

**KEPUTUSAN PBB DAN BANK DUNIA MELUNCURKAN PRAKARSA StAR
(*STOLEN ASSET RECOVERY*) UNTUK MEMBERANTAS KORUPSI**

RESUME



Oleh:

ANTONIUS MARIANUS CEME NUWA

151080210

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" YOGYAKARTA**

2011

Korupsi bukanlah merupakan fenomena baru dalam sejarah peradaban manusia. Fenomena ini telah dikenal dan menjadi bahan diskusi bahkan sejak 2000 tahun yang lalu pada masa Romawi Kuno, India, atau pun Cina. Hal ini menegaskan bahwa korupsi berpotensi muncul di mana saja tanpa memandang ras, geografi, maupun peradaban. Korupsi tersebut terjadi karena adanya penyalahgunaan kekuasaan, terutama bila kekuasaan bersifat absolut atau mutlak maka korupsi semakin bertumbuh subur.

Kekuasaan yang mutlak memberi ruang dan kesempatan yang luas bagi pihak tertentu untuk melakukan korupsi. Sejarahwan Inggris, Lord Acton pernah mengatakan bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*. Korupsi bisa bertumbuh dan berkembang bila ada kekuasaan yang absolut. Korupsi dan kekuasaan merupakan dua variabel yang berkaitan satu sama lain.

Menurut *Transparency International* (TI), korupsi adalah perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Dalam prakteknya, dapat menjadi mata rantai kejahatan yang terorganisir (*crime organized*), pencucian uang (*money laundering*), kejahatan ekonomi (*economic crime*) lainnya dan melibatkan lebih dari satu individu atau negara.

Robert Klitgaard mengungkapkan satu teori yang dirumuskan secara matematis yakni:

$$C = M + D - A$$

dimana :

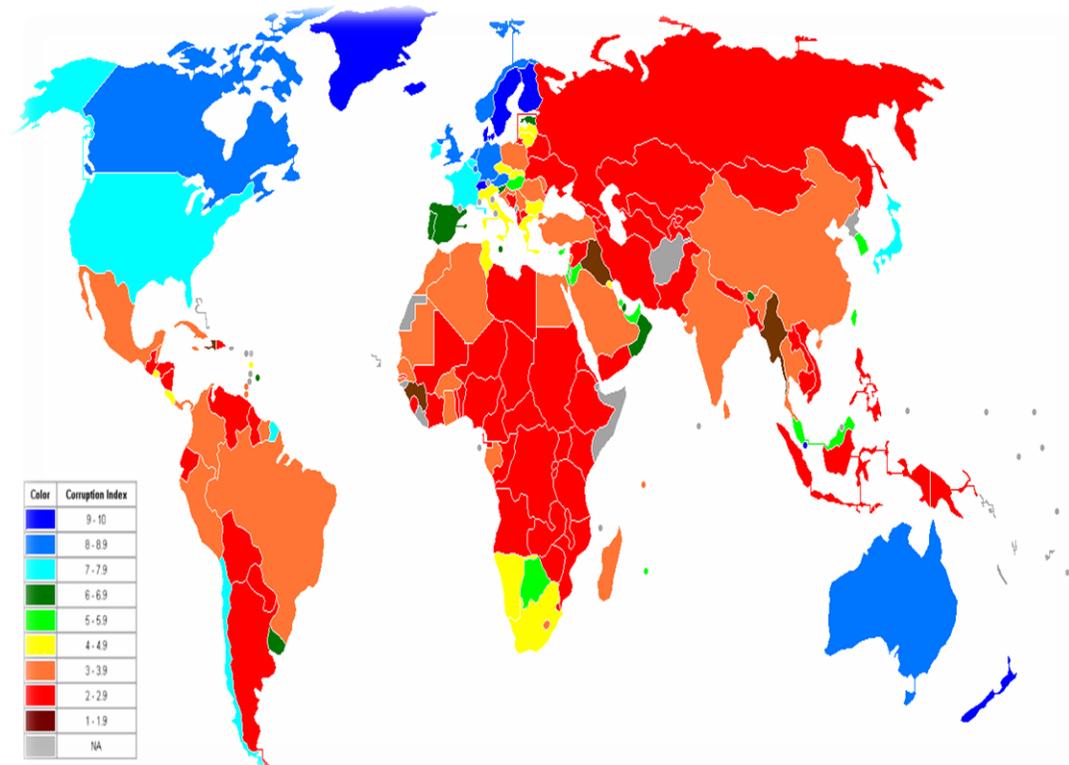
- ✓ C = *Corruption* (Korupsi)
- ✓ M = *Monopoly* (Monopoli)
- ✓ D = *Discretion* (Diskresi atau keleluasaan)
- ✓ A = *Accountability* (Akuntabilitas).

Korupsi merupakan fungsi jumlah monopoli kekuasaan dan kewenangan, dikurangi akuntabilitas. Bila M dan D bertambah besar, peluang korupsi bertambah besar, sebaliknya bila A makin besar, peluang korupsi makin kecil. Berdasarkan rumus tersebut, sumber utama terjadinya korupsi adalah monopoli atau kekuasaan yang dimiliki.

Korupsi mengandung unsur-unsur: melawan hukum atau melanggar hukum; menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, sarana yang ada pada pelaku korupsi karena jabatan atau kedudukannya (*abuse of power*); kerugian keuangan atau kekayaan atau perekonomian negara; dan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Pada dasarnya praktik korupsi dapat dikenal dalam berbagai bentuk umum yaitu penyuapan, penggelapan atau pencurian, penipuan, pemerasan, dan pencucian uang.

Saat ini fenomena korupsi terjadi di hampir semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Namun demikian, di negara berkembang, tingkat korupsi cenderung tinggi dibandingkan dengan negara maju. Korupsi yang banyak ditemui di negara-negara berkembang karena secara umum hukum belum ditegakkan dengan baik dan masih rendahnya kesadaran untuk menerapkan tata kelola organisasi yang baik. Peta Indeks Persepsi Korupsi berikut menjelaskan distribusi geografis korupsi di seluruh dunia. Pada tabel berikut, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) masing-masing negara digambarkan dalam warna. Biru adalah negara-negara yang tingkat korupsinya paling kecil (9-10). Merah tua merupakan negara dengan tingkat korupsi terparah (1-1,9) sedangkan warna-warna lain berada di antaranya (2-8,9). Namun sebagian besar negara-negara berkembang berada pada tingkat korupsi sedang sampai dengan parah (2-2,9), termasuk Indonesia (warna merah). Berdasarkan gambar tersebut juga dapat diketahui bahwa gejala umum menunjukkan bahwa tingkat korupsi relatif berbanding lurus dengan tingkat kemiskinan.

