

**OTONOMI KHUSUS DI ACEH DAN PAPUA
DI TENGAH FENOMENA KORUPSI, SUATU STRATEGI PENINDAKAN HUKUM
(Special Autonomy in Aceh and Papua in the Middle of Corruption Phenomenon, A
Law Enforcement Strategy)**

Suharyo

Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum
Badan Penelitian Hukum dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
Jl. H.R. Rasuna Said Kav.4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12920
Telp. (021) 2526438, Faksimili (021) 2526438
masusuharyo@ymail.com

Tulisan Diterima: 29-06-2018; Direvisi: 13-09-2018; Disetujui Diterbitkan: 14-09-2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.305-318>

ABSTRACT

Special Autonomy in Aceh and Papua, is a form of asymmetrical decentralization, as a middle road to realize the public prosperity, in settling armed conflicts demanding separation from the independent Unitary State. The implementation of special autonomy is based on the Law No. 18 of 2001 regarding Special Autonomy For the Special Region of Aceh as the Province of Nangroe Aceh Darussalam, and the Law No. 18 of 2001 Regarding Special Autonomy for the Province of Papua. The implementation of special autonomy in Aceh, cannot operate as expected before. Hard reaction rejecting special autonomy came from the armed movement of Gerakan Aceh Merdeka (GAM). However due to the national disaster of Tsunami in December 2004, and total destruction of Banda Aceh, Meulaboh and surrounding areas, with death tolls of reaching more than 112.000, and by the government transparency policies, an MOU was signed in Helsinki, Finland, leading to the issuance of the Law No. 11 of 2006 Regarding the Administration of Aceh. While the subjects of this research are the issues in the background of corruption cases in Aceh and Papua, and the strategy of combating the same. The method employed in this research is juridical normative method. During the development of the Province of Papua, a new province has been established by the Law No. 35 of 2008 Regarding Establishment of the Province of West Papua. Ironically, the endeavors to make the special autonomy success, both in Aceh and in Papua, have given a raise to the corruption cases. Until now, the efforts in combating the corruptions by the law enforcers, i.e. the Police, Public Prosecutors, and KPK, tend to be ineffective. For such purpose, more repressive actions in combating the corruption are required.

Keywords: *Special Autonomy, Aceh, Papua, Corruption and Law Enforcement*

ABSTRAK

Otonomi khusus di Aceh dan Papua, merupakan suatu desentralisasi asimetrik, sebagai jalan tengah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dalam penyelesaian konflik bersenjata yang menginginkan pemisahan dari Negara Kesatuan yang merdeka. Penerapan otonomi khusus tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pemberlakuan otonomi khusus di Aceh, tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Reaksi keras menolak otonomi khusus dilakukan oleh gerakan perlawanan bersenjata Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Namun berkenaan adanya bencana nasional Tsunami Desember 2004, dengan kehancuran Banda Aceh total, Meulaboh dan daerah sekitarnya, dengan korban tewas mencapai lebih dari 112.000 jiwa, dan dengan keterbukaan pemerintah, akhirnya tercapai MOU Helsinki Finlandia, yang berujung dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa yang melatarbelakangi fenomena korupsi di Aceh dan Papua, dan bagaimana strategi penindakannya. Metode yang dipakai adalah yuridis normatif. Dalam perkembangan di Provinsi Papua, dibentuk provinsi baru melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat. Ironisnya upaya mensukseskan otonomi khusus tersebut, baik di Aceh maupun di Papua, justru terjadi fenomena korupsi.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Sampai sekarang, pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh jajaran penegak hukum yaitu Polri, Kejaksaan, maupun KPK, cenderung kurang maksimal Untuk itu sangat diperlukan strategi penindakan dengan langkah yang represif.

Kata Kunci: Otonomi Khusus Aceh, Papua, Korupsi dan Penindakan Hukum

PENDAHULUAN

Dalam peraturan perundang-Undangan, eksistensi otonomi khusus dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, diundangkannya dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Dalam waktu yang tidak terlalu lama setelah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, diundangkan pula Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam perkembangan selanjutnya, dikeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2008, yang pada akhirnya Perpu tersebut setelah mendapat persetujuan DPR, disepakati menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat.

Faktor yang melatarbelakangi munculnya Undang-Undang tentang Otonomi Khusus baik di Aceh maupun di Papua, merupakan jalan tengah untuk nenegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pergolakan politik yang panas, konflik kekerasan bersenjata selama bertahun-tahun yang menyebabkan jatuhnya korban tewas baik warga sipil maupun aparat keamanan, serta kerugian moril dan materiil yang besar, dan adanya dugaan pelanggaran HAM, harus diselesaikan untuk kebersamaan sebagai bangsa.

Pemahaman tentang otonomi khusus, secara umum dikemukakan oleh Edie Toet Hendratno (**Hendratno, 2009: 431**), menyatakan bahwa pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan di kedua Undang-Undang Otonomi Khusus, mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental. Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintah dalam sistem federal. Eko Prasodjo mengatakan: “Sebagai kriteria dalam pembagian kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan, prinsip subsidiaritas memberikan bingkai dan kerangka nilai bahwa kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh dan/atau berhubungan langsung dengan satuan teritorial terkecil (*local unit*), tidak terkait dan tidak

bersifat antar teritorial, harus diselenggarakan oleh satuan teritorial tersebut dan tidak boleh diselenggarakan oleh satuan teritorial yang lebih tinggi”.

Pola penyelesaian melalui perwujudan pendekatan kesejahteraan (*welfare approach*), serta pendekatan hukum (*law approach*) yang berkeadilan dan harmonis, melalui rekonsiliasi yang panjang dan mengikat, pada gilirannya mampu menyepakati otonomi khusus. Model otonomi khusus, di tengah keberlangsungan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sempat menjadi perdebatan yang sangat serius dari banyak kalangan. Namun demikian, dalam perjalanan waktu pelaksanaan otonomi khusus tersebut, perdebatan yang menolak dan menerima otonomi khusus tidak terjadi lagi. Dalam artian, otonomi khusus yang oleh beberapa pakar disebut sebagai “desentralisasi asimetrik” diterima secara meluas di kalangan masyarakat Indonesia. Otonomi khusus tersebut dengan alasan yang berbeda, tujuan yang berbeda, serta model yang berbeda menyusul DKI Jakarta dan Yogyakarta.

Urusan pilihan melalui otonomi khusus bukan tanpa masalah. Semua urusan yang menjadi khusus tampak mengalami kendala di tingkat implementasi, maupun pada aspek regulasi di level daerah masing-masing. Sejauh ini kekhususan DKI Jakarta berkenaan dengan pengembangan lintas area provinsi berhadapan dengan sekat-sekat otonomi daerah lain, di luar persoalan tumpang tindih dan sedikit banyak inkonsistensi kewenangan pemerintah. Dalam hal keistimewaan Yogyakarta tampak begitu sulit untuk dikembangkan pada tingkat teknis. Hal ini disebabkan ketatnya tradisi kesultanan untuk bersikap lentur dalam hal pengembangan budaya (pikiran, rasa, dan karsa masyarakat).

