelah menghabiskan enam tahun di penjara, dengan alasan bahwa undang-undang pembatasan dalam kasusnya telah habis.<sup>119</sup>

*Lihat juga*

9

## 6 Perusahaan memberikan bayaran, hadiah atau bantuan kepada PEP yang punya pengaruh atas proses seleksi.

Perusahaan membayar pejabat atau PEP untuk memanipulasi atau mengarahkan hasil proses seleksi sehingga perusahaan akan menerima perlakuan istimewa. Dalam kasus yang paling jelas, pejabat tersebut adalah pembuat keputusan akhir.<sup>120</sup> Seringkali juga dia memiliki kekuatan lain yang secara tidak langsung bisa mempengaruhi hasil.<sup>121</sup> "Pembayaran" bisa dalam berbagai bentuk, dan tidak selalu tunai.<sup>121</sup> Pembayaran juga dapat dilakukan sebelum atau sesudah pemberian penghargaan.<sup>123</sup> Bendera merah ini berkaitan erat dengan yang sebelumnya: di sini pembayaran yang mencurigakan adalah bendera merahnya, dan pada bendera merah 5 adalah intervensi mencurigakan oleh seorang pejabat. Pada kenyataannya, perbedaan keduanya bisa sangat kabur.

### Ilustrasi kasus

 **Keputusan hukum terhadap suap Rubiandini.** Dalam kasus ini, pejabat yang menjalankan proses seleksi menerima pembayaran yang terlihat oleh pihak berwenang. Pada 2013, Rudi Rubiandini, kepala regulator minyak dan gas Indonesia SKK Migas, memberikan hak kepada perusahaan Fossus Energy untuk membeli minyak dari pemerintah. Polisi antikorupsi Indonesia menangkapnya segera setelah itu, atas tuduhan bahwa Fossus Energy membayar uang suap sebesar USD 1,1 juta untuk ditukar dengan hak tersebut. Dia dilaporkan menerima uang melalui perantara (pelatih golfnya) dan manajer Kernel Oil, perusahaan saudara Fossus Energy.<sup>124</sup> Setelah menjalani persidangan *high profile*, pengadilan Indonesia memenjarakan manajer Kernel Oil dan Rubiandini atas tuduhan penyuapan.<sup>125</sup> Rubiandini memberi kesaksian bahwa uang suap tersebut dibutuhkan untuk memenuhi permintaan dari anggota parlemen untuk "bonus liburan", meskipun anggota parlemen menolak tuduhan tersebut.<sup>126</sup>

 **Kasus suap Steinmetz-Simandou.** Beberapa perusahaan memilih mempengaruhi individu dengan ikatan pribadi yang dekat dengan pengambil keputusan. Pada tahun 2008—dua minggu sebelum mantan kepala negara Guinea Lansana Conté meninggal—Kementerian Pertambangan Guinea memberikan izin eksplorasi kepada Beny Steinmetz Group Resources (BSGR) untuk dua konsesi bijih besi yang sangat prospektif di negara tersebut.<sup>127</sup> Setelah jaksa penuntut AS mulai menyelidiki kesepakatan tersebut, kesepakatan tertulis antara BSGR dan janda dari Conté, Mamadie Touré, muncul di mana perusahaan tersebut menjanjikan kepada Touré setidaknya USD 5 juta dan sebuah pekerjaan untuk saudaranya dengan imbalan bantuannya melobi Conté dan jabatan lainnya atas namanya.<sup>128</sup> Touré, yang bekerja sama dengan investigasi A.S., menyatakan bahwa BSGR juga menawarkan jutaan dolar, perhiasan, dua Toyota Land Cruiser dan lima persen saham di proyek Simandou jika dia membantu BSGR mendapatkan penghargaan tersebut.<sup>129</sup> Investigasi terhadap dugaan suap tersebut sedang berlangsung di Israel, A.S. dan Swiss.<sup>130</sup> Baik BSGR maupun Steinmetz tidak dikenai tuduhan dalam penyelidikan manapun, walaupun pemerintah Israel menahan Steinmetz secara singkat pada tahun 2016; keduanya telah membantah tuduhan korupsi lewat sebuah pernyataan publik.<sup>131</sup> Mantan agen BSGR di Guinea, Frederic Cilins, dipenjara selama dua tahun pada tahun 2014 karena menghalangi penyelidikan A.S.<sup>132</sup>

Lihat juga

 12



**Tuduhan pembayaran oleh Oranto Petroleum untuk memenangkan kontrak.** Kadang-kadang perusahaan melakukan pembayaran kepada pejabat yang hanya harus menandatangani penghargaan, bukan yang ditugaskan untuk melakukan seleksi. Pada tahun 2005, Oranto Petroleum Limited dan Broadway Consolidated PLC—yang kemudian berganti nama menjadi Peppercoast Petroleum PLC—mengadakan negosiasi dengan National Oil Company of Liberia (NOCAL) untuk mengakuisisi sejumlah blok lepas pantai. Namun, setelah kesepakatan tentatif tercapai, persetujuan akhir tertenti di parlemen. Menurut sebuah laporan oleh Komisi Pemeriksaan Umum Liberia dan penyelidikan oleh polisi antikorupsi negara tersebut, anggota parlemen tidak akan menyetujui perjanjian pembagian hasil produksi sampai mereka menerima suap.<sup>133</sup> Pada tahun 2006 sampai 2007, NOCAL melakukan empat pembayaran sejumlah USD 118.400 kepada perwakilan legislatif Liberia, yang diduga bertujuan untuk mempercepat proses peninjauan kontrak.<sup>134</sup> NOCAL tidak memiliki dana yang dibutuhkan, sehingga memperoleh sebagian dari pinjaman dari perusahaan milik negara Liberia Petroleum Refining Corporation. Auditor Liberia dan Global Witness menemukan bukti bahwa Oranto setuju untuk menyediakan NOCAL uang tunai untuk setidaknya dua pembayaran; tidak ada tanda-tanda Broadway berkontribusi.<sup>135</sup> NOCAL mencatat pembayaran tersebut dalam bukunya sebagai “biaya lobi”—yang memunculkan bendera merah yang menyebabkan auditor melakukan penyelidikan.<sup>136</sup> Tidak jelas dalam semua kasus tersebut siapa penerima pembayaran terakhir, atau berapa banyak pengaruh yang mereka buat dalam persetujuan kontrak. Setidaknya USD 40.000 dibayarkan langsung ke anggota Dewan Perwakilan Rakyat Liberia; USD 1.500 pergi ke kepala juru bicara DPR Liberia.<sup>137</sup> Kedua pria tersebut mengakui menerima pembayaran tersebut. Kepala NOCAL berpendapat bahwa transfer itu sah dan dimaksudkan untuk membayar komputer, alat tulis, dan perlengkapan lainnya yang dibutuhkan legislator yang kekurangan dana.<sup>138</sup> Oranto akhirnya menandatangani kontrak untuk tiga blok; Broadway menandatangani satu.<sup>139</sup>



**Kasus suap “Operasi Cuci Mobil” Petrobras.** Kasus NOC Brazil Petrobras menunjukkan bagaimana pejabat dengan kekuatan pengambilan keputusan atas penghargaan sendiri secara bersamaan dapat menerima pembayaran ilegal dan membantu menyalurkan uang ke PEP lainnya. Mulai tahun 2014, tuduhan muncul di media bahwa pejabat Petrobras dan kartel perusahaan telah berkolusi dalam skema penyuaipan dan pencucian uang anti-persaingan yang masif yang diberi nama kode “Operasi Cuci Mobil.”<sup>140</sup> Pembayaran yang dilakukan berfungsi sebagai tanda peringatan utama dalam kasus ini, dan yang menarik perhatian penegak hukum Brazil. Menurut bukti yang dikumpulkan oleh jaksa A.S., dalam kurun waktu beberapa tahun sekelompok direktur Petrobras berkolusi dengan “kartel” dari setidaknya 16 perusahaan dalam skema penyuaipan dan pencucian uang miliaran dolar. Petrobras memberikan kontrak kepada perusahaan-perusahaan ini, yang seringkali dengan menggembungkan nilainya. Biasanya tiga persen dari nilai kontrak dibagi. Kelebihan dana dibagi antara pejabat Petrobras, para pemimpin partai politik terkemuka Brazil, dan perusahaan yang berpartisipasi. “*Godfather*” partai politik juga diduga mencalonkan beberapa direktur Petrobras, sehingga memiliki pembuat keputusan yang loyal di dalam.<sup>141</sup> Begitu menjabat, para direktur secara berkala bertemu dengan anggota kartel untuk menyetujui perusahaan mana yang akan menerima kontrak mana, dan rincian pembayaran yang diminta. Mereka kemudian membagi suap tersebut dengan pejabat partai dan fasilitator swasta berdasarkan formula yang disepakati.<sup>142</sup> Seorang mantan direktur memberi kesaksian bahwa “*quid pro quo* ini diterapkan pada semua posisi tingkat eksekutif yang merupakan bagian dari sistem patronase, termasuk pengalihan dana dan sumber daya dari pekerjaan dan kontrak yang berada di bawah kendali [direktur yang bertanggung jawab].”<sup>143</sup>

Lihat juga

8

Beberapa yurisdiksi masih aktif melakukan penuntutan, litigasi dan investigasi kasus Petrobras. Penegak hukum Brazil telah memeriksa puluhan politisi besar dalam masalah ini, termasuk pimpinan DPR dan DPD, dan setidaknya 50 politisi aktif lainnya.<sup>144</sup> Pada bulan Mei 2015, 97 orang telah didakwa, dan belasan lainnya turut serta. Jaksa Brazil memperoleh setidaknya 16 keputusan pada pertengahan 2016, termasuk beberapa eksekutif senior Petrobras, legislator, pejabat partai politik dan eksekutif perusahaan. Puluhan kasus lainnya sedang berlangsung, bersamaan dengan penyelidikan di A.S. dan Swiss. Beberapa, meskipun tidak semua, dari orang-orang yang terlibat telah menolak dikatakan melanggar hukum.<sup>145</sup> Keseluruhan biaya bagi pemerintah Brazil dari skema kolusi ini tidak diketahui, namun pihak berwenang memperkirakan bisa mencapai lebih dari USD 28 miliar.<sup>146</sup>

## **7** Pejabat yang memiliki pengaruh atas proses seleksi memiliki konflik kepentingan.

Konflik kepentingan timbul dalam proses pemberian penghargaan ketika pejabat memiliki banyak peran atau kepentingan dalam prosesnya, dan fakta ini berpotensi menciptakan ketegangan antara kepentingan pribadi pejabat dan tanggung jawab resminya. Hal ini terjadi baik ketika penghargaan tersebut dapat mempengaruhi kepentingan bisnis sektor ekstraktif dari sang pejabat atau anggota keluarganya atau rekan kerjanya, atau jika mengizinkan pejabat tersebut untuk memainkan banyak peran dalam proses penghargaan dapat melemahkan *checks and balances*. Kehadiran konflik bukanlah tanda pasti korupsi. Sebaliknya, ini mempertinggi risiko bahwa pejabat tersebut dapat menggunakan kekuatan yang dipercayakan kepadanya dengan cara yang merusak integritas, keadilan, atau potensi pengembalian penghargaan kepada negara dari penghargaan tersebut.

### **Tanda-tanda peringatan yang spesifik:**

- Pejabat yang terlibat dalam pemilihan pemenang, atau rekan dekat, memiliki kepentingan komersial di sektor di mana penghargaan tersebut diberikan.
- Pejabat atau rekan dekat adalah direktur, pejabat atau pemilik perusahaan yang bersaing untuk mendapatkan penghargaan tersebut.
- Pejabat resmi atau konsultan rekanan memberikan layanan kepada, atau melakukan bisnis dengan, perusahaan yang bersaing untuk mendapatkan penghargaan tersebut.
- Pejabat tersebut membuat atau mempengaruhi keputusan di banyak titik dalam proses seleksi, baik dengan menduduki lebih dari satu peran pengambilan keputusan atau dengan memegang posisi di lebih dari satu badan resmi yang terlibat.
- Pejabat di sebuah perusahaan milik negara yang mencari peluang komersial di sektor ini juga memiliki pengaruh atas pemberian kesempatan tersebut. Penelitian menunjukkan bahwa risiko korupsi meningkat ketika perusahaan milik negara memiliki wewenang pemberian kontrak dan juga bertindak sebagai pelaku komersial di sektor ini.<sup>147</sup>
- Pejabat dalam situasi seperti yang diuraikan di atas tidak mengungkapkan potensi konflik kepentingan.
- Pejabat dalam situasi seperti yang dijelaskan di atas tidak mengindahkan dirinya sendiri dari proses seleksi.

### **Ilustrasi kasus**

**Kontroversi blok minyak Malabu OPL 245.** Pada tahun 1998 Dan Etete, menteri perminyakan Nigeria pada saat itu, menjual hak izin prospeksi minyak 245 ke Malabu Oil and Gas. Saat itu, Etete setidaknya menguasai 30 persen saham Malabu sendiri, dengan nama alias.<sup>148</sup> Seorang pejabat seharusnya tidak memberikan izin atau kontrak kepada perusahaan yang dia miliki; ini adalah konflik kepentingan yang sangat jelas dan bermasalah.