Tabel 1. Peta Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Seluruh Dunia



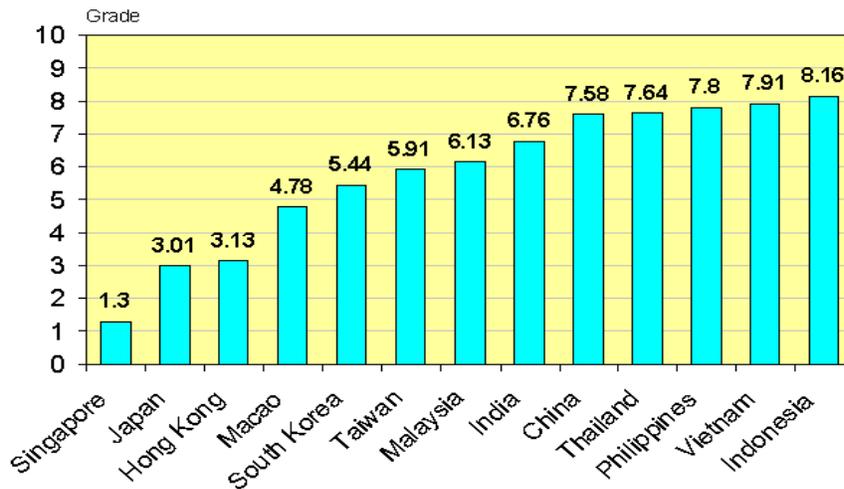
Sumber: Transparency International, 2006.

Korupsi menciptakan ketidakseimbangan dan ketidakadilan di masyarakat sehingga korupsi sebenarnya merupakan persoalan yang kritis. Hal ini tidak lain karena praktik korupsi sangat mempengaruhi kinerja ekonomi dan pembangunan suatu negara. Pada masa lalu, rendahnya kesejahteraan dituding sebagai faktor dan akar penyebab korupsi. Perilaku korup dianggap *menguntungkan* dalam kondisi penghasilan yang rendah. Suap menjadi suplemen pendapatan dan secara esensial akan terjadi *trickle-down effect*. Namun saat ini, hipotesis tersebut banyak diragukan oleh kalangan. Banyak variabel lain yang dianggap potensial sebagai penyebab munculnya praktik korupsi, seperti perilaku birokrasi, lingkungan sosial, dan pranata hukum. Aspek-aspek tersebut turut mempengaruhi munculnya korupsi yang tentunya

memberi dampak ekonomi yang buruk. Korupsi tidak bisa lagi dipandang sebagai *oils the mechanism* atau *greases the wheel* untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Ungkapan tersebut hanya ingin menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi di Asia Tenggara yang seringkali *dilegitimasi* oleh korupsi.

Berikut ini grafik peringkat korupsi beberapa negara yang dikeluarkan oleh *Political and Economy Risk Consultancy* (PERC)-sebuah lembaga independen yang berbasis di HongKong.

Grafik 1. Peringkat Korupsi Beberapa Negara Asia



Sumber: PERC, *Corruption in Asia*, 2006.

Rentang skor dari nol sampai 10, dimana skor nol adalah mewakili posisi terbaik, sedangkan skor 10 merupakan posisi skor terburuk. Ini merupakan survey tahunan yang dilakukan oleh PERC untuk menilai kecenderungan korupsi di Asia dari tahun ke tahun.

Grafik di atas juga menunjukkan adanya kecenderungan negara dengan keamanan ekonomi lebih baik, mempunyai tingkat korupsi yang rendah sehingga semakin rendah kapasitas ekonomi suatu negara, potensi korupsinya juga semakin besar. Konsistensi ini juga terlihat pada peta distribusi IPK di dunia yang dihasilkan oleh TI dimana wilayah yang IPK-nya tinggi, lebih banyak terletak pada negara-

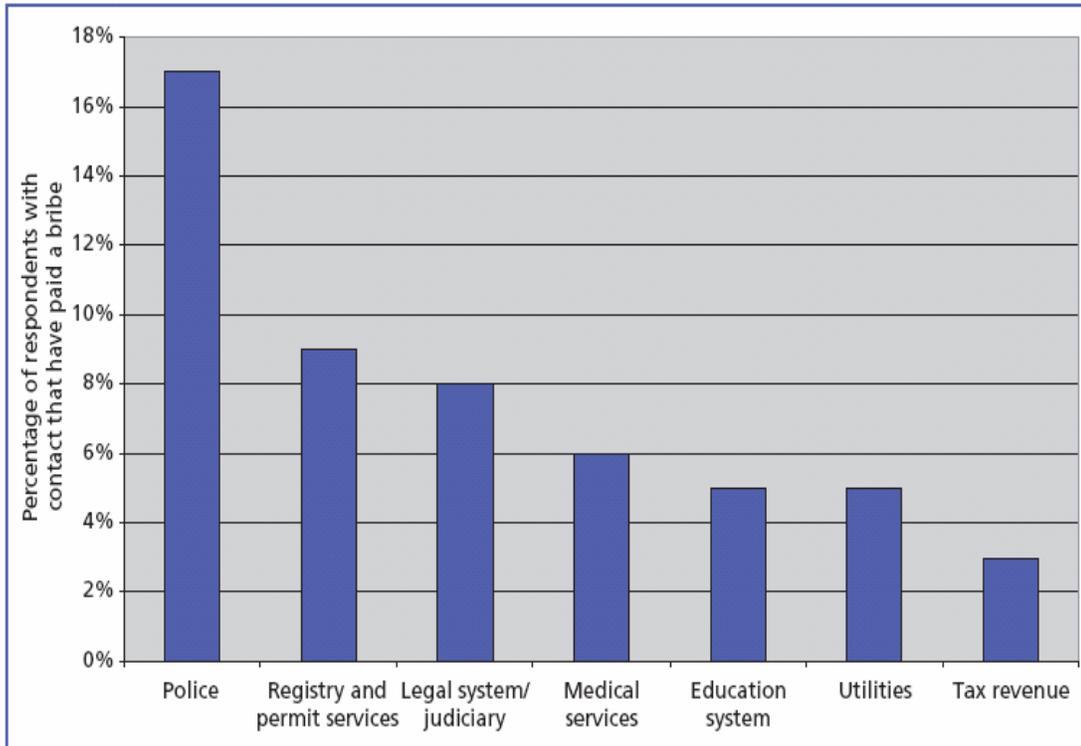
negara yang secara ekonomi mapan. Walaupun hipotesis ini masih perlu pengujian lebih lanjut, namun secara umum yang terlihat mengindikasikan adanya konsistensi tersebut. Selain CPI atau *Corruption Perception Index*, TI juga menerbitkan *Bribe Payer Index* (BPI) yaitu adalah indeks lain yang dikembangkan untuk mengukur tingkat penyuapan yang dilakukan oleh perusahaan yang beroperasi di luar negeri. BPI ini dilakukan pada 30 negara yang termasuk pemimpin ekspor yang terkemuka di dunia. Rentang skala 1 sampai dengan 10, dimana skala 1 menunjukkan bahwa penyuapan adalah biasa, sementara skala 7 menunjukkan bahwa penyuapan tidak pernah terjadi. Tiga puluh negara tersebut adalah negara-negara yang secara akumulatif mewakili 82% kapasitas ekspor dunia. Adapun kalau dilihat dari segi sektor, maka terdapat 7 sektor yang paling sering terlibat dalam kasus praktik penyuapan antara lain: kepolisian, pelayanan atau perizinan, peradilan, pelayanan medis, pendidikan, pendapatan umum dan pajak.