Dalam kasus Aceh berupa kewenangan pengelolaan migas, partai lokal dan syariat Islam, tampak semuanya tersamar oleh ketegangan kreatif antara daerah dan pusat lewat simbol bendera Aceh yang tak substansial. Redistribusi migas dalam bentuk bagi hasil tampak jauh dari

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

evaluasi yang mensejahterakan sekalipun telah diterima dengan lapang dada (Labolo, 2014:19-20).

Pada kasus Papua dan Papua Barat problem penting yang dihadapi relatif sama, yaitu kegagalan mencairkan makna otonomi khusus ke dalam regulasi teknis berupa Peraturan daerah Khusus (Perdasus). Selain itu sulitnya pemerintah daerah menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban. Keruwetan agenda akibat rendahnya kualitas sumber daya manusia dan kekurangan kontrol pemerintah menimbulkan semacam perasaan frustrasi yang berujung pada upaya untuk mengembangkan derajat otonomi Papua ke tingkat tertentu (Labolo, 2014: *Ibid.*).

Dalam aspek kebersamaan sebagai NKRI, otonomi khusus telah melewati ujian dan berhasil dengan baik. Ironisnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat baik di Aceh maupun Papua, setelah melewati masa 10 tahun, justru mengalami kegagalan. Yang paling terlihat dalam upaya memenuhi harapan pada rakyat, yang diwarnai kegagalan adalah fenomena korupsi yang dilakukan oleh elit-elit yang berkuasa. Padahal pemberian otonomi khusus juga dibarengi pengucuran dana yang sangat besar, yang merupakan pendekatan politik serta ekonomi untuk memberi loyalitas wilayah konflik dan bekas separatis (Cahyono, 2001: 2).

Korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*), merupakan penyakit masyarakat dunia, dan semakin tidak terkendali, serta membebani dan merusak tatanan masyarakat. Korupsi juga merusak sistem hukum dan meruntuhkan negara, serta menjadi kendala terbesar dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan Papua.

Dalam pemberitaan di media massa, hampir tidak pernah ada penangkapan dan penahanan tersangka korupsi, baik di Aceh maupun di Papua. Walaupun ada penangkapan dan penahanan tersangka korupsi di dua daerah tersebut, hanya merupakan konsumsi media massa lokal. Padahal dalam laporan yang disampaikan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal berkenaan dengan fenomena dan kasus-kasus korupsi di Aceh dan Papua, dan laporan hasil pemeriksaan BPK di daerah itu, dapat dikatakan pasti ada korupsi. Bahkan ada kecenderungan korupsi di Aceh dan Papua, tidak terkendali atau dengan perkataan lain

terkesan adanya pembiaran dari aparaturnya penegak hukum.

Rumusan Masalah

Beranjak dari fenomena korupsi di Aceh dan Papua, akan dilakukan pendekatan melalui rumusan penelitian, yaitu:

1. Faktor apa yang melatarbelakangi fenomena korupsi di Aceh? Bagaimana strategi penindakannya?
2. Faktor apa yang melatarbelakangi fenomena korupsi di Papua? Bagaimana strategi penindakannya?

METODE PENELITIAN

Untuk menjawab dan menjelaskan rumusan penelitian diatas, metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu melalui pengumpulan data kepustakaan. Pendekatan normatif sangat relevan guna menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan Papua, dan juga peraturan perundang-undangan dalam pemberantasan korupsi. Di samping itu, untuk mendukung pendekatan normatif, dimungkinkan adanya suatu wawancara yang merupakan salah satu aspek dari data sekunder.

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mendapatkan data dan pemikiran dari para pakar, dan praktisi berkaitan dengan berbagai masalah hukum (*issues*), berkenaan dengan fenomena korupsi di Aceh dan Papua. Hal ini dilakukan dalam rangka mendorong dan mendukung keberhasilan otonomi khusus baik di Aceh maupun di Papua. Di samping itu juga untuk membuat strategi penindakan fenomena korupsi dalam pelaksanaan otonomi khusus.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Berkenaan diangkatnya 2 (dua) rumusan masalah di daerah provinsi yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang berbeda, dan budaya masyarakat yang berbeda, maka dalam penyajian hasil penelitian dan pembahasannya sengaja dipisahkan yaitu Aceh dan Papua. Hal

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

itu disatukan dalam rangkaian penutup, yang merupakan kesimpulan dan saran.

A. Aceh

Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dilahirkan pada proklamasi 17 Agustus 1945, Aceh bersedia mendukung dan bergabung dalam NKRI. Hal ini tercermin dalam pernyataan yang ditandatangani oleh Daud Beurreuh pada tanggal 15 Oktober 1945 yang mengajak rakyat Aceh untuk melancarkan Perang Sabil terhadap Belanda, guna mempertahankan Republik Indonesia yang telah diproklamasikan oleh Soekarno.

Perjalanan Aceh di dalam NKRI sampai dengan tahun 2004, diwarnai berbagai gejolak politik yang memanas antara pemerintah pusat dan Aceh, yang berakibat timbulnya konflik bersenjata. Gejolak politik dan konflik bersenjata berkenaan dengan munculnya gerakan separatis bersenjata yang menginginkan Aceh berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat. Yang pada gilirannya menimbulkan korban tewas dari rakyat Aceh dan pasukan TNI dan Polri dalam jumlah besar. Di samping itu, juga menimbulkan kerugian moral serta material yang sangat besar serta munculnya pelanggaran HAM berat.

Dari perspektif sejarah, konflik Aceh merupakan resultan dari usaha rakyat Aceh untuk membangun profil ke-Aceh-an dalam konteks relasinya, baik dengan kekuatan asing maupun dengan Republik Indonesia. Seperti dikonstruksikan oleh Petter Riddell, untuk membangun persepsi dirinya (*self perception*), rakyat Aceh lebih melihat wilayahnya sebagai "Serambi Mekah". Istilah ini membentuk identitas (*identity formation*) bagi rakyat Aceh, baik dalam hubungannya dengan dunia luar maupun dalam konteks internalnya, menawarkan katalis bagi pembentukan identitas mereka (Reid, 2006: 46-47).

Dalam bahasa lain, pembentukan identitas Aceh ini adalah hasil dari pertautan antara fakta sejarah Aceh dan kesadaran sejarah yang berkembang di kalangan masyarakat Aceh sendiri. Proses pembentukan identitas ini jugalah yang pada akhirnya membangun kesadaran rakyat Aceh yang lebih sensitif dan rentan terhadap setiap upaya pihak luar yang ingin mengeliminasi identitas itu. Fakta sejarah dan kesadaran sejarah diyakini telah menentukan identitas yang *distingtif*

bagi rakyat Aceh dan pada gilirannya membangun sikap perlawanan rakyat Aceh (Ali, 2008: 2) (Djumala, 2015: 17).

Pemerintah Orde Baru yang mengedepankan pendekatan sentralistik melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, gagal dalam menyelesaikan konflik bersenjata di Aceh. Tuntutan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) terus menerus berlangsung, untuk merdeka sebagai negara berdaulat, terpisah dari NKRI. Tuntutan tersebut berlangsung sampai berakhirnya era pemerintahan Orde Baru.