*Lihat juga*





**Kasus suap blok minyak Cobalt.** Pada tahun 2010, Manuel Vicente adalah kepala NOC Angola Sonangol, dan juga merupakan *beneficial owner* dari Nazaki Oil and Gas, sebuah perusahaan local yang merupakan anggota dari konsorsium yang menerima hak atas dua blok minyak lepas pantai. Dari informasi yang ada, tidak jelas tingkat pengaruh Vicente atas penghargaan tersebut. Namun, dia secara luas dipandang sebagai pengambil keputusan paling kuat di sektor minyak selain presiden, sementara juga memegang kepentingan bisnis di sektor yang sama.<sup>149</sup>

*Lihat juga*

4

5

11



**Masalah pemegang saham C&K Mining.** Pada tahun 2006, presiden Kamerun memberi C&K Mining Cameroon sebuah izin eksploitasi berlian.<sup>150</sup> Pada saat itu, C&K adalah perusahaan patungan antara Kamerun, Cina dan investor Korea Selatan.<sup>151</sup> Menurut laporan EITI Kamerun tahun 2012, C&K Mining Cameroon memiliki enam pemegang saham.<sup>152</sup> Pengarsipan perusahaan mengidentifikasi istri menteri pertambangan negara tersebut sebagai “wakil” salah satu dari ke-enam-nya.<sup>153</sup> Oleh karena itu, menteri tersebut memiliki konflik kepentingan karena dia memiliki kesempatan untuk memberikan penghargaan kepada perusahaan yang tampaknya terkait dengan salah satu anggota keluarganya. Jurnalisme investigasi tidak menemukan tanda-tanda bahwa perusahaan melakukan investasi signifikan untuk mengembangkan kawasan konsesi.<sup>154</sup>

**Studi kasus OECD.** Perusahaan milik negara dapat menciptakan skenario konflik kepentingan, karena mereka sering memainkan peran regulasi dan komersial di sektor ini. Dalam sebuah laporan tahun 2016 tentang korupsi dalam proses pemberian penghargaan di sektor ekstraktif, OECD melaporkan sebuah kasus di mana “seorang pejabat publik memegang sebuah posisi baik di perusahaan milik negara yang beroperasi dan badan pengawas yang menyetujui proyek ekstraktif.” Laporan tersebut juga mencatat sebuah contoh di mana “presiden sebuah perusahaan milik negara memberikan advis kepada perusahaan swasta yang memiliki kegiatan bisnis dengan badan usaha milik negara tersebut dan meminta bayaran untuk layanan advis tersebut melalui pihak ketiga.” Kasus ketiga menunjukkan “keterlibatan politisi tinggi dalam proses pengambilan keputusan setelah sebelumnya memberikan layanan konsultasi kepada perusahaan yang sama.”<sup>155</sup>

## **8** Persaingan sengaja dibatasi dalam proses pemberian penghargaan.

Eksekutif perusahaan,<sup>156</sup> pejabat pemerintah, atau gabungan keduanya, berkolusi untuk membatasi jumlah perusahaan yang diberi kesempatan yang adil dan setara untuk bersaing memperebutkan izin atau kontrak.<sup>157</sup> Praktik ini harus diperiksa terutama ketika hal itu menguntungkan kepentingan pribadi atas kepentingan publik. Pemerintah dapat memiliki alasan bagus untuk memberikan lisensi atau kontrak ekstraktif ekstraktif secara non-kompetitif—misalnya, aset dasar mungkin memiliki risiko geologi tinggi atau rendahnya minat pasar. Banyak konsesi pertambangan di wilayah yang belum dijelajahi, misalnya, diberikan atas dasar *first-come-first-served*. Kekhawatiran timbul lebih pada saat pemerintah telah berkomitmen untuk menjalankan penghargaan kompetitif namun kemudian menyimpang dari janji itu. Tanda-tanda peringatan yang tercantum di bawah ini mencerminkan banyak pengamatan yang dilakukan oleh studi antikorupsi mengenai proses pengadaan pemerintah yang lebih luas, yang dapat memberikan rincian lebih lanjut mengenai risiko-risiko ini.<sup>158</sup>

### **Tanda-tanda peringatan yang spesifik:**

- Pemerintah memberi satu atau lebih perusahaan untuk hak penolakan pertama atas izin atau kontrak (*rights of first refusal*) tanpa pembenaran kebijakan komersial atau publik yang jelas.
- Beberapa perusahaan yang terhubung ke satu individu atau perusahaan induk mengajukan penawaran untuk satu lisensi atau kontrak.
- Satu atau beberapa perusahaan terkait mengajukan penawaran yang tampaknya sengaja rusak atau tidak kompetitif.
- Jendela waktu untuk penawaran singkat secara tidak masuk akal.
- Perusahaan yang menang memberikan keuntungan bagi penawar yang kalah setelah penghargaan dilakukan—misalnya, membuat pembayaran kepada yang kalah atau mempekerjakannya sebagai subkontraktor atau penyedia layanan lainnya—yang menunjukkan bahwa kedua perusahaan tersebut berkolusi untuk memilih pemenangnya.
- Dua atau lebih perusahaan yang bersaing memenangkan izin atau kontrak dalam urutan yang berulang dan dapat diprediksi, yang menunjukkan bahwa mereka berkolusi dalam skema anti-persaingan umum yang dikenal sebagai “rotasi tawaran”.<sup>159</sup>
- Pemerintah menerima tawaran dari perusahaan dengan persyaratan yang tidak menguntungkan perusahaan, namun kemudian menegosiasi ulang dengan persyaratan yang lebih menguntungkan—menunjukkan perusahaan dan pejabat dapat melakukan “permainan harga rendah.”<sup>160</sup>
- Pemerintah menyisihkan penawar atau tawaran yang tampak sah, karena alasan yang tidak jelas.
- Pemerintah memberikan izin atau kontrak atas dasar sumber tunggal saat sebuah kompetisi akan berjalan seperti biasanya atau saat memungkinkan.

## Studi kasus

 **Skandal pengadaan alat pengeboran minyak Naftogaz.** Dalam kasus ini, beberapa perusahaan menawarkan kontrak, namun ternyata memiliki keterkaitan yang erat. Ketika anak perusahaan NOC Ukraina, Naftogaz, membuka tender pada tahun 2010 untuk pembelian alat pengeboran minyak lepas pantai, perusahaan tersebut menerima tawaran hanya dari dua perusahaan. Pemenangnya, sebuah entitas yang terdaftar di Inggris yang tidak dikenal bernama Highway Investment Processing LLP, menawarkan sebuah rig seharga USD 400 juta—USD 10 juta lebih murah dari pada penawar lainnya, Falcona Systems Ltd di Selandia Baru.<sup>161</sup> Penghargaan tersebut pertama kali menarik perhatian ketika sebuah LSM setempat memperhatikan bahwa Highway Investment Processing telah membeli alat pengeboran dari vendor Norwegia seharga USD 248 juta—atau 38 persen lebih rendah dari harga yang ditawarkan kepada pemerintah—beberapa hari sebelum menjualnya ke anak perusahaan Naftogaz.<sup>162</sup> Media kemudian menemukan bahwa kedua perusahaan tersebut diwakili di atas kertas oleh satu jaringan direktur *nominee* dan pemegang saham Latvia yang menaruh kepentingan mereka melalui perusahaan cangkang lepas pantai.<sup>163</sup>

Lihat juga

2

 **Kasus suap kontrak alat perminyakan PDVSA.** Dalam kasus ini, dua pengusaha berbasis di Amerika Serikat mengaku bersalah pada 2016 karena membayar suap sebesar USD 820.000 untuk membatasi persaingan untuk kontrak PDVSA yang bernilai tinggi. Jaksa AS menuduh bahwa kedua orang tersebut melakukan pembayaran kepada pejabat PDVSA salah satunya agar mereka bisa “mengusulkan daftar panel penawaran yang berisi lebih dari satu perusahaan milik mereka untuk menciptakan kesan palsu bahwa proses penawarannya kompetitif.”<sup>164</sup> Setelah itu, para pengusaha akan memberi tahu pejabat yang duduk di panel penawaran, perusahaan mana yang harus mereka pilih. Mereka juga menyembunyikan tumpang tindih saham mereka di beberapa perusahaan dengan menggunakan nama *nominee* dan manajer perusahaan.<sup>165</sup>

Lihat juga

1

5

 **Kasus “Operasi Cuci Mobil” Petrobras.** Perilaku anti persaingan membentuk bagian integral skandal Petrobras. Menurut bukti luas yang ditemukan oleh jaksa dan polisi Brazil (diringkas dalam dokumen pengadilan AS), para eksekutif di Petrobras memberikan sejumlah kontrak layanan yang berharga kepada anggota kartel dimana biaya proyek meningkat sebanyak 20 persen.<sup>166</sup> Anggota kartel dan pejabat Petrobras—seringkali direksi yang ditunjuk oleh kepala partai politik—diduga bertemu secara rutin untuk memilih kontrak apa yang akan diterima perusahaan mana. Setelah penghargaan tersebut terjadi, para pemenang, melalui perantara, diduga akan membayar hingga tiga persen dari total nilai kontrak tersebut sebagai suap kepada eksekutif Petrobras, politisi Brazil dan pihak-pihak lain, termasuk fasilitator skema tersebut.<sup>167</sup>

Lihat juga

6

**Penghargaan blok minyak Nigeria 2006.** Kasus ini menggambarkan dengan baik bagaimana para pejabat pada awalnya membentuk sebuah proses yang kompetitif, namun kemudian membatasinya untuk memajukan tujuan politik jangka pendek dan sempit mereka. Putaran tawaran tersebut datang pada waktu politik Nigeria sedang tinggi, karena presiden pada saat itu meminta dukungan—dan dana—dari pemenang tawaran,<sup>168</sup> atas usahanya (yang tidak berhasil) untuk mengubah konstitusi Nigeria agar mengizinkannya maju untuk ketiga kalinya.<sup>169</sup> Hanya perusahaan yang diundang—kebanyakan dari mereka perusahaan Asia yang dipilih oleh presiden atau ajudan utamanya di bidang perminyakan—diizinkan untuk bersaing; beberapa orang menerima hak penolakan pertama terhadap blok-blok tertentu, jika mereka membuat janji-janji yang seringkali tidak realistis untuk membangun infrastruktur yang sebagian besar tidak terwujud.<sup>170</sup> Perusahaan yang terhubung dengan individu yang sama yang memiliki koneksi besar tersebut memenangkan saham dalam tiga lisensi.<sup>171</sup> Sebuah pemeriksaan oleh parlemen kemudian menemukan bendera merah lainnya. Pejabat memberikan beberapa blok tanpa persetujuan yang diperlukan. Mereka menyerahkan blok lain, setelah putaran ditutup, kepada perusahaan yang tidak memberikan penawaran tepat waktu. Satu blok diberikan meskipun secara aktif dipegang oleh perusahaan milik negara dalam keadaan yang tidak jelas.<sup>172</sup> Penyelidikan parlemen menyimpulkan bahwa, “terlepas dari pretensinya, [putaran tawaran 2006] adalah sebuah keputusan murni mengenai blok minyak untuk siapapun yang para operator putaran tawaran inginkan.”<sup>173</sup>

*Lihat juga*

5

## **9** Perusahaan menggunakan perantara pihak ketiga untuk mendapatkan keuntungan dalam penghargaan.

Perusahaan yang bersaing atau yang menang menyewa entitas atau individu pihak ketiga untuk bertindak sebagai perantara antara perusahaan dengan pejabat pemerintah yang berpengaruh.<sup>174</sup> Dalam beberapa kasus, perusahaan melakukan pembayaran kepada perantara yang kemudian diteruskan ke PEP, baik dalam bentuk uang atau hadiah.<sup>175</sup> Pembayaran ke PEP dapat digunakan untuk mempengaruhi penghargaan itu sendiri, atau melayani tujuan patronase yang lebih luas. Dalam kasus lain, perantara menggunakan koneksinya untuk memberi perusahaan akses ke pejabat kunci. Korupsi tidak terlihat jelas dalam situasi ini, namun pengaturan semacam itu memerlukan pemeriksaan karena akses preferensial semacam ini dapat memfasilitasi penyuapan atau perundingan *quid pro quo* lainnya, atau memberikan keuntungan yang tidak menjadi hak perusahaan dalam proses pemberian penghargaan.