Tabel 2. Indeks Penyuaan Beberapa Negara

Rank	Country/territory	Number of respondents	Average score	Standard deviation	95% confidence interval*
1	Switzerland	1,744	7.81	2.65	0.12
2	Sweden	1,451	7.62	2.66	0.14
3	Australia	1,447	7.59	2.62	0.14
4	Austria	1,560	7.50	2.60	0.13
5	Canada	1,870	7.46	2.70	0.12
6	UK	3,442	7.39	2.67	0.09
7	Germany	3,873	7.34	2.74	0.09
8	Netherlands	1,821	7.28	2.69	0.12
9	Belgium	1,329	7.22	2.70	0.15
10	US	5,401	7.22	2.77	0.07
11	Japan	3,279	7.10	2.87	0.10
12	Singapore	1,297	6.78	3.04	0.17
13	Spain	2,111	6.63	2.73	0.12
14	UAE	1,928	6.62	3.09	0.14
15	France	3,085	6.50	3.00	0.11
16	Portugal	973	6.47	2.79	0.18
17	Mexico	1,765	6.45	3.17	0.15
18	Hong Kong	1,556	6.01	3.13	0.16
19	Israel	1,482	6.01	3.14	0.16
20	Italy	2,525	5.94	2.99	0.12
21	South Korea	1,930	5.83	2.93	0.13
22	Saudi Arabia	1,302	5.75	3.17	0.17
23	Brazil	1,317	5.65	3.02	0.16
24	South Africa	1,488	5.61	3.11	0.16
25	Malaysia	1,319	5.59	3.07	0.17
26	Taiwan	1,731	5.41	3.08	0.15
27	Turkey	1,755	5.23	3.14	0.15
28	Russia	2,203	5.16	3.34	0.14
29	China	3,448	4.94	3.29	0.11
30	India	2,145	4.62	3.28	0.14

Sumber: Diane Mak, 2006.

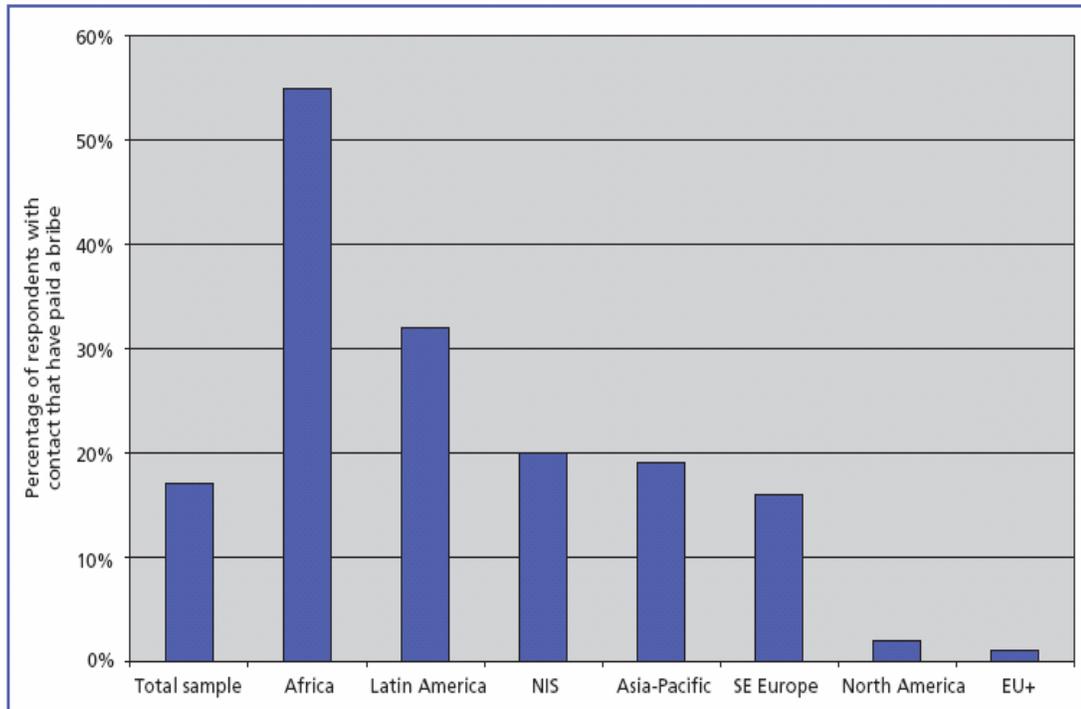
Grafik 2. Sektor terlibat Kasus Penyipuan



Sumber: TI Global Corruption Barometer, 2006.

Kepolisian merupakan sektor yang paling rawan, sementara pajak merupakan sektor yang paling aman dari ketujuh sektor terhadap praktik penyipuan. Gambaran sektor ini tidak mencerminkan gambaran masing-masing negara, namun merupakan agregasi dari seluruh negara yang disurvei. Berdasarkan segi distribusi wilayah, diketahui bahwa ternyata benua Afrika merupakan kawasan yang paling banyak mencatat praktik penyipuan ini, sementara wilayah Uni Eropa merupakan wilayah yang dinyatakan relatif paling bersih. Posisi Asia Pasifik terletak di ranking 4 dari 7 wilayah yang dikelompokkan. Grafik berikut secara rinci menunjukkan masing-masing posisi wilayah.

Grafik 3. Wilayah yang terkena Dampak Kasus Penyuaan



Sumber: TI Global Corruption Barometer, 2006.

Data-data tersebut menunjukkan bahwa fenomena korupsi mencakup semua negara di dunia. Korupsi lebih banyak terjadi di negara-negara berkembang karena sistem pengawasan dan pranata lainnya belum bekerja maksimal sehingga korupsi tetap menjadi masalah serius dan kompleks.