Munculnya Era Reformasi yang mengakhiri pemerintah Orde Baru, dan tampilnya pemerintahan transisi demokrasi, secara nyata mulai menunjukkan pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi menjadi desentralisasi dalam konteks NKRI. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, semakin dirasakan adanya desentralisasi sesuai harapan dan kemauan seluruh rakyat Indonesia.

Paradigma desentralisasi tersebut, ternyata tidak dapat menyelesaikan konflik di Aceh. Kekerasan bersenjata kerap terjadi, walaupun upaya perdamaian selalu ditempuh antara kedua pihak. Baik pemerintah pusat maupun GAM tidak menemukan titik temu. Melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, juga ditolak oleh GAM.

Sampai terjadi suatu fenomena alam yang sangat luar biasa. Pada 26 Desember 2004, terjadi gempa bumi dengan kekuatan lebih dari 9 skala Richter di bumi Aceh, dan beberapa kawasan di Malaysia, Thailand, dan beberapa negara di sekitarnya. Akibat adanya gempa bumi tersebut, terjadi bencana tsunami dengan korban jiwa lebih dari 112.000 jiwa meninggal dunia, dan kehancuran luar biasa di kota Banda Aceh, Meulaboh dan sepanjang daerah sekitarnya. Bencana tsunami juga terjadi dalam skala terbatas di luar wilayah Indonesia dengan korban jiwa mencapai ribuan orang, dengan kerusakan yang sifatnya lokal.

AkibatdaritsunamidiAceh, konflik bersenjata di Aceh dan panasnya situasi politik, langsung mereda bahkan hilang. Presiden saat itu Soesilo Bambang Yudhoyono langsung melakukan upaya untuk menanggulangi bencana tsunami. Kegiatan penanggulangan tersebut dibantu masyarakat

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

internasional, dan seluruh komponen TNI, Polri, serta seluruh komponen masyarakat. Pihak GAM juga tidak melakukan aksi bersenjata, dan mulai memikirkan langkah memberikan pertolongan. Dari peristiwa bencana tsunami, mulai dirintis upaya perdamaian terakhir, setelah beberapa kali upaya perdamaian yang selalu gagal, akhirnya dilakukan upaya perdamaian yang diadakan di Helsinki Finlandia tahun 2005.

Sebagai tindak lanjut dari MOU Helsinki 2005 antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), berhasil dikeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal ini sebagai bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, politik dan hukum secara berkelanjutan. Dengan Undang-Undang tersebut, banyak kewenangan yang diperoleh. Diantaranya dinyatakan dalam Pasal 7 (1) Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Pusat. Diantaranya berwenang mengelola pelabuhan dan bandar udara umum.

Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, terjadi penggelontoran dana dalam jumlah 4-5 triliun rupiah per tahun. Bidang ekonomi mendapat porsi sangat besar jika dibandingkan dengan provinsi lain dengan otonomi daerah yang asli. Selama hampir 10 tahun otonomi khusus di Aceh, kesejahteraan rakyat di Aceh tidak meningkat. Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama. Badan Pusat Statistik (BPS) Aceh pada awal Januari 2012 menyebutkan angka kemiskinan di Aceh bertambah selama 6 bulan, bahkan kemiskinan di Aceh menduduki peringkat pertama di Pulau Sumatera. Terkait dengan begitu banyaknya pengelolaan dana Otsus ini, Gerakan Anti Korupsi (Gerak) Aceh menduga penggunaan dana otonomi khusus Aceh tidak bersih alias terindikasi korupsi (Djumala, 2015: 17).

Dana Otsus dari tahun 2008-2013 secara akumulatif telah mencapai senilai 27,3 triliun rupiah yang digelontorkan untuk Aceh dalam jangka waktu 5 tahun terakhir. Dengan dana yang sangat besar idealnya mampu memberikan dampak positif pada Aceh, namun berdasarkan data BPS tahun 2013 Aceh menjadi urutan ketujuh dan tingkat persentase kemiskinan tertinggi dari berbagai daerah lain di Indonesia. Bahkan

berdasarkan pemeringkatan, Aceh mendapatkan peringkat pertama daerah terkorup di wilayah Sumatera jika dilihat dari hasil audit BPK.

Terdapat beberapa definisi tentang korupsi, pertama, *discretionary corruption*, yaitu korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijakan, sekalipun nampaknya bersifat sah. Kedua, *illegal corruption*, adalah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa ataupun maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu. Dalam hal terjadi aksi-aksi seperti ini, resiko yang terjadi cukup implisit. Ketiga, *mencenary corruption*, adalah suatu jenis tindakan korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi. Hal tersebut meliputi kegiatan pemberian uang sogok dan uang semir. Keempat, *ideological corruption* atau korupsi ideologis adalah jenis korupsi yang bersifat ilegal maupun diskresionari yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan-tujuan kelompok (Benvenioste, Simamora, 1989).

Evaluasi Kementerian Dalam Negeri menemukan 33 pos penganggaran bermasalah. Selain melanggar ketentuan, belanja Aceh juga didominasi pembedaan hibah dan bansos. Hasil evaluasi Kemendagri yang diterima DPRD Aceh dan salinannya diterima Kompas menunjukkan dari total belanja RAPBD-P Tahun 2013 Aceh senilai Rp.13,3 triliun, Rp.5,037 atau 40,63 persen untuk Hibah dan bansos. Selain ke perguruan tinggi dan kelompok masyarakat lain, juga dialokasikan untuk Komite Peradilan Aceh (KPA) yang merupakan organisasi wadah mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (Kompas, 2013: 21).

Fenomena korupsi di Provinsi Aceh merupakan fenomena negatif dan menunjukkan ketidakberdayaan negara dalam menegakkan hukum dan keadilan. Pada saat di seluruh wilayah hukum Indonesia digelar secara meluas pemberantasan korupsi oleh Komisi pemberantasan Korupsi (KPK), di ujung barat wilayah NKRI, ternyata justru dikecewakan oleh para elite yang mempunyai kekuasaan dan wewenang di daerah itu.

Korupsi hampir merata berlangsung di bumi Aceh pasca perdamaian, beberapa diantaranya berlangsung dengan amat vulgar seperti di Aceh Utara. Akan tetapi, terdapat kesan kuat bahwa pemerintah pusat sengaja menutup mata atas gejala tersebut. Ini karena pemerintah pusat

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

memperhitungkan faktor keamanan bahwa Aceh dalam masa transisi dari konflik (**Djumala, 2015: 17**).