### **Tanda-tanda peringatan yang spesifik:**

- Perantara atau yang disewa oleh perusahaan yang bersaing memiliki hubungan politik, sosial, keluarga atau bisnis dengan pejabat.
- Pejabat atau badan pemerintah merekomendasikan atau mewajibkan perusahaan untuk mempertahankan perantara.
- Kontrak antara perusahaan dan perantara menggambarkan layanan yang harus dilakukan perantara dalam persyaratan yang tidak jelas dan tidak deskriptif.
- Kontrak antara perusahaan dan perantara meminta perantara untuk melakukan daftar panjang jasa dimana perantara tidak memiliki kapasitas atau sumber daya.
- Penyedia perantara atau penyedia layanan meminta komisi atau fee yang luar biasa tinggi.<sup>176</sup>
- Perantara membantu perusahaan mengatur pertemuan dengan pejabat tinggi, atau jenis akses lain yang tidak diterima perusahaan yang bersaing lainnya.
- Perantara tampaknya tidak banyak melakukan pekerjaan substantif.
- Perantara atau penyedia layanan meminta pola pembayaran yang tidak biasa, atau luar biasa rumit, termasuk pembayaran tunai, ke rekening luar negeri atau rekening dalam berbagai nama atau negara.
- Perantara membuat dokumentasi yang mengatakan bahwa layanan tersebut dilakukan berdasarkan kontrak yang belum pernah dilakukannya—misalnya, faktur atau laporan palsu
- Perusahaan pemenang atau yang bersaing membuat dokumen-dokumen palsu yang menunjukkan pembayaran kepada perusahaan yang tidak ada, yang menunjukkan dokumen tersebut digunakan untuk menyembunyikan pembayaran kepada PEP.

## Ilustrasi kasus

 **Kasus suap Statoil Rafsanjani.** Kasus Statoil Iran adalah contoh yang relatif mudah tentang bekerjanya perantara korup. Pada tahun 2003, sebuah surat kabar Norwegia—menggunakan informasi dari perusahaan *whistleblower*—menerbitkan serangkaian artikel yang menyatakan bahwa Statoil telah menandatangani kontrak konsultasi yang dicurigai tahun sebelumnya dengan entitas Inggris bernama Horton Investment.<sup>177</sup> *Beneficial owner* Horton—yang di atas dokumen diwakili oleh pemegang saham proksi—adalah Mehdi Hashemi Rafsanjani, seorang direktur di anak perusahaan dari perusahaan minyak nasional Iran dan seorang putra seorang mantan presiden Iran.<sup>178</sup> Berdasarkan kesepakatan tersebut, Horton berjanji untuk membantu Statoil dalam upayanya memperoleh kontrak untuk mengembangkan bagian ladang gas Pars Selatan yang sangat prospektif di Iran dengan imbalan bayaran beberapa juta dolar.<sup>179</sup> Menurut pengadilan A.S., Rafsanjani menyampaikan pesan dari Statoil kepada menteri minyak Iran pada waktu itu. Dia juga diduga memberi informasi kepada Statoil mengenai informasi publik dan salinan dokumen penawaran dari perusahaan pesaing.<sup>180</sup> Baik investigasi Norwegia dan Statoil menyimpulkan bahwa Rafsanjani tidak mempengaruhi proses pembuatan keputusan Iran.<sup>181</sup> Meskipun demikian, jaksa AS menemukan bahwa Statoil membayar Horton setidaknya USD 5,2 juta, sebagian besar setelah Statoil dan pemerintah Iran menandatangani sebuah kontrak untuk tiga tahap proyek Pars Selatan.<sup>182</sup> Statoil membatalkan kontrak Pars Selatan setelah berita-berita di surat kabar terbit; tiga pejabat eksekutifnya mengundurkan diri.<sup>183</sup> Pada tahun 2004, jaksa Norwegia mendenda perusahaan tersebut sebesar USD 3,5 juta karena melanggar larangan perdagangan yang disertai pengaruh.<sup>184</sup> Statoil mencapai penyelesaian dengan Departemen Kehakiman AS dua tahun kemudian, menyetujui denda sebesar USD 10,5 juta untuk melanggar *Foreign Corrupt Practices Act*.<sup>185</sup> SEC AS menjatuhkan denda kedua sebesar USD 10,5 juta.<sup>186</sup>

 **Kasus fasilitator blok minyak Griffiths.** Beberapa perantara sepertinya melakukan sedikit untuk pembayaran mereka di luar membuka pintu. Pada tahun 2008, dua eksekutif di Griffiths Energy mulai menjalin hubungan dengan Duta besar Chad untuk AS dan Kanada pada saat itu dengan harapan bahwa dia akan menggunakan pengaruhnya untuk membantu Griffiths mendapatkan akses ke izin eksplorasi minyak di Chad selatan.<sup>187</sup> Pada awal 2009, Griffiths menawarkan untuk membayar duta besar tersebut biaya USD 2 juta untuk “jasa bantuan penasihat, logistik, bantuan operasional dan bantuan lainnya.”<sup>188</sup> Segera setelah itu, duta besar tersebut memfasilitasi sebuah pertemuan di Washington, DC untuk membahas kemungkinan pemberian lisensi antara mantan perdana menteri Kanada, presiden dan menteri perminyakan Chad, dan eksekutif Griffiths.<sup>189</sup> Begitu Griffiths menandatangani sebuah nota kesepahaman dan kontrak bagi hasil dengan pemerintah Chad, sebuah firma hukum yang berbasis di AS, yang bertindak atas nama Griffiths, membayar uang yang dijanjikan sebesar USD 2 juta ke entitas yang terdaftar di Nevada yang dimiliki oleh istri duta besar.<sup>190</sup> Griffiths juga menjual empat juta sahamnya kepada rekan duta besar dengan harga diskon tinggi.<sup>191</sup> Ketika manajemen baru di Griffiths kemudian menemukan transfer tersebut selama *due diligence* untuk penawaran umum perdana pada tahun 2011, mereka melaporkannya sendiri ke pihak berwenang Kanada dan AS.<sup>192</sup> Pada tahun 2013, PPSC Kanada menemukan Griffiths bersalah atas satu tuduhan di bawah UU Korupsi Pejabat Asing dan mendendanya sebesar USD 10,35 juta.<sup>193</sup> Departemen Kehakiman A.S. mengajukan klaim penyitaan sipil sebesar USD 34 juta pada tahun 2015, setara dengan nilai tunai empat juta saham tersebut.<sup>194</sup>

**Skandal penyuapan Unaoil.** Terkadang perusahaan menggunakan beberapa lapisan pemecah masalah untuk mempengaruhi pejabat tingkat tinggi. **بالتة اكبر** Menurut dokumen dari bocoran Unaoil tahun 2016, Unaoil yang berbasis di Monako—yang mereka sendiri merupakan perantara—membayar “komisi” puluhan juta dolar AS antara setidaknya 2009 dan 2011 untuk membantu memenangkan kontrak layanan minyak Irak untuk perusahaan AS, Eropa dan Australia. Secara khusus, dokumen tersebut menunjukkan rencana nasional Irak untuk mendiskusikan rencana dengan eksekutif Unaoil untuk memberikan suap besar kepada perusahaan tersebut kepada dua menteri minyak berturut-turut, yang oleh Unaoil disebut dengan kode “Teacher” dan “M”.<sup>195</sup> Klien Unaoil memenangkan beberapa kontrak yang mereka cari, meski email yang bocor tidak secara definitif menunjukkan bahwa pembayaran telah sampai kepada pejabat Irak. Selain warga negara Irak yang disebutkan di atas, Unaoil membayarkan uang kepada setidaknya dua pejabat senior minyak Irak lainnya yang berjanji untuk membantu kliennya memenangkan tender.<sup>196</sup> Dokumen tersebut juga menyarankan agar pejabat Irak menyampaikan informasi tender kepada klien Unaoil dan ikut campur dalam perundingan pemerintah atas nama mereka.<sup>197</sup> Ketika ditanya tentang tuduhan tersebut, warga Irak tersebut menyatakan bahwa dia tidak pernah bekerja untuk Unaoil dan tidak mengenal kedua menteri tersebut.<sup>198</sup> Unaoil dan salah seorang menteri tersebut menyatakan secara publik bahwa mereka tidak bersalah.<sup>199</sup> Beberapa klien Unaoil yang terlibat juga mengatakan tidak mengetahui dugaan tindakan atas nama mereka.<sup>200</sup> Polisi AS, Inggris dan Australia membuka penyelidikan atas operasi Unaoil pada pertengahan 2016.<sup>201</sup>

## **10** Pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan pemenang dialihkan dari rekening pemerintah yang sesuai.

Pemerintah sering mewajibkan perusahaan melakukan pembayaran tertentu untuk mengambil bagian dalam proses seleksi, atau untuk menyelesaikan sebuah penghargaan begitu mereka terpilih sebagai pemenangnya. Sebuah bendera merah muncul saat sebuah perusahaan melakukan pembayaran semacam itu, namun beberapa atau semua dana tersebut dialihkan ke luar kas pemerintah. Dalam beberapa kasus, perusahaan membayar dana secara langsung ke rekening non-pemerintah yang dimiliki atau dikendalikan oleh PEP, atau rekan PEP. Dalam kesempatan lain, perusahaan akan melakukan pembayaran ke rekening milik pemerintah, namun kemudian pejabat akan mentransfer sebagian atau seluruh dana tersebut ke PEP atau rekannya. Dalam kasus terakhir ini, badan pemerintah sendiri secara efektif bertindak sebagai perantara, atau penyalur untuk menyerahkan kekayaan publik kepada PEP. Pembayaran bonus tanda tangan mungkin sangat rentan terhadap pengalihan.<sup>202</sup>

### **Tanda-tanda peringatan yang spesifik:**

- Instansi pemerintah yang bertugas mengumpulkan pembayaran menerbitkan instruksi pembayaran yang tidak jelas, membingungkan atau tidak biasa.
- Pembayaran tunggal dipecah menjadi beberapa bagian dan dibagikan ke banyak akun.
- Pembayaran dari proses seleksi akan ditransfer ke, atau dikumpulkan dalam, banyak akun yang berbeda.
- Perusahaan melakukan pembayaran tunggal dalam berbagai bentuk—misalnya, perusahaan mentransfer sebagian dan membayar sisanya dengan mengirimkan uang secara fisik.
- Sebagian atau seluruh pembayaran yang dilakukan perusahaan tidak muncul dalam laporan keuangan badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan pembayaran.
- Pemerintah tidak menggunakan dana yang diterimanya dari perusahaan untuk tujuan yang direncanakan atau yang seharusnya—misalnya, sebagaimana tercantum dalam undang-undang, peraturan atau kebijakan.
- Pemerintah tidak melaporkan rincian tentang pembayaran yang dilakukan—misalnya, ukuran, alasan, penerima, arus kasus masuk dan keluar di bank.
- Penghargaan terstruktur sedemikian rupa sehingga pembayaran dari perusahaan mengalir dari rekening pemerintah dan kemudian segera masuk ke rekening pribadi.

### **Studi kasus**



**Kontroversi bonus tanda tangan Marathon.** Laporan media menunjukkan bahwa bonus tanda tangan dalam kasus ini akhirnya masuk ke dalam kantong pribadi. Pada bulan Juli 2000, Marathon Oil Company mengirimkan sepertiga (atau sekitar USD 13,7 juta) dari bonus tanda tangan yang telah disepakati dengan pemerintah Angola untuk sebuah akun di Jersey yang dimiliki oleh NOC Sonangol. Tak lama setelah itu, menurut dokumen resmi yang ditinjau oleh jurnalis investigasi, Sonangol memindahkan sebagian dana dari rekening Jersey ke perusahaan keamanan swasta yang dimiliki oleh seorang mantan menteri Angola dan sebuah yayasan amal yang dijalankan oleh presiden Angola. NOC tidak menjelaskan alasan transfer.<sup>203</sup>



### **Tuduhan Global Witness tentang bonus tanda tangan CNPA.**

Terkadang kebingungan seputar jumlah dan tujuan pembayaran menyebabkan kecurigaan dan pertanyaan tentang korupsi. Global Witness pada tahun 2009 menerbitkan sebuah laporan yang mencatat bahwa beberapa perusahaan minyak internasional membayar bonus jutaan dolar ke Otoritas Minyak Nasional Kamboja (CNPA) dengan imbalan hak prospeksi. Investigasi oleh LSM menemukan bahwa jumlah yang seharusnya dibayarkan tidak dicatat dalam laporan keuangan pemerintah yang relevan. Tidak jelas bahwa semua pembayaran bonus itu secara hukum dipersyaratkan atau diotorisasi. Umumnya, baik CNPA maupun perusahaan pemenang mengungkapkan jumlah pembayaran, penerima dan akun, atau menjelaskan apa yang terjadi pada bonus tersebut. Tak satu pun dari para pihak menanggapi permintaan Global Witness untuk informasi lebih lanjut.<sup>204</sup>