Fenomena ini terus bermunculan meskipun berbagai perjanjian internasional telah dibuat untuk memerangi korupsi. Dalam beberapa tahun terakhir, beberapa instrumen internasional dibentuk untuk memerangi korupsi antara lain:

- 1) Konvensi negara-negara Amerika Melawan Korupsi (OAS atau *Organization of American States*), mulai berlaku pada tahun 1997;
- 2) Konvensi OECD tentang Pemberantasan Suap Pejabat Publik Asing, mulai berlaku pada tahun 1999;

- 3) Dewan Konvensi Hukum Pidana Korupsi Eropa, mulai berlaku pada 2002, dan Konvensi Hukum Perdata tentang Korupsi, mulai berlaku pada tahun 2003;
- 4) Konvensi Uni Eropa Melawan Korupsi, yang melibatkan pejabat dari Masyarakat Eropa atau pejabat negara anggota, berbagai protokol yang diadopsi pada tahun 1995, 1997 1998, dan 2003 (fokus lebih sempit pada kepentingan UE);
- 5) Konvensi Uni Afrika Mencegah dan Memberantas Korupsi, yang diadopsi di Mozambik pada tahun 2003. Sampai November 2004, hanya 4 dari 53 negara telah meratifikasi konvensi tersebut; konvensi itu akan berlaku bila telah diratifikasi oleh 15 negara;
- 6) Konvensi PBB Melawan Kejahatan Transnasional yang Terorganisir, mulai berlaku pada tahun 2003. Sejauh ini, 147 negara telah menandatangani, dengan 126 ratifikasi/akseptasi/persetujuan/aksesi;
- 7) Ada UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) 2003 yang merupakan konvensi PBB untuk memerangi korupsi. Konvensi yang berisi deklarasi perang terhadap korupsi ini ditandatangani 140 negara dan telah diratifikasi oleh 98 negara termasuk Indonesia. Konvensi ini telah berlaku (*legal into force*) karena telah diratifikasi minimal 30 negara. Konvensi ini mencakup lima aspek yakni pencegahan, kriminalisasi, pelatihan dan bantuan teknis, kerjasama internasional, dan pengembalian aset.

Berbagai instrumen internasional tersebut dibentuk dengan tujuan memerangi korupsi namun tidak efektif karena beberapa kendala:

- 1) Masih kuatnya *capital power* (kekuatan modal) pada perusahaan atau individu tertentu sehingga upaya negara memerangi korupsi tidak maksimal. Kekuatan modal yang besar mampu mendeligitimasi peran negara untuk melakukan pemberantasan korupsi.
- 2) Dalam beberapa kasus, ada negara tertentu yang malah memberi insentif kepada perusahaan multinasionalnya untuk melakukan suap, yakni perusahaan

dari Jerman. Perusahaan dari Jerman malah diberi insentif oleh pemerintahnya untuk melakukan suap. Menurut peraturan Jerman, sebuah perusahaan yang mengeluarkan dana untuk menyuap akan mendapatkan keringanan potongan dalam membayar pajak (*tax deductible*), dengan syarat mencatumkan nama orang yang diberi suap. Latar belakang kebijakan ini didasarkan pada filosofi yang mengatakan bahwa urusan moral dan urusan pajak adalah dua hal yang harus dibedakan dan dipisahkan.

- 3) Instrumen internasional yang telah terbentuk masih berada pada tataran normatif dan elitis. Dalam tataran normatif artinya konvensi tidak bisa diimplementasikan secara menyeluruh karena perbedaan kepentingan (*national interest*) masing-masing negara. Upaya global tidak mempunyai sanksi hukum yang memadai (misalnya UNCAC atau *United Nations Convention Against Corruption*) sehingga setiap negara merasa tidak mempunyai kewajiban yang mengikat untuk mematuhi perjanjian internasional. Walaupun perjanjian telah diratifikasi tetapi implementasinya tidak maksimal karena keterbatasan sistem hukum domestik. Sementara itu, elitis berarti bahwa perjanjian internasional hanya menjangkau kalangan pejabat tinggi atau birokrasi pemerintahan suatu negara. Hasil perjanjian internasional tidak menjangkau lapisan masyarakat menengah ke bawah sehingga upaya pemberantasan korupsi tidak maksimal.
- 4) Masih adanya negara-negara yang menjadi *safe haven* bagi koruptor (misalnya Singapura atau Swiss). Hal ini didasarkan pada kebijakan domestik negara bersangkutan yang mendapatkan benefit atau keuntungan dari uang hasil korupsi pejabat negara lain. Uang tersebut bisa berbentuk investasi langsung ataupun tidak langsung. Dengan itu, perekonomian negara *safe haven* terus tumbuh dan berkembang karena lancarnya arus investasi. Instrumen internasional tidak mampu memberikan sanksi karena kebijakan tersebut adalah bagian dari kedaulatan suatu negara.

5) Ketidakkonsistenan negara-negara dalam mengimplementasikan perjanjian internasional. Misalnya Amerika Serikat mempunyai undang-undang domestik *Foreign Corrupt Practice Act* atau FCPA dan terlibat dalam pengesahan konvensi OAS negara-negara Amerika namun korupsi masih saja terjadi di negara berkembang yang melibatkan perusahaan asal Amerika Serikat. Perusahaan asal Amerika Serikat, Monsanto memberi suap kepada pejabat kementerian Pertanian Indonesia untuk pengembangan tanaman kapas transgenic di Sulawesi Selatan (Indonesia). Di satu sisi, Amerika Serikat mengesahkan perjanjian internasional untuk memerangi korupsi dan sisi lain, Amerika Serikat seolah *melegitimasi* perilaku perusahaan multinasionalnya yang melakukan suap di negara lain terutama negara-negara berkembang.

Dalam kaitan dengan korupsi, berbagai hambatan yang ada, entah ada pada negara-negara maju atau pun negara-negara berkembang, menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi transnasional belum maksimal. Perjanjian-perjanjian internasional telah dibuat, terutama dipelopori oleh negara-negara maju namun belum sepenuhnya menjangkau wilayah negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang yang mayoritas menjadi pihak yang dirugikan karena perilaku pejabatnya yang korup tidak mampu mengambil inisiatif untuk memberantas korupsi secara masif.

Ada beberapa hambatan yang dialami negara-negara berkembang yang bisa diidentifikasi antara lain :

- 1) tidak jelasnya kemauan politik pemerintah;
- 2) terbatasnya upaya hukum, kemampuan investigasi, dan peradilan;
- 3) terbatasnya dana untuk melakukan upaya hukum pengembalian aset negara yang dicuri koruptor;
- 4) lemahnya transparansi dan akuntabilitas publik;
- 5) perbedaan sistem hukum dengan negara tempat aset curian disimpan; dan
- 6) ketidaksediaan negara maju untuk membantu upaya pengembalian aset curian.