Pengamalan negara hukum yang demokratis dan berkeadilan, dalam penegakan hukum terhadap korupsi di Aceh, seolah-olah tidak berjalan dan dapat dikatakan mandul. Eksistensi Polri dengan Polda Aceh yang didasari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara, dan ditunjang melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001, tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Demikian pula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, seperti hukum yang mati (*black law*) di wilayah Aceh. Paling tidak, untuk mendukung fakta ini kita perlu memperhatikan penegasan Din Minimi tokoh GAM yang kembali ke pangkuan NKRI tahun 2016, bahwa KPK perlu dan harus aktif di Aceh

Untuk menjawab problematika pemberantasan korupsi di Aceh, ada tiga aspek yang harus di perhatikan oleh Polri: (**Faruk Muhammad, 2003:28**)

Pertama, adalah kompetensi dari pengembangan profesi. Kompetensi tersebut berkaitan dengan kemampuan petugas-petugas kepolisian untuk mengaplikasikan secara cepat pengetahuan dan keterampilan sesuai ketentuan hukum. Dalam menghadapi kasus pelanggaran hukum dan gangguan kamtibmas, Polri dituntut untuk mampu:

1. mengambil tindakan segera dan tepat sehingga suatu kasus tidak berkembang merugikan suatu pihak;
2. mengidentifikasi suatu kasus sehingga dapat membedakan kasus pidana dan kasus perdata, dan pelanggaran hukum pidana apa yang telah terjadi; dan
3. mengembangkan konsep pembuktian yang diperlukan untuk mendukung sangkaan pelanggaran hukum dan mengumpulkan alat buktinya secara legal (sesuai prosedur hukum) dan obyektif (*scientific*). Lebih dari itu, seorang polisi yang profesional juga dituntut untuk mampu menjelaskan mengapa suatu kasus terjadi dan memperkirakan timbulnya suatu kejahatan jika variabel- variabel independen tersedia/berkulminasi pada suatu kesempatan (ruang dan waktu).

Kedua, adalah konsistensi, baik dalam pengertian waktu dan tempat maupun orang. Artinya, layanan kepolisian harus disajikan secara konsisten pada sepanjang waktu, di semua tempat dan oleh segenap petugas. Nampaknya kasus inilah yang mewarnai kelemahan pelaksanaan tugas khususnya penegakan hukum oleh Polri sehingga menimbulkan kesan kurang adanya kepastian hukum di negeri kita

Ketiga, yang berkenaan dengan kualitas pelayanan Polri adalah keberadaban (*civilitate*) yang banyak berkaitan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai sosial suatu masyarakat. Dalam hal ini pengembangan profesi kepolisian dituntut untuk memiliki integritas kepribadian yang tinggi sehingga mampu: 1) mengendalikan emosi; 2) menghindarkan diri dari godaan/pengaruh negatif; 3) membatasi penggunaan kekerasan/upaya paksa; 4) menjunjung tinggi HAM dan menghargai hak-hak individu; dan 5) berlaku sopan dan simpatik.

Kendala pemberantasan korupsi di Aceh oleh jajaran kepolisian, secara implisit dan eksplisit bukan karena adanya Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2006, yang tercantum pada Pasal 204 Ayat (3). Ayat (3) menyatakan bahwa, kebijakan ketenteraman dan ketertiban masyarakat dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Aceh kepada Gubernur. Selanjutnya ayat (4) menyatakan bahwa, pelaksanaan tugas kepolisian di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dipertanggungjawabkan oleh Kepala Kepolisian Aceh kepada Gubernur.

Kejaksaan RI juga seolah-olah mendiadakan korupsi yang terus disorot oleh warga masyarakat. Dukungan peraturan perundang-Undangan yang berlaku tidak menjadikan jajaran Kejaksaan Tinggi Aceh berani memberantas korupsi di wilayah Aceh. Sementara itu, instansi BPK dengan segala resiko dan tanggung jawab yang harus diemban, dapat melakukan fungsi pemeriksaan, walaupun tentu berbeda jika bertugas di daerah lain.

Keterbatasan dan kelemahan Kejaksaan dalam melakukan pemberantasan korupsi di Aceh, perlu didorong dan didukung oleh semua pihak, diantaranya perlunya pengembangan dan peningkatan profesionalisme (**Nitibaskara, 2006: 44**). Untuk menguji tingkat profesionalitas Jaksa setidaknya dapat diajukan 4 (empat) pertanyaan. Pertama, apakah terdapat kemauan yang kuat dari para jaksa untuk selalu

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

menampilkan perilaku yang mendekati standar ideal, yaitu sebagaimana telah digariskan Undang-Undang Kejaksaan. Kedua, adakah dorongan yang kuat dari para jaksa untuk meningkatkan profesi jaksa? Ketiga, apakah terdapat kecenderungan dari para jaksa untuk senantiasa memanfaatkan setiap kesempatan guna mengembangkan profesionalitas? Keempat, apakah terdapat motivasi yang kuat pada diri setiap jaksa untuk senantiasa mewujudkan cita-cita keadilan seperti yang diharapkan masyarakat?

Adanya hambatan kejaksaan dalam memproses, mulai dari penyidikan sampai dengan penuntutan kasus korupsi di Aceh, berasal dari kinerja kejaksaan itu sendiri. Hal ini bukan karena adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pasal 209 (1), yang menyatakan bahwa pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Aceh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur. Selanjutnya Pasal 210, yang menyatakan bahwa seleksi dan penempatan jaksa di Aceh dilakukan oleh Kejaksaan Agung dengan memperhatikan ketentuan hukum, syariat Islam, budaya, dan adat istiadat Aceh.

Para pelaku tindak pidana korupsi masih dapat menikmati kebebasan di Aceh. Resiko keamanan dan sekaligus nyawa baik pada jajaran Kepolisian maupun Kejaksaan untuk memberantas korupsi merupakan ketidakberdayaan negara menegakkan hukum di suatu daerah. Fenomena ini juga dapat dilihat dari aktivitas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang terlihat belum pernah sampai mengadakan operasi tangkap tangan di Aceh.

Sosiologi hukum menjelaskan bahwa hukum itu adalah instrumen yang dapat dipakai oleh pihak yang menggunakannya untuk kepentingan sendiri. Kita ingat bahwa geng bandit besar Al Capone di tahun 1930-an pun mempunyai bagian hukum sendiri. Hal itu berarti bahwa kejahatan pun ingin dilakukan dengan memperhatikan rambu-rambu hukum, atau melakukan kejahatan dengan dipandu oleh hukum.

Pengamatan sosiologi selama ini menunjukkan bahwa jalannya penegakan hukum di Indonesia sudah didorong masuk ke jalur lambat. Dari jauh memang kelihatannya orang sibuk melakukan sesuatu, tetapi hasilnya tidak kunjung muncul. Dalam keadaan yang serba lambat seperti itu, tidak dapat disalahkan munculnya pikiran dalam masyarakat yang mempertanyakan apakah hukum kita ini memang

diarahkan untuk menghasilkan keadilan ataukah sedang bekerja untuk menutup-nutupi sesuatu (*cover up*) (Rahardjo, 2003: 170-171).

Korupsi di Aceh ataupun di seluruh wilayah hukum Indonesia, sebagai *extra ordinary crime*, merupakan kejahatan yang sangat tidak dapat ditolerir. Tidak ada dispensasi dalam pemberantasan korupsi, baik di jajaran aparatur pemerintahan pusat, maupun pemerintah daerah.

Terdapat dua strategi yang harus dilakukan secara bersama-sama dan konsisten.