### **Skandal minyak untuk makanan.**

Dalam kasus ini, pengalihan pembayaran berkembang menjadi praktik berskala besar dan sistematis. Antara 1996 dan 2003, beberapa pedagang minyak yang memenangkan hak untuk membeli minyak mentah Irak melalui Oil-for-Food-Program (OFFP) yang dipantau Perserikatan Bangsa-Bangsa menegosiasikan pembayaran tambahan rahasia kepada pemerintah Irak. Pelaku yang terlibat dalam skema tersebut menggunakan perusahaan cangkang, menyamarkan kepemilikan perusahaan, dan layanan perbankan lepas pantai untuk memfasilitasi pembayaran. Sistem pembayaran suap ini menghasilkan lebih dari USD 1,8 miliar untuk rezim Saddam Hussein.<sup>205</sup> Pembayaran tersebut akhirnya menghasilkan setidaknya enam penyelidikan formal. Sebagian besar tindakan penegakan hukum yang dihasilkan, untuk penyuapan dan pelanggaran keuangan terkait, terjadi di A.S. Investigasi menemukan kesenjangan serius dalam pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap OFFP. Misalnya, satu perusahaan, Afrika Middle East Petroleum Company, mengaku mentransfer dana sebesar USD 160.000 ke rekening pribadi direktur OFFP dengan imbalan kontrak—klaim yang ditolak direktur tersebut.<sup>206</sup> Investigasi juga menemukan bahwa pemerintah Hussein menghabiskan sebagian besar suap yang diterimanya untuk membangun istana dan membeli senjata mewah, termasuk program rudal yang melebihi batas yang diberlakukan oleh Dewan Keamanan PBB.<sup>207</sup>



### **Kontroversi akun asing dalam penjualan gas Turkmenistan.**

Dalam sistem politik yang sangat otokratis, di mana satu atau beberapa pejabat memiliki kontrol tunggal atas pendapatan publik, sebagian besar pembayaran dari penghargaan ekstraktif dapat dialihkan ke luar sistem manajemen keuangan publik yang normal. Dimulai pada 1990-an, pemerintah Turkmenistan menerima dan menyimpan hampir seluruh pendapatannya dari ekspor minyak dan gas bumi dalam rekening luar negeri, banyak di antaranya di Deutsche Bank. Pemerintah tidak menerbitkan informasi tentang saldo, manajemen atau arus keluar akun. Namun, penyelidikan menemukan bahwa dana tersebut memberi 75 persen terhadap pengeluaran pemerintah, sebagian besar di luar anggaran. Pada tahun 2006 Global Witness memperkirakan bahwa rekening luar negeri tersebut bersama-sama berisi sekitar USD 3 miliar.<sup>208</sup> Bafin, otoritas pengawasan keuangan Jerman, menyelidiki masalah ini dan menyimpulkan bahwa tidak ada alasan untuk percaya bahwa Deutsche Bank sendiri telah melanggar peraturan internasional.<sup>209</sup> “Presiden seumur hidup” Turkmenistan pada saat itu, Saparmurat Niyazov, dilaporkan berhasil mengendalikan kontrol atas akun tersebut. Pemerintahnya menghabiskan sejumlah besar pendapatan penjualan minyak dan gas untuk proyek prestise nasional yang tidak banyak berguna bagi masyarakat umum dan memperkuat “kultus kepribadian” presiden.<sup>210</sup> Termasuk di dalamnya sebuah istana kepresidenan yang mewah dan sebuah patung emas presiden yang bisa berputar sehingga selalu menghadap matahari. Mempertahankan kontrol tunggal, rahasia dan diskresioner terhadap akun-akun tersebut, dan pendapatan penjualan minyak yang mereka dapatkan, membantu rezim Niyazov, yang secara luas dipandang sebagai salah satu negara yang paling otoriter dan represif, untuk mengkonsolidasikan kekuasaan.<sup>211</sup>

## **11** Ketentuan yang disetujui untuk penghargaan menyimpang secara signifikan dari norma industri atau pasar.

Jika persyaratan lisensi atau kontrak menyimpang secara signifikan dari harapan, contoh masa lalu atau norma industri, ini mungkin memerlukan pengawasan ekstra dari aktor pengawasan. Tidak ada aturan global untuk sejauh mana penyimpangan disebut terlalu banyak; hanya pengawasan ketat dari konteks industri yang mendasari dan negara yang dapat menginformasikan keputusan-keputusan ini. Menilai apakah suatu negara mendapat nilai wajar untuk sebuah penghargaan adalah tidak mudah. Sebagian besar transaksi—terutama yang lebih besar dan lebih berharga—adalah produk negosiasi. Korupsi sama sekali bukan satu-satunya alasan mengapa ketentuan akhir bisa lebih menguntungkan perusahaan pemenang daripada pemerintah. Misalnya, pejabat mungkin tidak melakukan pekerjaan dengan baik dalam mengelola proses pemberian penghargaan. Mereka mungkin telah menetapkan persyaratan terlalu rendah atau dinegosiasikan dengan buruk, berdasarkan pengalaman, informasi atau kekuatan negosiasi yang terbatas. Atau, untuk alasan yang sama, mereka mungkin telah menetapkan ekspektasi awal mereka terlalu tinggi, atau memprioritaskan keuntungan jangka pendek ketimbang keuntungan jangka panjang. Pergeseran eksternal di pasar juga dapat memaksa pejabat untuk mengambil kesepakatan yang kurang menarik atau menawarkan insentif investasi kepada perusahaan dengan biaya tinggi bagi pemerintah. Risiko korupsi yang terkait dengan bendera merah ini lebih tinggi jika alasan di atas tidak ada yang terbukti, dan ketika ada bendera merah lainnya—misalnya, jika perusahaan yang tidak memenuhi syarat dengan tanda kepemilikan PEP yang tersembunyi memenangkan kontrak dengan persyaratan yang sangat istimewa.

### **Tanda-tanda peringatan yang spesifik:**

- Tawaran pemenang secara substansial lebih tinggi atau lebih rendah dari nilai yang dinilai pemerintah sendiri untuk lisensi atau kontrak yang diperebutkan, atau menyimpang secara luas dari tawaran yang dilakukan oleh perusahaan lain. Kecurigaan mungkin lebih kuat apakah penilaian oleh pemerintah tampak realistis dan berdasarkan analisis teknis yang masuk akal atau sekadar posisi pembuka dalam negosiasi.
- Penghargaan terakhir menunjukkan penyimpangan signifikan dari undang-undang atau peraturan yang ada, atau dari model kontrak, dokumen persyaratan atau daftar persyaratan lain yang digunakan selama proses seleksi. Hal ini berpotensi bermasalah terutama jika persyaratan yang diajukan tampak masuk akal.
- Ketentuan penghargaan akhir secara signifikan lebih menguntungkan perusahaan daripada yang sebelumnya perusahaan dan pemerintah sepakati.
- Satu atau banyak persyaratan izin atau kontrak diubah hanya beberapa saat sebelum penandatanganan, dengan cara yang menguntungkan perusahaan.
- Ketentuan penghargaan secara signifikan lebih menguntungkan perusahaan dibandingkan dengan kesepakatan lain yang serupa yang ditandatangani oleh pemerintah—padahal kondisi pasar tidak berubah secara signifikan.
- Instansi pemerintah yang bertanggung jawab tidak melakukan usaha untuk menilai nilai lisensi atau kontrak yang mereka berikan.
- Ketentuan terakhir mencakup harga yang jauh lebih rendah atau lebih tinggi dari harga pasar—misalnya, sebuah kontrak yang memungkinkan perusahaan membeli hidrokarbon dari pemerintah dengan potongan harga yang besar, atau menjualnya ke pemerintah karena *premium* tidak dapat diperoleh di pasar.

- Ketentuan terakhir mencakup ketentuan non-standar lainnya yang mengurangi kewajiban pemenang atau membuat kesepakatannya lebih berharga bagi pemenang. Ini bisa termasuk *tax holiday* yang berlebihan, rumus atau tingkat konversi mata uang yang tidak jelas atau tidak tepat; jengjang waktu pembayaran yang tidak biasa; atau jalur kredit konsesi, jaminan hutang, atau dukungan keuangan non-standar lainnya dari pemerintah kepada pemenang, baik sebagai persyaratan penjualan atau kesepakatan sampingan dengan pemenangnya.

### Ilustrasi kasus

**Kasus Skanska.** Seringkali bendera merah jenis ini menyangkut biaya barang yang telah dibeli oleh badan pemerintah. Pada tahun 2004, Kementerian Perencanaan Argentina membuka proses tender untuk pembangunan dua jaringan pipa gas alam dan stasiun kompresor. Proses penawaran dilakukan oleh perusahaan swasta, Transportadora Gas del Norte (TGN).<sup>212</sup> Tawaran awal Skanska untuk proyek tersebut adalah ARS 26,3 juta, jauh di atas estimasi biaya perkiraan TGN untuk proyek tersebut.<sup>213</sup> Nilai kontrak yang lebih tinggi akan membuat proyek tersebut secara signifikan lebih mahal bagi pemerintah. TGN menginformasikan kepada ENARGAS, badan pengawas Argentina untuk sektor gas, bahwa tawaran Skanska secara signifikan berada di atas harga referensi TGN dan meminta panduan, namun ENARGAS menyetujui kenaikan biaya dan Skanska mendapat kontraknya. Setelah konstruksi dimulai, penyelidikan yudisial menemukan Skanska telah menerima dan membayar 118 faktur palsu ke setidaknya 23 perusahaan fiktif. Uang dilaporkan digunakan untuk menyogok petugas dan membantu perusahaan konstruksi ini untuk menghindari pajak. Sebuah penyelidikan internal Skanska menemukan bahwa sekitar USD 4 juta dihabiskan untuk “pembayaran yang tidak benar” kepada pihak ketiga yang tidak dapat diidentifikasi.<sup>214</sup> Individu-individu yang dicurigai menerima suap belum diidentifikasi secara publik, namun beberapa pejabat telah menghadapi tuntutan penipuan, manajemen publik yang tidak jujur dan penyuaipan karena memilih bid Skanska yang lebih mahal.<sup>215</sup> Namun, pada tahun 2011, pengadilan federal Argentina menghentikan persidangan karena kurangnya bukti bahwa kontrak itu terlalu mahal.<sup>216</sup>

**Pertukaran minyak NNPC untuk produk.** Penelitian 2015 oleh NRG I menemukan bahwa beberapa kontrak pertukaran minyak-untuk-produk olahan Nigeria mengandung persyaratan yang tidak seimbang atau tidak memadai yang memungkinkan para pedagang untuk mendapatkan keuntungan dengan biaya pemerintah. NRG I memperkirakan bahwa kerugian dari tiga ketentuan teknis dalam kontrak “pemrosesan lepas pantai” tunggal bisa mencapai USD 381 juta dalam satu tahun (atau USD 16,09 per barel dari penjualan minyak).<sup>217</sup> Beberapa ketentuan yang tidak seimbang berkaitan dengan tindakan yang digunakan untuk mengubah volume dari minyak mentah ke dalam volume produk olahan. Yang lain memberi perusahaan tunjangan yang berlebihan untuk nilai minyak yang hilang selama proses pemurnian. Kontrak tersebut diberikan pada saat persaingan untuk bisnis perdagangan minyak Nigeria ketat, dan perusahaan lain terbukti bersedia menandatangani kontrak dengan persyaratan yang keuntungan yang jauh lebih kecil. Setelah sebuah perubahan di pemerintahan, NNPC membatalkan tiga kontrak tersebut pada pertengahan tahun 2015, yang menyatakan bahwa mereka “cenderung mendukung perusahaan sehingga nilai produk yang dikirim secara signifikan lebih rendah daripada minyak mentah yang dialokasikan.”<sup>218</sup>

Lihat juga





**Penggunaan perantara oleh Gazprom.** Penawaran lainnya menawarkan keuntungan bagi perusahaan tertentu, namun mungkin sama sekali tidak diperlukan secara komersial. Gazprom yang mayoritas dimiliki negara berkontrak dengan perusahaan yang terhubung secara politis untuk mengangkut gas alam melalui jaringan pipa mereka sendiri. Perusahaan-perusahaan ini tampaknya mendapat keuntungan besar dari kesepakatan tersebut, terkadang dengan kerugian bagi negara Rusia. Gazprom telah menyediakan pinjaman besar bagi beberapa dari mereka, jaminan hutang dan dukungan finansial lainnya—USD 880 juta untuk satu perusahaan dalam satu tahun.<sup>219</sup> Analisis oleh perkumpulan perusahaan, berdasarkan data Kamar Audit Rusia, menemukan bahwa perusahaan milik negara Rusia tersebut kehilangan sekitar USD 5,5 miliar dalam keuntungan sebelum pajak dari kesepakatan tahun 2002.<sup>220</sup> Salah satu perantara, OstChem, dilaporkan menghasilkan lebih dari USD 3,7 miliar selama dua tahun.<sup>221</sup> Keuntungan besar ini menarik perhatian LSM, wartawan dan penegak hukum yang mana mengajukan pertanyaan tentang tujuan dan kebutuhan kesepakatan ini.