Berbagai masalah yang dihadapi negara berkembang yang berkeinginan memperoleh kembali aset yang dicuri, antara lain:

- 1) lemahnya institusi publik, belum berkembangnya *check and balances* untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi;
- 2) lemahnya kemampuan untuk mempersiapkan dakwaan; mengumpulkan, mengolah, dan menyajikan bukti untuk menelusuri hasil korupsi dan untuk memperoleh perintah pembekuan dan penyitaannya; lemahnya penegakkan hukum, penuntutan, dan wewenang pengadilan dalam sistem peradilan pidana untuk memenuhi *internationally accepted legal standars*;
- 3) adanya perbedaan antara *common law* dan *civil law* yang menimbulkan komplikasi dan kesulitan dalam penyidikan, penyitaan, pembuktian; dual criminality condition;
- 4) kenyataan bahwa setengah dari negara G-8 dan sebagian besar sentra finansial belum meratifikasi UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*); dan
- 5) masalah-masalah lain dalam lingkup finansial.

Secara umum negara-negara berkembang cukup kesulitan dalam pengembalian aset curian yang disembunyikan koruptor di negara lain. Misalnya dalam aspek hukum, negara-negara tersebut tidak memiliki sistem peradilan pidana yang memadai. Sistem hukum juga dipengaruhi oleh kekuasaan sehingga pemberantasan korupsi terhambat. Kemauan politik yang rendah menjadi indikator ketidakmampuan pemerintah dalam memerangi korupsi transnasional, di samping ketidakmauan negara-negara maju untuk bekerja sama memerangi korupsi dan mengembalikan aset yang dicuri dan disembunyikan koruptor.

Berkaitan dengan itu, pada tanggal 17 September 2007 PBB melalui *United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC) bermitra dengan Bank Dunia meluncurkan prakarsa StAR atau *Stolen Asset Recovery* untuk membantu negara-negara berkembang memulihkan aset yang dicuri para pemimpin korup, membantu mereka menginvestasikannya dalam program pembangunan yang efektif dan

memerangi tempat pelarian uang hasil kejahatan (*safe haven*) secara internasional. Prakarsa ini merupakan lanjutan setelah diberlakukannya konvensi PBB tentang anti korupsi tahun 2003 (UNCAC).

Prakarsa ini menjadi aspek esensial karena sifat korupsi yang semakin kompleks dan canggih serta melibatkan aktor lintas negara. Misalnya saja perusahaan multinasional yang melakukan suap di negara-negara berkembang. Ada dua contoh berkaitan dengan perusahaan tersebut yakni:

- 1) Pertama, kasus suap diduga dilakukan perusahaan agrikultur asal Amerika Serikat (AS), Monsanto, kepada pejabat Kementerian Pertanian Indonesia;
- 2) Kasus suap yang diduga dilakukan perusahaan kimia internasional dari Inggris ke pejabat Pertamina di Indonesia.

Suap Monsanto terkait pengembangan tanaman kapas transgenic di Sulawesi Selatan, Monsanto pada *United States Exchange and Security Commission* (USESC) mengaku bahwa perusahaan afiliasinya di Indonesia memberi suap senilai 373.990 dollar AS pada pejabat Indonesia. Sementara itu, Innospec dinyatakan bersalah oleh pengadilan Inggris karena menyuap pejabat Pertamina dalam waktu tahun 2000-2006 agar bisa melakukan pengadaan *tetraethyl lead* (TEL), bahan bakar berbasis timah yang dilarang di AS dan Eropa. Monsanto dan Innospec mengakui, praktek kotor penyuapan dalam transaksi bisnis internasionalnya pada otoritas hukum di negara asalnya. Monsanto dihukum oleh otoritas Amerika Serikat dengan nilai total 1,5 juta dollar AS dan Innospec didenda pengadilan Inggris senilai 8,3 juta poundsterling.

Selain itu, proses pemindahan kekayaan negara yang dicuri terjadi dengan cara yang canggih. Aset negara yang dicuri disembunyikan di luar negeri melalui proses pencucian uang. Proses pencucian uang biasanya digambarkan dengan tiga tahapan utama yakni penempatan, *layering*, dan integrasi:

- 1) Penempatan adalah proses memisahkan dana korupsi dan menempatkan uang tersebut ke dalam satu atau lebih lembaga keuangan, dalam negeri atau internasional;

- 2) Layering adalah proses memisahkan hasil kejahatan dari sumbernya dengan menggunakan lapisan transaksi finansial yang dirancang untuk menyembunyikan jejak audit dan memberikan anonimitas; dan
- 3) Skema Integrasi tempat hasil dicuci kembali ke ekonomi yang sah sedemikian rupa sehingga mereka tampak seperti dana bisnis yang normal.

Pencucian uang ini menggunakan transaksi elektronik, hanya dalam hitungan detik, baik itu proses penempatan, *layering*, dan integrasi. Proses ini sangat kompleks dan sulit terlacak sehingga prakarsa StAR menjadi aspek esensial untuk melacak aset-aset negara yang dicuri dan disembunyikan di luar negeri. Prakarsa ini menekankan dua hal yaitu memberikan sinyal bahwa tidak ada tempat perlindungan bagi aset pencurian dan dalam jangka panjang, diharapkan adanya manfaat yang signifikan dan berkelanjutan, dengan asumsi bahwa upaya penarikan kembali aset diikuti oleh reformasi kelembagaan dan tata kelola yang lebih baik.

Prakarsa ini merupakan bagian integral dari Strategi Anti-Korupsi dan Tata Kelola Bank Dunia yang telah disetujui, yang mengakui perlu adanya bantuan yang diberikan pada negara-negara berkembang untuk menarik kembali aset yang telah dicuri. Kerangka kerja hukum internasional yang mendasari prakarsa StAR disediakan oleh Konvensi Anti-Korupsi PBB, perjanjian anti-korupsi global yang pertama yang diberlakukan dalam pada tahun 2003. PBB (UNODC) merupakan pengawas dan badan utama pendukung pelaksanaan UNCAC, serta juga merupakan Sekretariat Konferensi Pihak-Pihak Negara.

Upaya PBB dan Bank Dunia melalui prakarsa StAR merupakan langkah strategis karena badan dunia tersebut mempunyai keunggulan masing-masing. Bank Dunia mempunyai jaringan luas di perbankan internasional dan berpengalaman menembus kerahasiaan bank. Bank Dunia juga mampu menyediakan pinjaman bagi negara yang berkomitmen mengembalikan aset hasil korupsi. Sementara itu, PBB diakui mampu menyidik harta korupsi dan memberikan pelatihan (bekerjasama dengan Bank Dunia).