1. Pengawasan atas penggunaan kewenangan dan dana sebagai implikasi dari Otsus harus ditingkatkan. Perlu dibentuk Direktorat khusus di KPK yang konsen mengawasi daerah otonomi khusus, sehingga kebocoran anggaran dapat diminimalisir. Hal ini sejalan dengan tugas KPK yang tidak hanya bergerak di hulu (penangkapan dan penyidikan) saja, tetapi juga bertanggung jawab dalam hal koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi (Labolo, 2014: 68).
2. Penguatan jajaran pengawasan pada Inspektorat Daerah Provinsi di Aceh yang mempunyai tugas pokok dan fungsi pembinaan, pengawasan dan penindakan terhadap sejumlah jajaran aparatur pemerintahan daerah di Aceh untuk meminimalisir korupsi.
3. Jajaran aparatur penegak hukum di daerah Aceh, yaitu Polri dan Kejaksaan harus dipilih orang-orang yang berani dan konsisten untuk memberantas korupsi. Pemerintah Pusat harus selalu mengawasi dan mendukung penegakan hukum terhadap penanganan kasus korupsi di Aceh. Dalam hal terdapat kendala keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri dan Kejaksaan bila tidak mampu mengatasi gangguan keamanan yang mendukung tersangka korupsi, dapat meminta bantuan Polri dari pusat. Aan apabila dipandang sangat perlu dapat meminta bantuan dari TNI sebagai perwujudan Operasi Militer Selain Perang (OMSP).
4. Penerapan strategi spesifik terhadap kasus korupsi di Aceh merupakan kebijakan hukum. Perubahan pemberatan sanksi hukum kepada pelaku korupsi harus dirumuskan dalam suatu perundang-undangan dengan sanksi pidana. Suatu organisasi, yang

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

melaksanakan pemberantasan korupsi, perlu dilakukan melalui prosedur hukum yang berlaku (Nitibaskara, 2009: 90-91).

B. Papua

Perjalanan sejarah Provinsi Papua memiliki keunikan tersendiri dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia yang sama-sama merupakan jajahan kolonial Belanda dan Jepang pada waktu itu. Ketika provinsi-provinsi lain bersama-sama merdeka dan berdaulat secara *de facto* dan *de jure* sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 17 Agustus 1945, Provinsi Papua baru kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi pada tanggal 1 Mei 1963. Itupun masih harus melewati proses Penentuan Pendapa Rakyat (Pepera) pada tahun 1969. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari konstelasi politik dunia, terutama di tahun 1940-an sampai 1960-an, yaitu ketika banyak wilayah jajahan berjuang untuk bebas dari cengkeraman negara-negara penjajah (Solossa, 2006: 5).

Eksistensi Papua menjadi bagian tidak terpisahkan dari NKRI, yang dilandasi hasil Pepera, tidak serta merta menjawab semua persoalan. Terutama masalah integrasi nasional dan integrasi politik di dalam NKRI, yang masih ditentang oleh kelompok-kelompok yang menginginkan merdeka, yang dilakukan oleh OPM (Organisasi Papua Merdeka). Konflik bersenjata terjadi di banyak tempat dengan adanya penyerangan bersenjata OPM menyerang berbagai pos terdepan dari kesatuan TNI dan Polri. Bersamaan dengan itu, kekuatan-kekuatan asing yang berada di Papua, dan di negara-negara lain dengan sistematis membantu secara finansial dan dukungan politik di tengah masyarakat internasional.

Sampai dengan berakhirnya periode pemerintahan Presiden Soeharto tahun 1998, persoalan gerakan separatis, di Papua belum dapat ditanggulangi. Pendekatan keamanan (*security approach*) dan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang dibarengi dengan pendekatan budaya (*cultural approach*), telah gagal dalam menyelesaikan gerakan separatis di Papua.

Tampilnya pemerintahan transisi demokrasi yang diawali oleh kepemimpinan Presiden BJ Habibie dan dilanjutkan oleh Presiden KH Abdurrahman Wahid, serta diteruskan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, bersama

DPR menyepakati dan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Berdasarkan Pasal 4 (1), Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi khusus di Papua sekaligus memberi keleluasaan dalam bidang ekonomi, politik, hukum, dan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di Papua dalam konteks NKRI. Keleluasaan tersebut sangat jauh berbeda dengan banyak hal serupa dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah. Namun ternyata, gerakan separatisme di Papua tidak serta merta dapat diredam dengan produk hukum otonomi khusus.

Paling tidak ada 3 (tiga) persoalan yang harus diatasi oleh pemerintah pusat. Menurut Ketua Institut Titian Perdamaian yang juga staf pengajar Psikologi Perdamaian Universitas Indonesia Ichsan Malik, yaitu: (Purwanto, 2013: 7)

Pertama, adanya distorsi sejarah. Ini sumber konfliknya, banyak warga yang meyakini bahwa Belanda telah memberikan kemerdekaan pada Papua tahun 1960, sedangkan RI baru masuk tahun 1961. Setelah perang dunia kedua berakhir, Belanda melihat gelagat adanya tuntutan kemerdekaan pada tahun 1960. Sebagian kecil warga merasa mereka sudah merdeka. Barulah RI masuk dan menyatakan semua jajahan Hindia Belanda menjadi bagian Indonesia.

Menurutnya, konflik Papua bercampur-baur mulai dari sejarah politik dan sejarah bisnis. Mengapa sejarah bisnis? Karena pada tahun 1967, dua tahun sebelum Pepera Papua tahun 1969 Freeport masuk ke Bumi Cenderawasih. Ketika itu, Papua bisa dikatakan belum sepenuhnya berada dibawah kekuasaan RI. Ketika kekuasaan di Papua kosong masuklah Freeport yang juga berkepentingan di Papua. Persoalan distorsi sejarah hingga saat ini belum bisa diatasi sampai sekarang.

Kedua, adanya masalah ketidakadilan. Disadari atau tidak, masyarakat Papua belum mendapat banyak dari hasil kekayaan sumber daya alam yang dimiliki mereka. Ini menyangkut

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

persoalan ketidakadilan yang diterima oleh orang Papua.

Ketiga, yang membuat persoalan konflik Papua tidak pernah selesai adalah persoalan tindakan represif pemerintah pusat. Tak jarang tindakan aparat menimbulkan pelanggaran HAM berat.

Dalam berbagai event dan kesempatan, gerakan pro kemerdekaan lebih bersuara keras untuk menuntut keadilan. Otonomi khusus di Papua juga banyak dikritisi oleh simpatisan gerakan pro kemerdekaan, karena dianggap tidak berguna dan membudayakan korupsi. Sedangkan warga masyarakat yang tetap menginginkan berintegrasi dengan Indonesia selalu tiarap dan selalu bertindak netral, serta tetap mendukung otonomi khusus yang dapat mengeliminir korupsi.

Jumlah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi Papua yang dirasa tidak seimbang dengan perkembangan pembangunan, seharusnya menjadi tanda tanya besar bagi pemerintah, mengapa hal ini bisa terjadi. Fenomena ini ternyata tidak membuat Badan pemeriksa Keuangan (BPK) tinggal di saja, akan tetapi pada tahun 2011 terdapat dugaan penyelewengan dana otonomi mencapai Rp.42, triyun, namun kerugian yang dialami negara diyakini mencapai Rp.319 miliar. Anggota BPK Rizal Jalil melaporkan hasil temuan dalam pengucuran dana Otsus Papua periode 2002-2010, bahkan masih ada Rp.566 miliar yang dianggap berpotensi merugikan negara. Bahkan berita yang paling menyedihkan datang dari pejabat politik, yaitu Anggota DPRD Provinsi Papua Barat yang seharusnya mampu mentransformasikan aspirasi masyarakat, namun sebaliknya yang terjadi terdapat 44 wakil rakyat Papua terbukti secara sah melakukan tindak pidana korupsi penyalahgunaan APBD Papua Barat tahun 2011 sebesar Rp.22 miliar. Sementara itu jaksa Agung Basrief Arief menjelaskan ke 44 anggota DPRD Papua Barat baru divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi di pengadilan tingkat pertama, alias belum ber kekuatan hukum tetap (*in kracht*) (**Labolo, Op.cit: 14**).