**Kasus suap blok minyak kobalt.** Dalam beberapa kasus, pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan mungkin tampak kecil bila dibandingkan dengan pembayaran serupa yang dilakukan dengan kondisi pasar yang serupa. Saat pemerintah Angola memberikan blok lepas pantai 9 dan 21 kepada Cobalt Energy dan mitra lokalnya di tahun 2010 secara non-kompetitif, mereka menerima bonus tanda tangan hanya sebesar USD 10 juta.<sup>222</sup> Perusahaan lain membayar jumlah yang jauh lebih tinggi dalam putaran izin sebelumnya di negara itu untuk blok dengan geologi yang sama, pada saat harga minyak jauh lebih rendah.<sup>223</sup> Sebagai contoh, perusahaan-perusahaan minyak internasional membayar USD 870 juta untuk tiga blok laut sangat dalam dalam satu dekade sebelumnya, pada tahun 1999.<sup>224</sup>

*Lihat juga*



## 12 Perusahaan pemenang atau pemiliknya mendapatkan keuntungan besar tanpa usaha yang substansial.

Bendera merah terakhir ini memiliki dua variasi utama. Yang pertama, perusahaan yang memenangkan izin atau kontrak untuk biaya awal yang relatif rendah, menjual, atau "melemparkan" penghargaan tersebut untuk pengembalian yang besar tanpa harus bekerja untuk mengembangkan aset dasar. Dalam kasus seperti ini, pengamat bendera merah ini harus bertanya mengapa pemerintah tidak memberikan izin tersebut kepada penerima akhir sejak awal. Pada bagian kedua, pemegang saham perusahaan menjual ekuitas mereka untuk keuntungan besar sesaat setelah penghargaan tersebut, menunjukkan bahwa mereka memperoleh izin atau kontrak tersebut hanya untuk meningkatkan harga jual. Tentu saja, tidak ada yang curiga mengenai perusahaan yang membongkar aset mereka untuk mendapatkan keuntungan.<sup>225</sup> Risiko korupsi mungkin lebih tinggi ketika laba atas investasi perusahaan terlalu tinggi, atau bendera merah lainnya hadir—misalnya, perusahaan tersebut tidak memenuhi syarat atau memiliki PEP sebagai pemilik sah atau *beneficial owner*.

### Ilustrasi kasus

 **Kontroversi blok minyak OPL 245-Malabu.** Malabu Oil and Gas mendapatkan 100 persen kepemilikan saham OPL 245 pada tahun 1998 dengan hanya pembayaran di muka sebesar USD 2 juta kepada pemerintah Nigeria. Perusahaan menjual bunga sebesar USD 1,1 miliar pada tahun 2011 setelah tidak melakukan apapun yang substansial untuk mengembangkan blok tersebut selama 13 tahun sebelumnya.<sup>226</sup>

Lihat juga



 **Kasus suap Steinmetz-Simandou.** Setelah memperoleh izin eksplorasi yang menguntungkan untuk blok bijih besi Blok 1 dan 2 Simandou pada tahun 2008, BSGR dilaporkan menginvestasikan Hanya USD 165 juta untuk biaya eksplorasi sebelum menjual 51 persen lisensi ke Simandou ke Vale, perusahaan pertambangan Brazil, pada tahun 2010 seharga 2,5 miliar.<sup>227</sup> Transaksi ini memberikan perusahaan tersebut pengembalian investasi sekitar 3.000 persen dalam dua tahun—atau, keuntungan setara dengan 2,4 kali anggaran pemerintah Guinea tahun 2011.<sup>228</sup>

Lihat juga



 **Penjualan aset Gécamines dan Sodiminco ke entitas Dan Gertler.** Dalam kasus Gertler, perusahaan pertambangan milik negara Kongo, Gécamines dan Sodiminco, menjual sebagian dari saham mereka di sejumlah proyek tembaga dan kobalt yang berharga ke perusahaan-perusahaan lepas pantai yang kurang terkenal yang jika dilacak merujuk pada pengusaha pertambangan Israel Dan Gertler.<sup>229</sup> Dalam waktu singkat—kadang-kadang hanya satu bulan—pembeli menjual saham yang baru diperolehnya kepada operator mapan di sektor pertambangan, demi keuntungan besar. Sebuah laporan tahun 2013 memperkirakan bahwa Kongo kehilangan pendapatan publik sebesar USD 1,36 miliar antara tahun 2010 dan 2012—jumlah yang setara dengan dua kali gabungan anggaran kesehatan dan pendidikan negara tersebut selama satu tahun—dari lima kesepakatan tersebut.<sup>230</sup> Perusahaan-perusahaan asosiasi Gertler tersebut menghasilkan margin rata-rata 512 persen.<sup>231</sup>

Lihat juga





**Penjualan saham Uranex.** Pada bulan Juni 2007, perusahaan yang terdaftar di Australia, Resource Generation Limited (ResGen), mengumumkan telah membeli 80 persen saham entitas Kamerun Uranex SA (Uranex).<sup>232</sup>

Beberapa bulan sebelumnya, Kementerian Pertambangan, Pengembangan Industri dan Teknologi Kamerun telah memberikan hak eksklusif kepada Uranex atas tiga lisensi eksplorasi uranium yang secara keseluruhan mencakup 2.935 kilometer persegi.<sup>233</sup>

Sebagai pembayaran untuk penjualan tersebut, ResGen memberikan para pemegang saham Uranex 40 juta saham ResGen—bernilai sekitar USD 5,6 juta pada saat itu.<sup>234</sup> Para pemegang saham memasukkan seorang mantan anggota parlemen dan seorang walikota yang memimpin partai penguasa negara tersebut di lokasi dimana lokasi penambangan tersebut berada; dan anak yang jenderal yang terkenal.<sup>235</sup> Sebuah laporan investigasi tahun 2016 menemukan bahwa pemegang saham Uranex memperoleh tingkat pengembalian setahun sebesar 37.900 persen dari modal awal yang mereka investasikan.<sup>236</sup> Laporan investigasi tersebut tidak menemukan bukti bahwa Uranex atau ResGen menghabiskan dana besar untuk mengembangkan tambang tersebut. Keduanya tidak memiliki pengalaman sebagai operator konsesi: sebelum pembelian tahun 2007, ResGen telah menyediakan telepon, data, faksimili, dan internet ke situs pertambangan terpencil.<sup>237</sup>

Pada tahun 2008, segera setelah membeli Uranex, ResGen tidak menuliskan tiga konsesi uranium di laporannya, dan menyatakan bahwa mereka perlu fokus pada proyek lain di Afrika Selatan.<sup>238</sup>

## Kesimpulan

Ke-12 bendera merah ini tentu tidak menangkap berbagai bentuk korupsi yang bisa terjadi. Jika pelaku pengawasan mengajukan pertanyaan kapan pun mereka menemukan atribut-atribut ini, mereka akan mendeteksi lebih banyak korupsi. Perubahan tambahan semacam ini dapat, dari waktu ke waktu, membantu negara-negara penghasil sumber daya untuk menghemat pendapatan masyarakat yang berharga, dan membantu perusahaan-perusahaan yang aktif di sektor ekstraktif untuk menghindari kerusakan reputasi dan tindakan penegakan hukum yang mahal. Langkah selanjutnya adalah merancang sebuah proses penghargaan yang dilengkapi dengan kewaspadaan untuk bendera merah ini, dan dengan demikian secara sistematis mengurangi ancaman korupsi.

Bahkan di lingkungan politik yang paling keras sekalipun, para aktor bisa mengajukan pertanyaan-pertanyaan—baik secara diam-diam dari dalam, atau secara keras dari kejauhan. Menjelajahi kasus korupsi masa lalu membantu mengidentifikasi pertanyaan yang tepat untuk diajukan.

Daftar bendera merah ini merupakan kontribusi terhadap upaya yang lebih luas untuk memahami cara terbaik untuk mengidentifikasi dan mencegah transaksi korup. Penelitian lebih lanjut mengenai topik ini dapat membantu memberikan alat tambahan. Misalnya, jika kehadiran bendera merah dinilai di kasus-kasus di mana tuduhan korupsi muncul dan kasus-kasus di mana korupsi kemungkinan besar tidak ada, daftar yang dihasilkan akan memiliki kekuatan prediksi yang lebih besar. Studi seperti ini, bersamaan dengan pemeriksaan lebih lanjut kasus korupsi dunia nyata dan pelajaran mereka, dapat menghasilkan keputusan kebijakan dan aktivitas pengawasan yang lebih baik.

# Lampiran

## LAMPIRAN A. PROSES UNTUK SELEKSI KASUS

Untuk mengidentifikasi daftar kasus perizinan sektor minyak, gas dan pertambangan yang mungkin untuk dianalisis, kami mensurvei sumber-sumber berikut ini:

- Database pengajuan kasus korupsi yang diajukan di beberapa wilayah hukum—misalnya LexisNexis, PACER dan situs Departemen Kehakiman dan Komisi Sekuritas dan Pertukaran A.S.
- Database yang dapat diakses publik yang melacak dan menggambarkan dugaan kasus korupsi, termasuk Ethixbase, Trace Compendium dan compendium StAR Bank Dunia
- Kompendium kasus korupsi yang diterbitkan oleh firma hukum, majalah perdagangan dan badan industri lainnya
- Laporan dari LSM, institusi keuangan internasional, dan badan pembuat kebijakan internasional mengenai korupsi dan pengelolaan lemah lainnya atas pengalokasian izin dan kontrak ekstraktif—misalnya oleh Global Witness, Bank Dunia, OECD dan Public Eye
- Laporan media, yang ditinjau menggunakan sekelompok kata kunci pencarian di Google
- Literatur akademik
- Para kolega dan ahli, termasuk staf dan anggota dewan pembina NRGi dan praktisi korupsi dari beberapa LSM dan organisasi internasional

Lalu kami memperelajari kasus-kasus prospektif tersebut, dan memilih di antaranya, dengan menggunakan beberapa pertanyaan berikut:

- Apakah materi yang tersedia mengandung deskripsi yang jelas dan konsisten tentang prosedur daripada dugaan korupsi tersebut?
- Kapan dugaan korupsi tersebut muncul? (*Preferensi terhadap kasus-kasus baru*)
- Dimanakah dugaan korupsi tersebut muncul? (*Diusahkan pada distribusi regional yang luas*)
- Apakah materi sumber dapat diandalkan dan berasal dari lebih dari satu sumber?

Setelah mengaplikasikan pertanyaan-pertanyaan tersebut, tersisa 100 kasus pengalokasian izin dan kontrak dimana ada tuduhan korupsi, dan kami menganalisis semuanya untuk mengidentifikasi potensi bendera merahAfghanistan

## LAMPIRAN B: NEGARA-NEGARA YANG MASUK DALAM STUDI KASUS YANG DITELITI (TOTAL 49)

- Aljazair
- Angola
- Argentina
- Azerbaijan
- Republik Benin
- Burkina Faso
- Burundi
- Brazil
- Kamboja
- Kamerun
- Chad
- Tiongkok
- Kolombia
- Pantai Gading
- Republik Demokrasi Kongo
- Guinea Khatulistiwa
- Ghana
- Guinea
- Indonesia
- Iran
- Irak
- Jamaika
- Kazakhstan
- Liberia
- Libya
- Meksiko
- Mongolia
- Mozambik
- Myanmar
- Niger
- Nigeria
- Peru
- Portugal
- Republik Kongo
- Rusia
- Sao Tome dan Principe
- Senegal
- Sierra Leone
- Somalia
- Afrika Selatan
- Tanzania
- Tunisia
- Turkmenistan
- Ukraina
- Amerika Serikat
- Venezuela
- Zambia
- Zimbabwe

## LAMPIRAN C: SUMBER TAMBAHAN UNTUK MENDETEKSI RISIKO KORUPSI

Australian Trade Commission, *Red Flags for Bribery*, 1-2.

Brown, Sharie, "Identification Of "Red Flags" For Possible Violations Of Key U.S. Laws For Companies Operating Overseas," *Corporate Compliance Insights*, 2010.

Claro, Jorge, *Procurement Monitoring Guide: A Tool for Civil Society* (Transparency International, 2012).

Dubal, Rajal, Adam Tymowski and Nicholas Berg, "Top 10 Anti-Corruption Red Flags In Latin America," *Law360 Blog*, 5 July 2016.

Ellis, Matteson, "The Master List of Third Party Corruption Red Flags," *FCP Americas Blog*, 2 April 2014.

Ferwerda, Joras, Ioana Deleanu and Brigitte Unger, "Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators," *European Journal on Criminal Policy and Research* (2016).

Global Witness, *Citizen's Checklist: Preventing corruption in the award of oil, gas and mining licenses* (Global Witness, 2012).

Heggstad, Kari K. and Mona Frøystad, *The basics of integrity in procurement* (U4 Anti-Corruption Centre, 2011).

IACRC, "Guide to Combating Corruption & Fraud in Development Projects," 2012.

Kenny, Charles and Maria Musatova, *Red Flags of Corruption in World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts* (World Bank, 2010).

Leblanc, Richard, "Twenty Anti-Fraud and Corruption Governance Red Flags," *Board Expert*, 2014.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures, and Incentives* (OECD, 2016).

Turk, Randall J. and Kyle A. Clark, "International Anti-Corruption: Warning Signs and Risk Mitigation Strategies," *Bloomberg Law Report*, 2010.

Volkov, Michael, "Red Flags and Compliance," *Corruption, Crime, and Compliance*, May 2012.