Tujuan StAR adalah:

- 1) Memberikan faktor *deterrence* dengan menunjukkan bahwa tidak ada *safe haven* bagi koruptor, serta meningkatkan kewaspadaan komunitas internasional untuk memberikan komitmen penuh dalam pemberantasan korupsi.
- 2) Meningkatkan kapasitas dalam mengembalikan aset-aset yang dicuri dan mencegah tindak pidana korupsi di masa depan.
- 3) Meningkatkan kerjasama negara-negara berkembang dengan membantu mengurangi hambatan-hambatan yang dialami negara-negara tersebut dalam upaya mengembalikan aset yang dicuri.
- 4) Hasil pengembalian aset tidak saja diharapkan untuk mendanai program-program sosial dan infrastruktur tetapi juga mampu memberi sinyal bahwa tidak ada lagi surga yang aman bagi aset curian. Dalam jangka panjang upaya pengembalian aset diikuti dengan reformasi lembaga dan pemerintahan.
- 5) Keberhasilan prakarsa StAR tergantung dari efektifnya kemitraan antara negara maju dan negara berkembang serta lembaga-lembaga bilateral dan multilateral terkait.
- 6) Diperlukan rencana aksi global atas dasar pemikiran antara lain:
 - a. bahwa waktu merupakan masalah esensial. Proses yang berkepanjangan berdampak terhadap kredibilitas negara berkembang;
 - b. bahwa kemauan politik dan legal reform diperlukan baik di negara berkembang maupun di negara maju dan mereka perlu meratifikasi serta melaksanakan UNCAC (United Nations Convention Against Corruption);
 - c. bahwa respon yang cepat dari negara tempat aset curian disimpan sangat dibutuhkan;
 - d. bahwa kerjasama global diperlukan untuk menjamin agar surga finansial baru tidak muncul menggantikan yang ada dan negara berkembang dapat menerima bantuan yang diperlukan;

- e. bahwa perlu penyertaan masyarakat madani dan media massa.

Contoh langkah global yang diusulkan, misalnya:

- a. implementasi UNCAC 2003 untuk mengembangkan dan memperkuat kerjasama dengan lembaga multilateral dan bilateral;
- b. mengembangkan pilot program dengan tujuan membantu suatu negara mengembalikan aset curian dengan memberi bantuan hukum dan teknis serta tenaga ahli;
- c. dalam implementasinya UNCAC 2003 perlu diberikan bantuan kepada negara yang memerlukan program alternatif untuk memonitoring pengembalian aset;
- d. membangun global partnership on StAR initiative.

7) Serangan teroris tahun 2001 melahirkan kampanye melawan pendanaan terhadap terorisme dan pencucian uang. Pusat keuangan yang dinilai sebagai surga yang aman bagi aset curian dari pemimpin korup, hasil kejahatan, dan terorisme menghadapi reputasi yang berisiko dibandingkan dengan keadaan 10 tahun yang lalu. Negara-negara berkembang ingin agar pengembalian aset curian selain bermanfaat untuk program pembangunan juga menjadi sarana mewujudkan the Millenium Development Goals (MDGs).

8) Kemitraan PBB dan Bank Dunia. PBB dan Bank Dunia bersama-sama membuat formulasi usaha bersama terhadap pengembalian aset curian. Tujuan kemitraan PBB dan Bank Dunia tersebut adalah:

- a. memanfaatkan dua lembaga tersebut untuk meningkatkan kerjasama negara berkembang dan negara maju dalam rangka prakarsa StAR dan mengharapkan semua negara meratifikasi dan melaksanakan UNCAC 2003;
- b. dua kerjasama tersebut diharapkan dapat meningkatkan kemampuan legislasi, investigasi, peradilan, dan penegakkan hukum negara berkembang agar berhasil mengembalikan aset curian di dalam negeri maupun yang disimpan di luar negeri dan mencegah pelariannya;

- c. memonitor pemanfaatan aset curian yang bisa dikembalikan untuk meyakinkan apakah aset tersebut digunakan secara transparan untuk pembangunan.

Manfaat prakarsa StAR jangka panjang meliputi penjaminan bahwa aset yang kembali, digunakan dengan baik bagi pembangunan untuk memperkuat institusi publik serta meningkatkan *check and balances*, transparansi, dan akuntabilitas publik.

- 9) Kerangka Kerjasama Hukum. Masalah yang sangat krusial dalam menangani pencucian uang adalah kerjasama antara negara maju terutama sentra finansial yang merupakan surga aset curian dan negara berkembang yang asetnya dicuri. Penghalang kerjasama tersebut adalah adanya perbedaan sistem hukum.

Dalam prakarsa StAR disajikan Rencana Tindak yang merupakan tanggapan terhadap umpan balik yang diterima dari konsultasi dengan negara-negara maju dan berkembang, serta juga dari pelajaran yang diperoleh dari pengalaman Nigeria, Peru dan Philipina: 1) Pencurian aset negara dimudahkan oleh kurang adanya transparansi dan akuntabilitas umum; 2) Negara-negara berkembang perlu memperkuat sistem hukum, finansial dan sistem pengelolaan keuangan publik; 3) Meskipun ada kemauan politis dalam negara-negara korban, perbedaan hukum lintas yurisdiksi atau ketidaksediaan negara-negara maju untuk membantu dapat menggagalkan pengembalian aset.

Sebuah asumsi dasar dari Rencana Tindak adalah bahwa sebuah upaya yang berhasil atas penarikan kembali aset curian memerlukan tindakan global:

- 1) Kemauan politis dan reformasi hukum juga dibutuhkan oleh negara-negara maju, tidak hanya oleh negara-negara berkembang. Keduanya perlu meratifikasi dan melaksanakan Konvensi Anti-Korupsi PBB (UNCAC).
- 2) Waktu adalah elemen yang sangat penting. Proses penarikan kembali aset yang lama akan mempengaruhi kredibilitas negara korban.

- 3) Kerjasama global diperlukan untuk memastikan bahwa tempat perlindungan finansial baru tidak menggantikan yang ada saat ini dan negara-negara berkembang memperoleh dukungan hukum yang mereka perlukan.