Disadari atau tidak, persoalan korupsi di Papua sungguh sebuah situasi dan kondisi yang justru mengancam tercapainya tujuan kebijakan Otsus. Hasil investigasi memperlihatkan bahwa tahun 2003 ditemukan 22 kasus yang diindikasikan sebagai penyelewengan dana pembangunan

nyang dilakukan pimpinan dan bendahara proyek (**Purwanto, Ibid: 175**).

Paling tidak, Bupati Biak Numfor dituntut 6 tahun penjara. Sedangkan penyuaunya Teddy Renyut dituntut 4 tahun penjara. Namun Teddy meminta Jaksa untuk menghadirkan Menteri PDT Helmy Faishal Zain dihadirkan di persidangan Pengadilan Tipikor Jakarta (Forum Keadilan, 2014). Sebagai fenomena korupsi, yang dipastikan dilakukan secara berkelompok, dapat dipastikan masih banyak pelaku korupsi dalam pelaksanaan Otsus Papua yang belum tersentuh hukum.

Secara umum modus-modus korupsi dapat dilihat melalui rumusan The Habibie Center (**Syamsudin, 2012: 169**):

No.	Jenis Proyek	Modus
1.	Pengadaan barang	Penggelembungan (mark up) nilai barang dan jasa dari harga pasar. Kolusi dengan kontraktor dalam proses tender
2.	Penghapusan inventaris/aset negara	Mengambil inventaris kantor untuk kepentingan pribadi.
3.	Kenaikan pangkat dan pengurusan pensiun.	Memungut biaya tambahan diluar ketentuan resmi.
4.	Bantuan sosial dan subsidi	Pemotongan dana bantuan sosial yang besarnya dilakukan secara
5.	Bantuan fiktif	Membuat surat permohonan fiktif seolah-olah bantuan pemerintah kepada pihak luar.
6.	Penyelewengan dana proyek	Mengambil dana proyek pemerintah di luar ketentuan resmi, memotong dana proyek tanpa sepengetahuan orang
7.	Proyek fiktif Fisik	Dana dialokasikan dalam laporan resmi, padahal
8.	Manipulasi hasil penjualan dan retribusi	Jumlah riil penjualan dan pajak tidak dilaporkan, penetapan target penerimaan pajak lebih rendah dari penerimaan
9.	Manipulasi proyek proyek fiktif.	Mark up nilai proyek. Pungutan komisi tidak resmi terhadap kontraktor
10.	Daftar gaji atau honor fiktif	Pembuatan pekerjaan fiktif
11.	Manipulasi data renovasi fisik	Pemotongan dana pemeliharaan mark up dana renovasi fisik.

No.	Jenis Proyek	Modus
12.	Pemotongan dana bantuan	Pemotongan langsung atau tidak langsung oleh pegawai atau pejabat berwenang.
13.	Proyek SDM Fiktif	Tidak ada proyek/tidak ada laporan (kegiatan dua hari dilaporkan empat hari).
14.	Pungli perizinan	Memungut biaya tidak resmi kepada masyarakat; mark up biaya pengurusan izin.
15.	Pungli kependudukan dan Imigrasi	Memungut biaya tidak resmi kepada masyarakat, mark up biaya izin.

Menurut dr. Nourman yang bertugas di Puskesmas Nabire (Paniae) (**Wawancara: 2015**), pemberitaan korupsi di Papua tergolong berbeda dengan daerah lain. Para tersangka korupsi yang ditangkap atau diproses baik Polri maupun Kejaksaan, semuanya berasal dari masyarakat pendatang. Sementara tersangka korupsi dari warga masyarakat asli dibiarkan begitu saja tanpa ada proses hukum selanjutnya. Dikatakan bahwa jika tersangka korupsi asli warga Papua ditangkap, bisa jadi akan melumpuhkan pemerintahan daerah dari semua tingkatan. Tersangka korupsi warga asli Papua yang ditangkap Polri, Kejaksaan maupun KPK dipastikan ditangkap di luar wilayah hukum Provinsi Papua. Hal itu dapat diikuti juga dengan adanya penahanan mantan Gubernur Papua Barnabas Suebu Jum'at 27 Februari 2015 oleh KPK, setelah beberapa bulan yang lalu telah ditetapkan sebagai tersangka korupsi PLTA.

Otonomi khusus dalam desentralisasi fiskal menunjukkan pola dan strategi yang sangat menguntungkan bagi Provinsi Papua. Dana bagi hasil sumber daya alam (SDA), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) dalam otonomi khusus di Papua sungguh luar biasa. Kita senantiasa berharap terjadi perubahan yang signifikan dalam mengelola desentralisasi fiskal di Provinsi Papua. Sudah saatnya untuk meletakkan berbagai kritikan dan kekecewaan dari publik Papua sebagai pandangan dan ide-ide yang konstruktif bagi perbaikan yang menyeluruh di Papua, terutama yang terkait dengan manajemen dana otonomi khusus. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 telah mengamanatkan bahwa Papua hanya menerima penerimaan khusus selama 20 (dua puluh) tahun saja, yaitu sejak tahun 2002 hingga tahun 2022 (**Wanggai, 2009: 72**).

Berbeda dengan otonomi khusus di Aceh yang diterima secara meluas oleh seluruh

masyarakat Aceh, otonomi khusus di Papua berkali-kali ditentang oleh gerakan seperatis yang menginginkan kemerdekaan Papua. Dalam menyikapi situasi dan kondisi demikian, pakar politik asal Papua Demmy Antok menyatakan: "Kesamaan sikap menerima otonomi khusus dengan lapang dada sangat penting agar seluruh kekuasaan bangsa Papua dapat bersinergi, justru karena di dalamnya masih banyak bagian kecil dari upaya mengatasi persoalan yang membelit bangsa Papua. Persoalan Papua tidak hanya diselesaikan melalui otonomi khusus dengan mengeluarkan dana pembangunan miliaran sampai trilyunan rupiah melalui DAK, DAU, APBD dan dana dekonsentrasi, dana perimbangan dan lain-lain. Berbagai persoalan besar yang menggurita dan membelit anak Papua memerlukan kerja keras dari semua pihak dengan tekad dan niat bersih dan dilakukan dengan cara-cara yang dialogis, transparan dan demokratis (**Antoh, 2007**).