World Bank Integrity Vice Presidency, *Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement* (World Bank, 2012).

Young, Josh, "6 Red Flags for Third Party Corruption," *Workplace Answers*, November 2016.

## Catatan akhir

- 1 Sementara fokusnya di sini adalah pada proses pemberian izin dan kontrak, bendera merah serupa dapat muncul dalam tahap lain selama masa aktif izin atau kontrak, seperti peninjauan kontrak atau izin, pembaharuan, perpanjangan, penugasan atau pencabutan. Mereka juga dapat muncul di titik-titik lain sepanjang rantai keputusan sektor ekstraktif, seperti ketika pemerintah memberlakukan peraturan atau bagaimana pemerintah mengambil keputusan investasi dan pengeluaran dengan pendapatan minyak, gas atau pertambangan. Namun, pilihan studi kasus kami tidak termasuk contoh-contoh seperti ini. Jenis pemberian penghargaan yang lebih kecil—misalnya, izin singkat atau keringanan—mungkin juga membawa beberapa bendera merah serupa, namun kasus kami juga tidak berfokus pada keduanya.
- 2 Karena setiap yurisdiksi memiliki undang-undang yang berbeda, tindakan yang dianggap korup di bawah definisi ini mungkin ilegal di satu negara dan legal di negara lain. Perhatikan bahwa berdasarkan definisi ini, tindakan bisa korup bahkan jika hal itu tidak menghasilkan keuntungan finansial langsung bagi pejabat publik yang terlibat. Seorang pejabat dapat bersikap korup dengan menyalahgunakan wewenangnya untuk menguntungkan orang lain—misalnya, sekutu politik atau mitra bisnis.
- 3 Ada sejumlah tindakan untuk faktor kontekstual ini. *Resource Governance Index* mengukur seberapa baik sebuah negara mengatur sektor minyak atau mineralnya. Secara lebih luas, *Corruption Perception Index* dan *Governance Matters Index* mengukur keseluruhan tata kelola dan lingkungan korupsi secara keseluruhan dari suatu negara.
- 4 Banyak kasus diambil dari perpustakaan kasus korupsi yang telah dikembangkan secara internal oleh NRGJ selama 18 bulan terakhir. Kami juga mengidentifikasi kasus dengan meninjau database dari kasus dari sumber lainnya. Untuk informasi lebih lanjut tentang proses pemilihan kasus, lihat Lampiran A pada laporan ini.
- 5 Namun, kami mencatat bahwa kelompok kontrol izin dan kontrak sektor ekstraktif “non korup” yang dapat diandalkan sulit dikompilasi—misalnya, karena akan sulit menentukan apakah korupsi tidak ada atau tidak terdeteksi, dan karena proses “bersih” mungkin cenderung kurang mendapat pengawasan dan pelaporan dari pelaku pengawasan daripada di mana korupsi terjadi.
- 6 Persyaratan bahwa bendera merah muncul empat kali dan di lebih dari satu negara menyingkirkan beberapa kandidat yang menurut kami penting dan biasa. Misalnya, sampel kami tidak mengandung cukup banyak kasus di mana perusahaan pemenang gagal membayar kewajiban izin atau kontraknya namun tidak menjalankan konsekuensi apapun sebagai dampaknya, tampaknya membayar biaya yang diperlukan untuk penghargaan tersebut dengan hasil kejahatan, atau memperoleh bagian bisnis yang besar dari yang tersedia dari penghargaan tersebut.
- 7 Australian Trade Commission, *Red Flags for Bribery*, 1-2.
- 8 Rajal Dubal, Adam Tymowski and Nicholas Berg, “Top 10 Anti-Corruption Red Flags In Latin America,” *Law360 Blog*, 5 July 2016; Matteson Ellis, “The Master List of Third Party Corruption Red Flags,” *FCPAmericas Blog*, 2 April 2014.
- 9 Charles Kenny and Maria Musatova. *Red Flags of Corruption in World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts* (World Bank, 2010); World Bank Integrity Vice Presidency, *Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement* (World Bank, 2012).
- 10 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures, and Incentives* (OECD, 2016); Kari K. Heggstad and Mona Frøystad. *The basics of integrity in procurement* (U4 Anti-Corruption Centre, 2011).
- 11 Jorge Claro, *Procurement Monitoring Guide: A Tool for Civil Society* (Transparency International, 2012); Global Witness, *Citizen’s Checklist: Preventing corruption in the award of oil, gas and mining licenses* (Global Witness, 2012).
- 12 Sharie Brown, “Identification of “Red Flags” For Possible Violations of Key U.S. Laws For Companies Operating Overseas,” *Corporate Compliance Insights*, 2010; Ellis, “The Master List.”
- 13 Richard Leblanc, “Twenty Anti-Fraud and Corruption Governance Red Flags,” *Board Expert*, December 2014.
- 14 IACRC, “Guide to Combating Corruption & Fraud in Development Projects” 2012; Ellis, “The Master List.”
- 15 Kenny and Musatova, “Red Flags of Corruption;” World Bank Integrity Vice President, “Most Common Red Flags;” Dubal, Tymowski and Berg, “Top 10 Anti-Corruption Red Flags.”
- 16 Heggstad and Frøystad, “The basics of integrity;” OECD, “Corruption in the Extractive Value Chain.”
- 17 For a summary, see Joras Ferwerda, Ioana Deleanu, and Brigitte Unger, “Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators,” *European Journal on Criminal Policy and Research* (2016).
- 18 Misalnya, apakah akan menyelesaikan penghargaan, membuka bendera merah kepada pemangku kepentingan atau pengambil keputusan yang relevan, terus menginvestigasi, atau mengambil langkah perbaikan lain.
- 19 Untuk usaha membangun kerangka kerja penilaian risiko korupsi, lihat Alan Wolfe and Andrew Williams. *Constructing a Diagnostic Framework on Corruption Risks in Mining Sector Licensing* (International Mining for Development Center, 2015).
- 20 Literatur tentang korupsi dalam implementasi konten local dalam industri minyak dan gas masih terbatas. Untuk gambaran, lihat M. Martini, “Local content policies and corruption in the oil and gas industry,” *U4 Expert Answer* 2014:15, 2014. See also J. Ovadia, *The Petro-Developmental State: Making Oil Work in Nigeria, Angola and the Gulf of Guinea*. London: Hurst, 2016.
- 21 Mungkin ada alasan yang sah untuk ini. Misalnya, beberapa negara meminta perusahaan untuk terdaftar di yurisdiksi mereka untuk mengajukan izin. Perusahaan juga sering mendirikan kendaraan khusus untuk alasan hukum, akuntansi dan pajak. Tapi dalam kasus seperti itu, entitas induk akan sudah mapan dan mampu. Beberapa pemerintah juga memberikan izin eksplorasi kepada perusahaan pertambangan “junior” yang relatif tidak dikenal yang tidak memiliki mitra teknis yang menjual hak mereka kepada perusahaan besar setelah sebuah penemuan. Perusahaan yang sama sekali baru bisa menimbulkan kekhawatiran bahwa hal itu dibuat terutama untuk memungkinkan PEP berpartisipasi dalam penghargaan tersebut—terutama jika ada bendera merah lainnya juga hadir.

- 22 Perusahaan rak adalah perusahaan yang didirikan untuk pembelian dan pengambilalihan selanjutnya oleh pihak ketiga. Biasanya, perusahaan tidak memiliki operasi atau tujuan bisnis yang jelas pada saat pembentukan, dan pihak ketiga akan memanfaatkannya kembali untuk memenuhi kebutuhannya. Ini berbeda dengan “perusahaan cangkang”, tapi bisa memiliki atribut dari perusahaan cangkang.
- 23 Dalam perizinan dan kontrak sektor ekstraktif, perusahaan yang dipekerjakan biasanya mengacu pada mitra di konsorsium yang memegang lisensi atau kontrak yang tidak diperlukan untuk memenuhi kewajiban teknis atau keuangan yang diharapkan—yang diukur misalnya dengan ukuran sahamnya atau hak partisipasi
- 24 Khadija Ismayilova and Nushaba Fatullayeva, “Azerbaijani Government Awarded Gold-Field Rights To President’s Family,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 3 May 2012.
- 25 *Ibid.*
- 26 “Qızıl-gümüş ehtiyatlarımız da az deyil,” *Azerbaijan News*, 23 October 2011.
- 27 Fatullayeva and Ismayilova, “Azerbaijani Government Awarded Gold-Field Rights To President’s Family.”
- 28 *Ibid.*
- 29 Londex Resources: “Technological Resources” (accessed July 2015 by NRGI researcher; link no longer active).
- 30 *Ibid.*
- 31 *Ibid.*
- 32 Ellada Khankishiyeva, “China buys gold, Azerbaijan wins,” *Trend News Agency*, 1 April 2013.
- 33 Alexandra Ulmer and Girish Gupta, “Special Report: In Venezuela’s murky oil industry, the deal that went too far,” *Reuters*, 26 July 2016.
- 34 Alexandra Ulmer, Marianna Parraga and Girish Gupta, “Venezuela PDVSA awards \$3.2 billion oil service contracts, protest brews,” *Reuters*, 21 September 2016.
- 35 Jose De Cordoba and Juan Forero, “U.S. Investigates Venezuelan Oil Giant,” *Wall Street Journal*, 21 October 2015; Ben Bartenstein, Tiffany Kary and Alan Katz, “U.S. Said to Be Closing In on PDVSA- Linked Seizures, Charges,” *Bloomberg Markets*, 25 October 2016; United States Department of Treasury, *Notice of Finding That Banca Privada d’Andorra Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern* (2015).
- 36 “Ex-Venezuela PDVSA boss denies \$11 billion corruption allegations,” *Reuters*, 20 October 2016: <http://www.reuters.com/article/us-venezuela-pdvsa-idU.S.KCN12K2EV>
- 37 Aaron Sayne, Alexandra Gillies and Christina Katsouris, *Inside NNPC Oil Sales: A Case for Reform in Nigeria* (Natural Resource Governance Institute, 2015), 47-48.
- 38 Federal Ministry of Petroleum Resources, *Report of the Petroleum Revenue Special Task Force* (2012), 76.
- 39 Sayne, Gillies and Katsouris, *Inside NNPC Oil Sales*, 49-50.
- 40 *Ibid.*
- 41 Government of Nigeria, Presidential Committee on Verification and Reconciliation of Fuel Subsidy Payments Final Report (2012), 12.
- 42 *Id.*, 69, 74.
- 43 Ben Ezeamalu, “₦1.9bn subsidy fraud: Alleged fraudsters submitted forged documents, EFCC tells court,” *Premium Times*, 25 July 2013.
- 44 Ben Ezeamalu, “Subsidy fraudsters sentenced to 10 years in prison,” *Premium Times*, 26 January 2017.
- 45 Julia Payne, “Nigeria starts investigating crude oil swap contracts,” *Reuters*, 13 June 2015.
- 46 Eniola Akinkuotu, “₦23bn Diezani bribe: EFCC declares billionaire businessman wanted,” *Punch*, 16 August 2016.
- 47 Pada konteks ini, “front” adalah seseorang yang mewakili pemilik tersembunyi berdasarkan persyaratan dari perjanjian yang tertutup. Pemilik tersembunyi tersebut dapat menggunakan berbagai cara legal dan tidak legal untuk mengontrol kegiatan daripada front tersebut, mulai dari kontrak agen dan surat kuasa sampai pemerasan dan intimidasi kriminal. Untuk penggunaan lebih lanjut atas “front” dalam penghargaan sektor ekstraktif, lihat BM 4.
- 48 “Report says Ukraine overpaid for oil rig,” *Ukrainian Journal*, 29 May 2011.
- 49 Natalia Sedletska, “Ukraine oil rig deal: fat cats getting fatter?” *Open Democracy*, 30 June 2011.
- 50 Graham Stack, “After a scandal, Ukrainian officials tried to cover their tracks,” *Ukraineleaks*, August 2014.
- 51 Graham Stack, “Why are dodgy shell companies from all over the world run by a bunch of Latvian losers?” *Ukraineleaks*, August 2014; Sedletska, “Ukraine oil rig deal: fat cats getting fatter?”
- 52 Graham Stack, “Really dodgy, from arms dealing to government theft to ponzi fraud,” *Ukraineleaks*, August 2014; Gerard Ryle and Stefan Candea, *Faux Corporate Directors Stand in for Fraudsters, Despots and Spies* (International Consortium of Investigative Journalists, 2013).
- 53 Davidson Iriekpen, “Nigeria: French Court Fines Etete \$10.5m,” *This Day*, 19 March 2009; Global Witness, *Shell and Eni’s Misadventures in Nigeria* (Global Witness, 2015), 7.
- 54 Adebisi Onanuga, “French govt pardons former Petroleum Minister Etete,” *The Nation*, 31 March 2014.
- 55 Global Witness, *Shell and Eni’s Misadventures*, 5.