Contoh-contoh tindakan yang diusulkan mencakup:

- 1) Pelaksanaan UNCAC, termasuk pengembangan dan penguatan kemitraan dengan badan multilateral dan bilateral dalam menjalankan upaya tersebut.
- 2) Pengembangan sebuah program uji coba yang bertujuan membantu negara-negara untuk pengembalian simpanan aset curian dengan menyediakan bantuan hukum dan teknis yang diperlukan. Ini dapat mencakup bantuan pengajuan permintaan untuk kesepakatan bantuan hukum dan nasehat mengenai para ahli yang dibutuhkan.
- 3) Penawaran alternatif kepada negara-negara untuk pemantauan aset yang telah dipulangkan, dengan kerangka kerja keseluruhan yang mencakup reformasi pengelolaan finansial umum, untuk memastikan adanya transparansi dan penggunaan yang efektif atas aset-aset tersebut.
- 4) Pengembangan kemitraan global berkaitan dengan StAR.

Pada tingkat yang paling sederhana, ada dua cara untuk membantu negara-negara berkembang untuk menarik kembali aset-aset curian. *Pertama*, adalah untuk mengurangi kendala yang dihadapinya ketika berupaya untuk menarik kembali aset yang terdapat di yurisdiksi berbeda. *Kedua*, adalah untuk memperkuat undang-undang dan lembaga-lembaga yang mengurus penarikan kembali aset dalam negara-negara tersebut.

Mekanisme pengembalian aset curian antara lain apabila suatu negara ingin menarik uang hasil korupsi maka negara tersebut perlu mengajukan permintaan. Berdasarkan permintaan itulah maka prakarsa StAR akan mengirim tim untuk bertemu wakil dari negara tersebut untuk mengetahui persiapan dan keahlian yang telah dimiliki untuk menarik uang hasil korupsi. Kedua wakil tersebut juga akan membahas pola yang cocok untuk melacak aset termasuk merumuskan kerjasama hukum yang dibutuhkan. Prakarsa StAR juga akan merancang pelatihan yang

spesifik. Dengan kata lain, prakarsa StAR bukan aktor utama untuk mengembalikan aset curian yang disembunyikan koruptor di luar negeri. Prakarsa StAR tidak bisa menjalankan fungsi investigator atau pun penuntut. Negara tersebutlah yang harus menjadi aktor utama dan dominan untuk menarik uang hasil korupsi.

Prakarsa StAR merupakan upaya legal formal mengembalikan aset negara yang dicuri dan disembunyikan koruptor di negara lain. Aset-aset tersebut sangat bermanfaat bagi masyarakat suatu negara terutama negara-negara berkembang. Berbagai proyek pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur bisa digalakkan dengan menggunakan aset-aset yang diambil dari para koruptor. Dampak yang ditimbulkan oleh perilaku korupsi pun sangat besar terutama berkaitan dengan hak-hak hidup publik. Korupsi membawa dampak luar biasa bagi kehidupan politik dan ekonomi suatu negara.

PBB dan Bank Dunia memberi contoh upaya pemerintah Philipina yang menghabiskan waktu 18 tahun untuk memburu 624 juta dollar AS harta jarahan mendiang mantan presiden Ferdinand Marcos yang disimpan di bank Swiss. Dalam kasus lain, Nigeria beberapa tahun lalu (2006) berhasil mengembalikan aset negara senilai 505 juta dollar AS yang disimpan di sebuah bank Swiss oleh mantan penguasa Sani Abacha. Peru antara Agustus 2001 dan 2004, mampu mengembalikan aset negara senilai 180 juta dollar AS yang dicuri oleh Vladimiro Montesinos dan disimpan di beberapa tempat yakni Swiss, Kepulauan Cayman dan Amerika Serikat. Manfaat prakarsa StAR sangat besar apabila dimanfaatkan sebaik-baiknya.

Dana 100 juta dollar AS yang dihasilkan dari restitusi aset ke negara berkembang dapat mendanai:

- 1) 3,3-10 juta kelambu berinsektisida, yang dua kali lebih efektif dari kelambu biasa;
- 2) Pengobatan tahap pertama untuk lebih dari 600.000 orang yang terinfeksi HIV/AIDS selama satu tahun;
- 3) 50-100 juta pengobatan ACT untuk malaria;

- 4) Imunisasi penuh untuk 4 juta anak;
- 5) Layanan air bersih untuk sekitar 250.000 rumah tangga;
- 6) Pembangunan infrastruktur dua jalur jalan beraspal sejauh 240 kilometer.

Prakarsa ini berusaha memberikan manfaat dari aset-aset yang dipulihkan tersebut. Namun asumsinya jelas bahwa harta curian tersebut mampu dikembalikan sehingga dapat dipulihkan untuk kepentingan publik. Dengan itu diharapkan bahwa masyarakat suatu negara (negara-negara berkembang) bisa menikmati hidup yang layak dan mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Hak-hak mereka bisa dipenuhi sehingga kesejahteraan dan kemakmuran bisa tercapai. Prakarsa StAR yang digagas PBB dan Bank Dunia ini merupakan langkah ideal dan strategis untuk memerangi korupsi global dan mengembalikan aset-aset yang dicuri dan disembunyikan di negara lain. Kemitraan global memang perlu dibangun untuk memerangi korupsi terutama korupsi transnasional dengan modus operandi yang semakin rumit dan canggih. Kemitraan global merupakan upaya meminimalkan kewenangan dan keleluasaan yang diberikan negara maju bagi koruptor, yang merugikan negara berkembang.

Korupsi merupakan jumlah fungsi monopoli kekuasaan dan fungsi keleluasaan tanpa akuntabilitas. Korupsi transnasional terjadi karena adanya akumulasi ketidakmampuan pemberantasan korupsi domestik, semakin canggihnya modus operandi tindakan korupsi, dan negara-negara maju tidak konsisten memerangi korupsi secara global. Keleluasaan yang diberikan oleh negara-negara maju kepada para koruptor membuat upaya pemberantasan korupsi domestik belum mencapai hasil maksimal. Monopoli kewenangan dan kekuasaan yang begitu besar serta minim akuntabilitas yang ada di negara-negara maju membuat negara-negara berkembang sulit memerangi korupsi. Banyak koruptor negara-negara berkembang yang menyimpan hasil curiannya di negara-negara maju yang mempunyai sistem bank, teknologi, dan hukum berbeda. Negara-negara tersebut menjadi *safe haven* atau surga yang aman bagi para koruptor. Para koruptor diberi keleluasaan untuk menyembunyikan uang hasil curiannya dan negara-negara berkembang tidak mampu

menarik kembali uang tersebut. Negara-negara tersebut pun tidak bersedia bertanggung jawab dengan keberadaan dana-dana hasil korupsi di rekening bank mereka. Hal ini menyebabkan korupsi menjadi mata rantai kejahatan luar biasa yang bersifat lintas negara dengan modus operandi yang semakin canggih. Dampaknya pun sangat besar dan telah menggerogoti sendi-sendi kehidupan masyarakat global.