Rentanitas yang selalu terjadi dalam masalah pemberantasan korupsi adalah keterbatasan pejabat publik sebagai bagian tatanan instansi politik sehingga masalah pemberantasan korupsi ini seakan-akan hanya sebagai sarana berputarnya roda kekuasaan politik saja. Bahkan benang merah antara pemberantasan korupsi dengan intervensi kekuasaan politik demikian ketat dan eratnya, sehingga akan terlihat pada sisi implementasi hukum yang menimbulkan sikap diskriminatif yang inkonsistensi. Apabila penegakan hukum telah menyentuh *upper power level* (pejabat tinggi publik) maupun *upper economic level* (konglomerat) atau diantara *upper power level* itu sendiri, maka yang akan tampak adalah diskriminasi hukum yang sangat dominan. Hal itu menyebabkan isu pemberantasan korupsi tetap tidak tersentuh hukum, mengingat pihak yang terlibat tersebut adalah bagian dan level politik dan ekonomi yang berstatus *beyond the law* (**Seno Adji, 2009: 238**).

Faktor keamanan jajaran penegak hukum menjadi alasan yang sangat mendasar sehingga adanya pembiaran terhadap korupsi di daerah itu. Contoh terbaru berkenaan dengan terpidana Labora Sitorus dalam kasus tindak pidana pencucian uang yang kemudian dibebaskan oleh Lembaga Pemasyarakatan Sorong, ternyata tidak dengan mudah dapat dieksekusi kembali baik oleh Kepolisian, Kejaksaan, Lembaga Pemasyarakatan Sorong, bahkan mulai dibantu oleh TNI.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung Tonny Tribagus Spontana mengungkapkan adanya kesalahan prosedur di Kemenkumham terkait surat bebas hukum pada Labora Sitorus. Pihak Lapas Sorong tidak berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung terkait surat bebas hukum oleh Lapas Freddy Fakdower yang mengaku sebagai adik angkat Labora Sitorus di Kota Sorong Papua Barat Rabu 4 Februari 2015 lalu menyatakan : “saat ini sekitar 1000 (seribu) warga bersiaga di Tampa Garam. Apabila pihak keamanan dan Kejaksaan bersikeras menangkap pemimpin kami, pertumpahan darah akan terjadi” (**Forum Keadilan, 2015 : 4041**).

Upaya mensukseskan otonomi khusus di Papua yang bebas dari korupsi serta mewujudkan kesejahteraan rakyat, merupakan tujuan bernegara hukum Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan upaya nyata dan serius dari negara untuk membangun kesejahteraan baik di bidang ekonomi, politik, hukum dan pemerintahan di Provinsi Papua.

Keseriusan dan konsistensi jajaran penegak hukum utamanya Polri dan Kejaksaan di Papua, untuk memberantas korupsi di Papua harus ditumbuhkembangkan. Fungsi kepolisian yang menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat tertuju pada pemeliharaan dan menjaga tetap berlakunya dan ditaatinya norma-norma yang ada. Hal ini dengan tujuan agar masyarakat menjadi aman, tenteram, tertib, damai dan sejahtera. Apabila dicermati, tugas kepolisian di negara manapun penyelenggaraannya tertuju pada kepentingan negara, pemerintah dan masyarakat, agar terjaga, terbina dan terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat (**Sadjiono, 2010: 232**).

Eksistensi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang menyangkut Pasal 48 Ayat (2), menyatakan bahwa kebijakan mengenai keamanan di Provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua, dan ayat (5) menyatakan, Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua; bukan sebagai hambatan taktis, dan strategis dalam pemberantasan korupsi di Papua.

Sedangkan Kejaksaan yang juga berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan dalam

memberantas korupsi, harus memberikan tindakan nyata, konsisten serta memberikan harapan positif pada seluruh warga Papua. Harapan-harapan yang diarahkan pada penegakan hukum adalah bahwa proses tersebut dapat mewujudkan: (**Soekanto, 1983: 139**)

1. Keadilan;
2. Penindakan dan penuntutan terhadap mereka yang bersalah dan melanggar hukum;
3. Pentaatan terhadap hukum, melalui pendidikan dan pemberian contoh yang baik (dalam hal kepatuhan hukum).

Penerapan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 khususnya pada Ppasal 52 Ayat (2) “Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua dilakukan oleh jaksa Agung Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur”, seharusnya bukan sebagai faktor pencegah dan penghalang upaya pemberantasan korupsi di Papua.

Di tengah keterbatasan dan ketidakseriusan melaksanakan penegakan hukum terhadap tersangka korupsi di Papua, strategi penindakan ataupun strategi represif perlu dilakukan oleh seluruh jajaran penegak hukum baik di Papua maupun di pemerintah pusat. Agar kesan kuat tentang pembiaran kasus-kasus korupsi di Papua dapat dihilangkan ataupun diminimalisir.

Strategi yang harus dilakukan yaitu:

1. Untuk memberikan efek yang luar biasa agar pelaku korupsi merasa takut dan jera, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) harus berani dan konsisten melakukan pemanggilan, penyidikan dan penahanan di Rutan KPK Jakarta bagi warga Papua, yang melakukan tindak pidana korupsi. Kendala gangguan keamanan dan ancaman bersenjata terhadap penyidik KPK yang melakukan pengeledahan di Papua, dapat ditanggulangi dengan bantuan pengamanan dari Polri dan kalau masih diperlukan dapat meminta bantuan dari TNI.
2. Jajaran aparat penegak hukum di Papua yaitu Polri dan Kejaksaan tidak perlu takut dan ragu dalam melakukan pemberantasan korupsi. Instansi Mabes Polri dan Kejaksaan Agung harus selalu mengawasi, mendukung dan mengerahkan personilnya apabila ada gangguan terhadap jajarannya di Papua, dalam menangani kasus korupsi. Dalam

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

hal situasi keamanan semakin mengancam keselamatan jiwa jajaran penegak hukum di Papua, Kejaksaan Agung dan Mabes Polri harus minta bantuan TNI di daerah itu.

3. Apabila persidang terdakwa korupsi di tempat terjadinya korupsi ditempat terjadinya korupsi (*locus delicti*) tidak dapat diselenggarakan di Pengadilan Negeri setempat karena ancaman besar dari keamanan dan ketertiban, dapat meminta izin dari Mahkamah Agung untuk memindahkan persidangan di Pengadilan Negeri yang lain.
4. Sanksi represif merupakan pilihan hukum yang harus dilakukan dalam pemberantasan korupsi, termasuk korupsi di Papua. Menurut Schwarz dan Orleans yang dikutip oleh Soeryono Soekanto, tentang efektivitas sanksi negatif (Soekanto, 1982).
 - a. Sanksi negatif (c.q. hukuman) mengurangi pelanggaran, baik yang dilakukan oleh pelanggar maupun pihak-pihak lainnya;
 - b. Semakin keras sanksi negatif, semakin tinggi derajat efektifitasnya;
 - c. Sanksi negatif dapat diterapkan tanpa mengakibatkan terjadinya kerugian-kerugian;
 - d. Kemungkinan-kemungkinan lain tidak dapat dianggap sebagai alternatif sederajat dengan penekanan sanksi negatif.