- 56 Franz Wild, Michael Kavanagh and Jonathan Ferziger, "Gertler Earns Billions as Mine Deals Leave Congo Poorest," *Bloomberg Markets*, 5 December 2012.
- 57 Africa Progress Panel, *Africa Progress Report: Equity in Extractives, Stewarding Africa's natural resources for all* (2013).
- 58 Global Witness, *Memo to ENRC Shareholders*, 2012.
- 59 United States Department of Justice, *Och-Ziff Deferred Prosecution Agreement* (2016), 24.
- 60 *Id.*, 29.
- 61 Global Witness, Responses by Gertler's spokesman to questions posed by Global Witness, 2014.
- 62 Beberapa tanda peringatan umum bahwa perjanjian pinjaman mungkin tidak asli termasuk singkat dan sedikitnya detail, terutama dalam hal proses dan kewajiban pembayaran; suku bunga atau persyaratan keuangan lainnya yang tidak seimbang; dan kurang dijelaskannya penalti untuk gagal bayar. Wawancara dan dokumentasi penulis dipelajari selama investigasi, 2007-2016.
- 63 "Trafigura's Business in Angola," *Berne Declaration*, 2013, 1-2.
- 64 Michael Weiss, "The 750 Million Dollar Man," *Foreign Policy*, 13 February 2014; Cochran Singapore Pte. Annual Financial Statements 31 December 2011 (Ernst & Young, 2012), 8.
- 65 Michael Weiss, "The 750 Million Dollar Man."
- 66 Christina Katsouris, "Angola: What's Behind Trafigura's Ejection from Products Swap," *Energy Compass*, 21 September 2012.
- 67 United Kingdom Royal Courts of Justice, *Kensington International Ltd v. Republic of Congo and others, Queens Bench Division (Commercial Court), Judgment of Cooke, J., EWHC 2684* (2005), 28 November 2005.
- 68 Global Witness, *Riddle of the Sphinx: Where Has Congo's Oil Money Gone?* (Global Witness, 2005), 1-21.
- 69 *Ibid.*
- 70 World Bank Stolen Asset Recovery Initiative, *EnkrIDGE Holding, Inc.* (accessed 2 February 2017).
- 71 United States Department of Justice, *Superseding Indictment: United States of America v. Frederic Bourke, Jr.* (2009), 14.
- 72 Richard Cassin "Bourke completes sentence, is released from prison," *FCPA Blog*, 24 March 2014.
- 73 David Glovin, "Bourke to Report to Prison 15 Years After Oil Deal Soured," *Bloomberg*, 6 May 2013. James Lumley and David Glovin, "'Pirate of Prague' Settles U.K. Suit With Omega Fund," *Bloomberg*, 20 January 2009.
- 74 David Glovin, "Kozyen Won't Be Sent to U.S., U.K. Privy Council Rules," *Bloomberg*, 28 March 2012.
- 75 A holding company is a legal entity that is set up to buy and/or possess equity or other assets from other companies.
- 76 Pemegang saham *nominee* memegang saham di perusahaan atas nama pihak ketiga. Berdasarkan kesepakatan terpisah, pihak ketiga dapat mengarahkan *nominee* tersebut tentang bagaimana mengelola sahamnya—misalnya, apakah akan menjual atau bagaimana memberikan suara pada resolusi perusahaan. Perusahaan hanya akan mencantumkan nama *nominee* di dokumen publik dan tidak mengungkapkan nama pihak ketiga kepada regulator.
- 77 Saham atas unjuk adalah ekuitas kepentingan yang aman yang dimiliki oleh siapapun yang memegang sertifikat saham fisik untuk ekuitas tersebut. Perusahaan yang menerbitkan sertifikat biasanya tidak melaporkan nama pemiliknya ke regulator manapun, juga tidak mengungkapkan saat saham berpindah tangan. Beberapa perusahaan bahkan tidak menyimpan catatan internal siapa pemilik saham atas unjuk mereka.
- 78 Untuk penilaian terhadap keterbukaan relatif dari berbagai yurisdiksi dalam kaitannya dengan beneficial ownership perusahaan, lihat Global Witness, *Company Ownership: which places are the most and least transparent?* November 2013, 1-12.
- 79 Trust merupakan hubungan hukum dimana properti dipegang oleh satu pihak—biasanya disebut sebagai "wali amanat" (trustee)—untuk kepentingan orang lain—yang biasa disebut "penerima manfaat" (*beneficiary*). Wali amanat memiliki hak legal atas harta kepercayaan, namun harus bertindak demi kebaikan penerima manfaat. Dengan pengaturan dasar ini, berbagai jenis kepercayaan dapat menciptakan pemisahan yang sangat kompleks antara kepemilikan yang legal dan menguntungkan. Pemegang saham di perusahaan ekstraktif menempatkan ekuitas mereka dalam bentuk trust untuk berbagai alasan komersial yang benar atau sah. Banyak yurisdiksi tidak memerlukan trust untuk memberi nama penerima manfaat mereka.
- 80 Fatullayeva and Ismayilova, "Azerbaijani Government Awarded Gold-Field Rights to President's Family."
- 81 *Ibid.*
- 82 *Ibid.*
- 83 United States Securities and Exchange Commission, *Form 8-K filing for Cobalt International Energy, Inc.* (2011).
- 84 Tom Burgis, "Big Oil's sleazy Africa secrets: How American companies and super-rich exploit natural resources," *Salon*, 6 April 2015.
- 85 Tom Burgis and Cynthia O'Murchu, "Angola officials held hidden oil stakes," *Financial Times*, 15 April 2012.
- 86 Tom Burgis and Cynthia O'Murchu, "Spotlight falls on Cobalt's Angola partner," *Financial Times*, 15 April 2012.
- 87 Tom Burgis, "Cobalt cuts ties to two Angola oil partners," *Financial Times*, 28 August 2014.
- 88 Cobalt International, "Press Release – Cobalt Announces Termination of SEC Investigation," August 2015.

- 89 "Investor Alert: The Rosen Law Firm Announces Filing of Securities Class Action Against Cobalt International Energy, INC.," *NASDAQ Globe News*, 2 December 2014.
- 90 "Judge: Defendants Did Not Meet Requirements in Seeking Appeal In Securities Suit," *Lexis Legal News*, 16 March 2016.
- 91 Untuk latar belakang lebih jauh mengenai kasus ini, lihat Global Witness, *The Riddle of the Sphynx*.
- 92 U.K. Royal Courts of Justice, *Kensington International Ltd v. Republic of Congo and others*.
- 93 World Bank Stolen Asset Recovery Initiative, *EnkrIDGE Holding, Inc.*
- 94 U.S. Securities and Exchange Commission, *Form 10-K filing for Cobalt International Energy* (2010).
- 95 Global Witness, "Goldman Sachs Backs Angolan Oil Deal Despite Corruption Risks," 2010.
- 96 United States Securities and Exchange Commission, *Form 10-K filing for Cobalt International Energy*.
- 97 Burgis and O'Murchu, "Angola officials held hidden oil stakes."
- 98 *Ibid.*
- 99 Alex Vines, Lillian Wong, Markus Weimer and Indira Campos. *Thirst for African Oil: Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola* (Chatham House, 2009), 7; Global Witness, *Rigged?* (Global Witness, 2012), 24.
- 100 Kantor Jaksa Agung Sao Tome dan Principe. *Investigation and Review, Second Bid Round, Joint Development Zone, Nigeria and Sao Tome and Principe* (English translation, Appendix H). December 2005.
- 101 Vines, Wong, Weimer and Campos, *The Thirst for African Oil*, 14.
- 102 Dino Mahtani, "Nigeria vows to investigate U.S.\$90m oil deal," *Financial Times*, 31 October 2006.
- 103 Evidence summarized in Global Witness, *Rigged?*, 24-25.
- 104 "Addax Petroleum Acquires Major Interest in Highly Prospective Deepwater Block Offshore Nigeria," *PR Newswire*, 2006.
- 105 Global Witness, *Rigged?*, 25.
- 106 *Ibid.*
- 107 Laurel Brubaker Calkins, "Venezuelan Pleads Guilty in \$1 Billion PDVSA Bribery Scheme," *Bloomberg*, 16 June 2016.
- 108 U.S. Department of Justice, *Indictment of Roberto Enrique Rincon-Fernandez and Abraham Jose Shiera-Bastidas* (2015).
- 109 U.S. Department of Justice, "Businessman Pleads Guilty to Foreign Bribery and Tax Charges in Connection with Venezuela Bribery Scheme" 2016; U.S. Department of Justice, "Two Businessmen Plead Guilty to Foreign Bribery Charges in Connection with Venezuela Bribery Schemes," 2017.
- 110 *Ibid.*
- 111 Excerpts of Petrogate audiotapes from TV News Show *Cuarto Poder* (accessed on 28 September 2015).
- 112 "Oil contract scandal shakes Peru," *BBC News*, 7 October 2008.
- 113 "El ex presidente de Petroperú se reunió 16 veces con Rómulo León," *Panamericana*, 24 October 2008.
- 114 "Rómulo León Alegría implica al premier Jorge del Castillo," *Panamericana*, 7 October 2008.
- 115 "Oil contract scandal shakes Peru," *BBC News*.
- 116 "Gobierno emite resoluciones suspendiendo contrato con Discover y acepta renuncia de presidente de Petroperú," *Agencia Andina*, 6 October 2008.
- 117 "Discover Petroleum Issues Statement Regarding Corruption Allegations in Peru," *Scandoil*, 2008.
- 118 "Petroaudios: Piden 7 años de prisión para León y 8 para Quimper," *El Comercio*, 17 June 2014.
- 119 "Alberto Quimper fue excluido del proceso 'Petroaudios'," *El Comercio*, 3 December 2014.
- 120 Misalnya, dia bisa jadi menteri yang diberi kekuatan oleh hukum negara untuk mengalokasikan izin atau kontrak.
- 121 Contoh disini bisa termasuk anggota dari komite yang dibentuk untuk mengevaluasi tawaran: seorang pejabat di badan pengawas yang mengawasi proses penawaran; anggota kuat partai politik yang berkuasa; pembantu presiden, atau bahkan presiden sendiri; atau saudara atau rekan dekat dari pengambil keputusan akhir.
- 122 Misalnya, perusahaan dapat membeli barang mewah untuk PEP (misalnya, perhiasan atau mobil); bisa membayar biaya perhalanan dan hiburan PEP; atau biaya sekolah dan pengobatan keluarga; dapat membayar pihak ketiga untuk layanan lain yang diterima PEP (misalnya, konsultasi keuangan atau renovasi rumah); atau bisa menawarkan PEP "pinjaman" dengan pengertian bahwa dia tidak akan mengembalikannya.
- 123 Pada kasus yang terakhir, misalnya, sebuah perusahaan dapat menjanjikan suap kepada PEP berupa bagian dari pendapatan dari izin atau kontrak.
- 124 Hans Nicholas Jong, "Kernel Exec Sentenced to Three Years for Bribing Rudi," *Jakarta Post*, 20 December, 2013.
- 125 "Corruption in Indonesia: Rudi Rubiandini Guilty of Receiving Bribes," *Indonesia Investments*, 29 April 2014.
- 126 I. Made Sentana and Deden Sudrajat, "Further Corruption Probe Seen for Indonesian Oil and Gas Regulator," *Wall Street Journal*, 30 April, 2014.

- 127 Saliou Samb, "UPDATE 1-Guinea's Simandou iron ore trove: huge potential for the hugely patient," *Reuters*, 7 August 2014: <http://uk.reuters.com/article/2014/08/07/guinea-mining-simandou-idUKL6N0QC4R420140807>.
- 128 Republic of Guinea, *Letter to BSGR*, 2012: <https://www.documentcloud.org/documents/710583-letter-to-bsgr-on-oct-30-2012.html>.
- 129 "Mining and corruption: Crying foul in Guinea," *Economist*, 4 Desember 2014.
- 130 John Reed, "Steinmetz business associate arrested over Guinea bribery probe," *The Financial Times*, 20 December 2016; Scott Patterson, "Swiss question witnesses in Guinea in BSG Resources Bribery Probe", *Wall Street Journal*, 10 July 2015; Steven Scheer, "Billionaire Beny Steinmetz released from Israel house arrest", *Thomson Reuters*, 4 Januari 2017.
- 131 John Reed, "Israeli Billionaire Steinmetz detained over bribery allegations," *Financial Times*, Desember 19, 2016.
- 132 Tom Burgis, "French businessman pleads guilty in Guinea mining case", *Financial Times*, 10 Maret 2014: <https://www.ft.com/content/a138edec-a87c-11e3-b50f-00144feab7de>
- 133 Liberian General Auditing Commission (GAC), *Report on NOCAL payments*, 20 April 2011.
- 134 Johnny Dwyer, "The Oranto Deal, explained," *ProPublica*, 22 Februari 2012.
- 135 Global Witness, *Curse or Cure?: How Oil Can Boost or Break Liberia's Post-War Recovery* (Global Witness, 2011).
- 136 Johnny Dwyer, "Follow the Money: Payment Trail Reveals Challenges of Ridding Liberia of Corruption," *ProPublica*, 22 Februari 2012.
- 137 *Ibid.*
- 138 *Ibid.*
- 139 Global Witness, *Curse or Cure*.
- 140 "Summary of Petrobras case," *Trace Compendium* (diakses 2 Februari 2017).
- 141 Securities and Exchange Commission (SEC), *Consolidated Amended Complaint RE: Petrobras Securities Litigation* (2015).
- 142 SEC, *Consolidated Amended Complaint*, 15, 16, 22.
- 143 SEC *Consolidated Amended Complaint*, 20.
- 144 Ultimately, the government of Azerbaijan chose not to privatize SOCAR.
- 145 Petroleo Brasileiro SA (Petrobras), *Trace Compendium*, diakses 9 Maret 2017.
- 146 Luciana Otoni, "Brazil's Roussef Replacing Petrobras CEO," *Reuters*, 3 Februari 2015.
- 147 Paasha Mahdavi, "Oil, corruption, and the institutions that foster transnational bribery," 21 Mei 2016.
- 148 Global Witness, *Shell and ENI's Misadventures in Nigeria*.
- 149 Rafael Marques de Morais, "The Angolan Presidency: The Epicenter of Corruption," *Maka Angola*, 2012.
- 150 "C&K wins license for Cameroon diamond mine," *Reuters*, 16 Juni 2011.
- 151 Republic of Cameroon EITI Committee, *Report on the Reconciliation of Cash Flows and Volumes Relating to the Exploration and Exploitation of Hydrocarbons and Solid Minerals* (2012).
- 152 *Id.*, 71.
- 153 Emmanuel Freudenthal, "Virtual mining in Cameroon: How to make a fortune by failing," *African Arguments*, 14 Maret 2016.
- 154 *Ibid.*
- 155 OECD, *Corruption in the Extractive Value Chain*, 34, 37.
- 156 Kasus Chesapeake Energy Corporation di A.S. merupakan contoh terbaru tuduhan skema permainan penawaran minyak dan gas yang tampaknya tidak melibatkan kolusi pemerintah. Lihat Departemen Kehakiman A.S., "Former CEO Indicted for Masterminding Conspiracy Not to Complete for Oil and Natural Gas Leases," 1 Maret 2016.
- 157 Lebih lanjut, lihat OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement - Helping Governments to Obtain The Best Value For Money* (OECD, 2009); J. E. Campos and S. Pradhan Eds., *The Many Faces of Corruption - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Bank Dunia, 2007).
- 158 Kenny and Musatova, *Red Flags of Corruption; World Bank Integrity Vice Presidency, Most Common Red Flags*.
- 159 Lebih lanjut tentang praktik rotasi penawaran, lihat OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*.
- 160 Lebih lanjut tentang praktik ini, lihat Campos and Pradhan, *The Many Faces of Corruption*.
- 161 Jurnal Ukraina, "Report says Ukraine overpaid for oil rig."
- 162 Sedletska, "Ukraine oil rig deal: fat cats getting fatter?"
- 163 Stack, "Why are dodgy shell companies from all over the world run by a bunch of Latvian losers?"
- 164 Departemen Kehakiman Amerika Serikat, *Indictment of Roberto Enrique Rincon-Fernandez and Abraham Jose Shiera-Bastidas*, 14.
- 165 *Ibid.*
- 166 United States District Court Southern District of New York, "Petrobras Securities Litigation," Case No. 14-cv-9662-JSR, 2015, 3.

- 167 *Ibid.*
- 168 Vines, Wong, Weimer and Campos, *The Thirst for African Oil*, 7, 17.
- 169 Vines, Wong, Weimer and Campos, *The Thirst for African Oil*, 7; Global Witness, *Rigged?*, 24.
- 170 Vines, Wong, Weimer and Campos, *The Thirst for African Oil*, 16; Nigerian House of Representatives, Report Submitted by the Ad-Hoc Committee on Investigation of the Activities of DPR, NNPC and its Subsidiaries from 1999 To Date. Volume 1. 2008, 29-35.
- 171 Nigerian House of Representatives, Report of the Ad-Hoc Committee, 35.
- 172 *Id.*, 29-35.
- 173 *Id.*, 36.
- 174 Dalam sebuah studi terperinci tentang perantara, OECD mendefinisikan perantara sebagai "orang yang berhubungan atau berada di antara dua atau lebih pihak perdagangan. Dalam konteks bisnis, perantara biasanya dipahami sebagai jalur untuk barang atau jasa yang ditawarkan oleh pemasok ke konsumen. Oleh karena itu, perantara dapat bertindak sebagai jalur untuk kegiatan ekonomi yang sah, pembayaran suap yang tidak sah, atau kombinasi keduanya." OECD, *Typologies on the Role of Intermediaries in International Business Transactions* (OECD, 2009), 5.
- 175 Dalam sebuah survey tentang kasus suap asing yang diketahui, OECD menemukan bahwa 54 persen dari kasus yang mereka pelajari melibatkan penggunaan perantara untuk membayar suap. OECD, *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials* (OECD, 2014), 29.
- 176 Untuk daftar faktor untuk memeriksa kemasukakalan kompensasi perantara, lihat OECD, *Typologies on the Role of Intermediaries*, 20.
- 177 "Dette er Statoil-saken," *Dagens Næringsliv*, 16 September 2003.
- 178 "Statoil fined over Iranian bribes," *BBC News*, 29 Juni 2004.
- 179 United States Department of Justice, *Deferred Prosecution Agreement with Statoil ASA* (2006).
- 180 United States Securities and Exchange Commission, *Cease-and-Desist Administrative Proceeding for Statoil ASA* (2006).
- 181 "Statoil fined over Iranian Bribes," *BBC News*.
- 182 Securities and Exchange Commission, *Cease-and-Desist Administrative Proceeding for Statoil ASA*.
- 183 "Norwegian Oil Chief Resigns in Fallout Over Iranian Deal," *New York Times*, 23 September 2003; "Statoil Cancels Iran Contract After Police Probe," *Petro Energy Information Network*, 12 September 2003.
- 184 "Statoil says U.S. drops bribery probe into Iran case," *Reuters*, 19 November 2009.
- 185 United States Department of Justice, "U.S. Resolves Probe Against Oil Company that Bribed Iranian Official," 2006.
- 186 United States Securities and Exchange Commission, "SEC Sanctions Statoil for Bribes to Iranian Government Official," 2006.
- 187 United States Department of Justice, "Department of Justice Seeks Forfeiture of \$34 Million in Bribe Payments to the Republic of Chad's Former Ambassador to the U.S. and Canada," 2015.
- 188 United States Department of Justice, *Verified Complaint for Forfeiture In REM* (2015), 2.
- 189 Jacquie McNish and Carrie Tait, "Exclusive: Chrétien played key role in controversial Chad oil deal," *Globe and Mail*, 1 February 2013.
- 190 United States Department of Justice, "Department of Justice Seeks Forfeiture of \$34 Million."
- 191 *Ibid.*
- 192 "Griffiths Works to Close Investigation," *Petroleum Africa*, 17 Januari 2013.
- 193 Kelly Cryderman, "Judge approves \$10.35-million fine for Griffiths Energy in bribery case," *Globe and Mail*, 25 Januari 2013.
- 194 United States Department of Justice, "Department of Justice Seeks Forfeiture of \$34 Million."
- 195 Jessica Schulberg, Nick Baumann, Nick McKenzie and Richard Baker, "Unaoil Middleman Paid Millions To Influence Iraqi Officials Had U.S. Ties," *Huffington Post*, 20 Mei 2016.
- 196 Nick McKenzie and Michael Bachelard, "Unaoil and Leighton: Dirty Deals and Double Crosses," *Fairfax Media and Huffington Post*, 16 April 2016.
- 197 McKenzie and Bachelard, "Unaoil and Leighton: Dirty Deals and Double Crosses."
- 198 Schulberg, Baumann, McKenzie and Baker, "Unaoil Middleman Paid Millions."
- 199 McKenzie and Bachelard, "Unaoil and Leighton: Dirty Deals and Double Crosses."
- 200 Nick McKenzie, Richard Baker, Michael Bachelard, and Daniel Quinlan, "How The World's Biggest Bribe Scandal Unfolded In Iraq," *Huffington Post*, 30 Maret 2016.
- 201 Nick McKenzie, Richard Baker, Michael Bachelard, and Daniel Quinlan, "FBI And Justice Department Probing Huge International Bribery Scandal," *Huffington Post*, 31 Maret 2016.
- 202 Bonus tanda tangan adalah pembayaran di muka dan sekaligus yang dilakukan perusahaan kepada pemerintah setelah menandatangani kontrak atau izin. Untuk izin hulu, pembayaran tersebut memberi hak kepada perusahaan untuk mengakses dan mengembangkan wilayah operasi yang tercakup dalam izin tersebut. Jumlah bonus dapat bervariasi sesuai dengan ukuran blok, tingkat pengembalian prospektif, permintaan pasar dan faktor lainnya.

- 203 Phillip van Niekerk and Laura Peterson. *Accountability: Greasing the skids of corruption* (The Center for Public Integrity, 2002).
- 204 Global Witness, *A country for sale: How Cambodia's elite has captured the country's extractive industries* (Global Witness, 2009).
- 205 Paul Volcker, Richard Goldstone and Mark Pieth, *Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime* (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, 2005).
- 206 Lauren Rivera, "Former Oil-for-Food Chief Quits U.N.," *CNN*, 7 Agustus 2005.
- 207 Colin Freeman, "Saddam Hussein's Palaces," *The Guardian*, 16 Juli 2009; Sharon Otterman, *Backgrounder: IRAQ: Oil-for-Food Scandal* (Council on Foreign Relations, 2005).
- 208 Global Witness, *It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade* (Global Witness, 2006), 4.
- 209 Hugh Williamson, "Deutsche Bank admits to Turkmen accounts," *The Financial Times*, 9 Mei 2007.
- 210 "The personality cult of Turkmenbashi," *The Guardian*, 21 Desember 2006.
- 211 Global Witness, *It's a Gas*, 17.
- 212 English homepage for Transportadora De Gas Del Norte S.A. (diakses 2 Februari 2017).
- 213 "Skanska no sabe quién cobró los sobornos," *La Gaceta*, 20 Mei 2007.
- 214 "Argentina: Gas and Graft," *The Economist*, 10 Mei 2007.
- 215 "Argentina fires two in tax evasion, bribery probe," *Reuters*, 17 May 2007; "Oyarbide indicts two former government officials," *Buenos Aires Herald*, 18 Desember 2010. .
- 216 "Court dismisses charges in Skanska probe," *Buenos Aires Herald*, 11 November 2011.
- 217 Sayne, Gillies, and Katsouris, *Inside NNPC Oil Sales: A Case for Reform in Nigeria*, 42-46.
- 218 NNPC, "Press Release - NNPC Cancels Contract for Delivery of Crude Oil to Refineries," 25 Agustus 2015.
- 219 Paul Starobin and Catherine Belton, "Gazprom: Russia's Enron?" *Bloomberg*, 17 Februari 2002.
- 220 *Ibid.*
- 221 Stephen Grey, Tom Bergin, and Sevgil Musaieva, "SPECIAL REPORT-Putin's allies channeled billions to Ukraine oligarch," *Reuters*, 26 November 2014.
- 222 Burgis and O'Murchu, "Spotlight falls on Cobalt's Angola partner."
- 223 *Ibid.*
- 224 Van Niekerk and Peterson, *Accountability: Greasing the skids of corruption*.
- 225 For example, many credible junior mining companies or independent oil and gas E&P firms around the globe raise capital for business development by selling out to major operators after they make an initial discovery of oil, gas or minerals.
- 226 Global Witness, *Shell and Eni's Misadventures in Nigeria*, 4, 7.
- 227 Ian Cobain, and Afua Hirsch, "The tycoon, the dictator's wife and the \$2.5bn Guinea mining deal," *The Guardian*, 30 Juli 2013.
- 228 Africa Progress Panel, *Africa Progress Report*, 60.
- 229 Global Witness, *Congo's Secret Sales* (Global Witness, 2014).
- 230 Africa Progress Panel, *Africa Progress Report*, 61.
- 231 *Ibid.*
- 232 *COMDEK Limited Company Announcements: Results of the Annual General Meeting* (Australian Stock Exchange, 2007).
- 233 Resource Generation Ltd., *Resource Generation - Annual Report 2010*, 2010, 64.
- 234 Emmanuel Freudenthal, *Virtual mining in Cameroon: How to make a fortune by failing*
- 235 *Ibid.*
- 236 *Ibid.*
- 237 COMDEK Limited, *Annual Report*, 2007.
- 238 Resource Generation Ltd., *Resource Generation - Annual Report*, 2009, 63.

## PENGHARGAAN

Para penulis mengucapkan terima kasih kepada Daniel Kaufmann, Lee Bailey, Joseph Bell, Emmanuel Freudenthal, Max George-Wagner, David Landry, Thomas Lassourd, Tom Mayne, Adelia Saunders, dan Amir Shafaie atas bantuan yang sangat berharga atas desain metodologi, riset, review dan publikasi laporan ini.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.

Learn more at [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)