Beberapa hal yang bisa dipetik berkaitan dengan prakarsa StAR dalam upaya memerangi korupsi antara lain:

- 1) Prakarsa ini mengisyaratkan adanya pembagian beban dan tanggung jawab. Negara-negara maju, negara-negara berkembang, pihak swasta, dan lembaga-lembaga internasional adalah entitas-entitas utama yang berperan dalam pemberantasan korupsi global. Korupsi bukan lagi monopoli negara-negara berkembang sehingga upaya pemberantasannya hanya menjadi tanggung jawab negara tersebut. Korupsi telah berkembang menjadi masalah transnasional sehingga negara-negara maju, pihak swasta, dan lembaga internasional mempunyai tugas dan tanggung jawab yang sama untuk memerangi korupsi.
- 2) PBB dan Bank Dunia perlu menekan negara-negara maju untuk mematuhi konvensi-konvensi internasional atau secara khusus prakarsa StAR sehingga tujuan prakarsa ini bisa tercapai. Selama ini negara-negara maju cenderung *tidak peduli* dengan kesepakatan yang telah dibuat bersama dengan negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang ingin ada kesetaraan dan keadilan dalam menjalankan berbagai kesepakatan internasional yang telah dibuat bersama dalam upaya memerangi masalah global seperti korupsi. Apabila PBB dan Bank Dunia mampu menekan negara-negara maju untuk secara bersama-sama memerangi korupsi maka masalah ini bisa dicegah dan diminimalisir. Perang terhadap korupsi bukan hanya monopoli negara-negara berkembang yang secara mayoritas menjadi korban tindakan korupsi. Upaya memerangi korupsi adalah kebutuhan global sehingga negara-negara maju harus *dipaksa* untuk menaati berbagai ketentuan internasional terutama

berkaitan dengan pengembalian aset-aset negara yang dicuri dan disembunyikan di negara-negara tersebut.

- 3) Upaya membangun kemitraan global harus diikuti dengan berbagai tindakan konkrit dalam lingkup domestik misalnya kemauan politis pemerintah, pembenahan atau reformasi institusi, tindakan hukum yang tegas bagi para pelaku korupsi di tingkat domestik untuk menimbulkan efek jera, dan transparansi serta akuntabilitas dalam penggunaan anggaran negara atau publik. Selama ini negara-negara berkembang dinilai cukup lemah dalam hal pemberantasan korupsi. Ketidaktegasan pemerintah dan sistem hukum domestik memberikan peluang yang sangat besar bagi koruptor untuk menyalahgunakan harta negara demi keuntungan pribadi. Faktor lain yang ikut berpengaruh yakni melekatnya simbiosis mutualisme antara penguasa, pengusaha, pihak legislatif, yudikatif dan unsur-unsur lain yang menyebabkan pemberantasan korupsi tersendat. Prakarsa StAR tidak akan berjalan maksimal apabila pemerintah domestik tidak tegas menerapkan sistem pemberantasan korupsi. Tindakan tegas di tingkat domestik mampu memberikan pesan kepada koruptor bahwa tindakan mereka dapat berakibat fatal yakni sanksi pidana atau sosial yang sangat besar .
- 4) Dalam hal bantuan hukum dan teknis, PBB dan Bank Dunia melalui prakarsa StAR memang menyediakan akses untuk itu. Namun bantuan tersebut akan berlaku maksimal apabila negara-negara maju dan negara-negara berkembang telah memiliki hubungan kemitraan yang dinamis. Pihak-pihak lain misalnya swasta (contohnya perusahaan multinasional) dan lembaga-lembaga internasional lain pun harus dilibatkan. Upaya ini memang tidak bisa dicapai dalam waktu singkat atau berbiaya murah. Upaya ini membutuhkan waktu yang lama dan mahal. Misalnya Philipina ketika mengembalikan aset negara yang dicuri mantan presiden Ferdinand Marcos membutuhkan waktu yang sangat lama (lebih dari 10 tahun) dengan biaya yang besar. Namun kendala waktu bukan menjadi faktor penghambat apabila negara-negara maju dan

negara-negara berkembang bisa bekerjasama secara strategis dan dinamis untuk memerangi korupsi dan mengembalikan harta curiannya yang disembunyikan di negara lain. Manfaatnya sangat besar bagi masyarakat suatu negara apabila aset yang dipulihkan diinvestasikan di sektor-sektor strategis dan menjangkau semua kelas misalnya pendidikan, kesehatan, atau infrastruktur.

- 5) PBB dan Bank Dunia perlu melakukan monitoring secara komprehensif terhadap aset-aset yang telah dipulihkan. Aset-aset yang diambil dan dipulihkan dari para koruptor harus diawasi dengan saksama karena bisa menjadi lahan korupsi baru. Oleh karena itu, reformasi institusi atau lembaga domestik merupakan kebutuhan mendasar. Reformasi kelembagaan ini memberi jalan bagi pemanfaatan aset-aset yang dicuri dan dipulihkan secara benar dan tepat sasaran. Bila tidak ada reformasi kelembagaan di tingkat domestik maka aset-aset yang telah dipulihkan akan menjadi area korupsi baru sehingga tetap merugikan masyarakat suatu negara.

Secara umum prakarsa StAR yang digagas PBB dan Bank Dunia ini merupakan langkah ideal dan strategis untuk memerangi korupsi global dan mengembalikan aset-aset yang dicuri dan disembunyikan di negara lain. Kemitraan global memang perlu dibangun untuk memerangi korupsi terutama korupsi transnasional dengan modus operandi yang semakin rumit dan canggih. Keberadaan prakarsa ini memberikan pesan bahwa korupsi merupakan musuh masyarakat dunia. Korupsi tidak akan diberi tempat dan koruptor akan mendapatkan hukuman yang setimpal apabila melakukan tindak pidana korupsi.

Korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) sehingga harus dilawan dengan cara-cara yang luar biasa pula. Prakarsa StAR memang tidak mengatur sanksi hukum karena hal tersebut merupakan bagian dari kebijakan domestik suatu negara. Namun prakarsa StAR dapat menggalang penerapan sanksi moral bagi negara yang melanggar atau dengan sengaja melindungi koruptor dan dana hasil curian di negaranya. Sanksi moral memberi efek jera yang besar

dibandingkan dengan sanksi hukum dan kemitraan global dengan mengajak semua pihak, baik itu negara-negara maju, negara-negara berkembang, pihak swasta, maupun lembaga-lembaga internasional merupakan langkah luar biasa untuk melawan korupsi dan mengembalikan aset-aset negara yang dicuri dan disembunyikan di negara lain.