Permasalahan penegakan hukum di Indonesia utamanya dalam pemberantasan korupsi, menurut **Indriyanto Seno adjie (2006: 373-374)**, tidaklah sekedar diamati dari sisi substansial Perundang-undangan saja, tetapi juga berkaitan dengan sistem hukum pidana, karena korupsi itu kenyataannya telah merusak sistim (*destructured to the system*). Dalam konteks yang komprehensif tidak dapat dipungkiri bahwa korupsi merupakan *white collar crime* dengan perbuatan yang selalu mengalami dinamisasi modus operandinya dari segala sisi. Sehingga dikatakan sebagai *invisible crime* yang sangat sulit memperoleh prosedural pembuktiannya, karena seringkali memerlukan pendekatan sistem (*systemic approach*) terhadap pemberantasannya (Suharyo, 2016 : 21-22).

KESIMPULAN

Otonomi Khusus baik di Aceh maupun di Papua, merupakan kebijakan negara yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di Aceh dan Papua. Berbagai keleluasaan di bidang politik, ekonomi, hukum, dan pemerintahan, dalam konteks NKRI merupakan pilihan terbaik dan final. Persoalan korupsi di Aceh dan Papua sudah menjadi epidemi yang cenderung dibiarkan oleh jajaran Inspektorat Daerah pada masing-masing Kabupaten/Kota sampai dengan provinsi. Jajaran Polda di Aceh dan Papua, berkewajiban mendukung, mendorong, serta menegaskan bahwa korupsi harus diberantas. Harus ada keberanian dan keseriusan untuk memberantas korupsi seperti di wilayah hukum Indonesia lainnya. Jajaran penegak hukum di pusat, yaitu Mabes Polri dan Kejaksaan Agung, dan KPK terkesan kurang maksimal dalam pemberantasan korupsi di Aceh dan Papua. Alasan keamanan merupakan fenomena umum yang dibungkus dengan keterbatasan personal.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan keterbatasan jumlah penyidik, belum banyak berbuat banyak untuk melakukan penegakan hukum terhadap kasus-kasus korupsi, baik menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan dari BPK, maupun laporan dari LSM di Aceh maupun di Papua. Keterbatasan SDM dan anggaran pada KPK, merupakan problem yang serius, dan harus segera diatasi.

Beranjak dari konsistensi pengamalan negara hukum Republik Indonesia yang demokratis dan berkeadilan, fenomena korupsi di Aceh dan Papua merupakan salah satu bentuk kegagalan negara, dan tidak boleh dibiarkan begitu saja. Dengan adanya pergantian kepala daerah hasil Pilkada tahun 2017 yang lalu, semangat dan keseriusan kepala daerah untuk memperkecil korupsi di daerahnya, sangat diharapkan. Disamping itu, melalui pendekatan strategi penindakan terhadap kasus korupsi seperti di seluruh wilayah hukum Indonesia lainnya, justru sangat mendukung keberhasilan otonomi khusus di Aceh dan Papua dalam konteks NKRI.

Otonomi khusus baik di Aceh maupun di Papua dapat dipastikan akan mengalami kegagalan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, apabila epidemi korupsi tidak dapat ditanggulangi secara komprehensif, sistematis, dan penegakan hukum yang represif. Kegagalan pembangunan ekonomi

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

di banyak negara akibat epidemi korupsi, sangat sulit terbantahkan. Yang sejahtera dengan epidemi korupsi tersebut, tidak lain sementara elit politik dan pemerintahan di daerah yang sejak awal memang bertujuan untuk melakukan korupsi. Bahkan keadaan ini juga dapat dimanfaatkan oleh sementara penegak hukum yang mencari peluang dan kesempatan.

SARAN

Beranjak dari kesimpulan tersebut dapat diberikan suatu saran atau rekomendasi bahwa pemberantasan korupsi dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan Papua harus dioptimalkan secara konsisten dan konsekuen. KPK harus lebih responsif dan proaktif dalam melakukan penindakan setiap adanya fakta-fakta hukum yang kuat. Keterbatasan jumlah penyidik KPK, khusus untuk menangani fenomena korupsi di Aceh dan Papua harus diperkuat. Kepolisian Negara Republik Indonesia harus memperkuat, mendukung, dan mengoptimalkan pemberantasan korupsi di Aceh dan Papua. Kejaksaan Agung Republik Indonesia juga perlu memperkuat dan menambah jumlah SDM untuk mensukseskan pemberantasan korupsi di Aceh dan Papua. Warga masyarakat melalui LSM perlu meningkatkan partisipasi dan keseriusannya, agar pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan Papua, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dapat meminimalisir perilaku korupsi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016**Buku & Jurnal:**

- Adji, Indriyanto Seno. *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum* (Penerbit Buku Kompas: Jakarta, 2009)
- Antoh, Demmy. *Dekonstruksi dan Transformasi Nasionalisme Papua* (Penerbit Sinar Harapan: Jakarta; 2007)
- Benveniste, Guy. *"Birokrasi" Penerjemah Sahat Simamora*, (Penerbit CV Rajawali: Jakarta, 1989)
- Cahyono, Heru. "Evaluasi Asas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal" (Jurnal Penelitian Politik LIPI Volume 9 Nomor 2 Tahun 2012)
- Djumala, Darmansyah. *Soft Power Untuk Aceh Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi* (Penerbit Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2013)
- Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme, Edisi Pertama*, (Penerbit Ghalia Ilmu: Yogyakarta, 2009)
- Labolo, Muhadam. *Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan dan Recovery* (Penerbit WADI Pers: Jakarta, 2014)
- Muhammad, Farouk. *Menuju Reformasi Polri* (Penerbit PTIK Press & Restu Agung: Jakarta, 2003)
- Purwanto, Wawan H. *Papua Meradang Siapa Bermain* (Penerbit CMB Pers: Jakarta, 2013)
- Rahardjo, Satjipto. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia* (Penerbit Buku Kompas: Jakarta, 2003)
- Sadjiyono. *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance* (Penerbit Laksbang: Yogyakarta, 2010)
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Penerbit CV Rajawali: Jakarta, 1982)
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Aspek Sosio Yuridis* (Penerbit PT Alumni: Bandung 1983)
- Solosa, Jacobus Perbiddya. *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI* (Penerbit Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2006)
- Suharyo. "Peranan Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pemberantasan Korupsi di Negara Demokrasi" (Jurnal Penelitian

Hukum De Jure, Volume 16 Nomor 1 Tahun 2016)

- Syamsudin, M. *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif, Cetakan I* (Penerbit Kencana Prenada Media Group, 2012)
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. *Perangkap Penyimpangan Dan Kejahatan Teori Baru Dalam Kriminologi* (Penerbit YPKIK: Jakarta, 2009)
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum* (Penerbit Buku Kompas: Jakarta, 2006)
- Wanggai, Velix V. *New Deal For Papua: Menata Kembali Papua Dengan Hati, Cetakan Pertama Juli 2009* (Penerbit Indonesia Pers dan The Irian Institute: Jakarta 2009)

Surat Kabar & Majalah

- Kompas, Senin 28 Oktober 2013, *Anggaran Aceh Dikoreksi: Belanja Hibah dan Bantuan Sosial Dominasi Perubahan RAPBD 2013*
- Forum Keadilan Nomor 39 Tahun XXIII/09-15 Februari 2015

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.
- Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh