

## Dampak Penarikan Pasukan terhadap Pungutan Liar: Desentralisasi Korupsi pada Rute Truk Angkutan di Aceh

Catatan Kebijakan ini berdasarkan artikel-artikel berikut ini:

Olken, Benjamin A. dan Patrick Barron (2009). "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh (Penjelasan Ekonomi Sederhana mengenai Pungutan Liar: Bukti dari Pengangkutan Truk di Aceh)". *Journal of Political Economy* 117(3): 417-452.

Dua seri Catatan Kebijakan diterbitkan oleh Program Konflik dan Pembangunan yang merupakan bagian dari Bank Dunia di Indonesia. Seri pertama, "Memahami Dinamika dan Dampak Konflik di Indonesia", meringkas hasil-hasil penelitian tentang konflik di Indonesia. Catatan kebijakan menarik pembelajaran untuk memahami dan mengatasi konflik di negara-negara lain yang berpenghasilan menengah. Seri kedua, "Mengevaluasi Program Tanggap Konflik", meringkas hasil-hasil evaluasi dan penilaian program-program konflik dan metodologi terbaik dalam mengukur dampak program-program penciptaan perdamaian. Semua Catatan Kebijakan tersedia di [www.conflictanddevelopment.org](http://www.conflictanddevelopment.org).

Pungutan liar (pungli) oleh oknum polisi dan militer yang menangani pos-pos keamanan di pinggir jalan selalu menjadi masalah di setiap wilayah yang mengalami konflik berskala besar di Indonesia. Penarikan secara bertahap terhadap pasukan keamanan dari Aceh menyusul perjanjian perdamaian Helsinki Tahun 2005 memberi peluang untuk meneliti pengaruh pengurangan jumlah pos-pos keamanan terhadap jumlah keseluruhan pungli terhadap truk-truk pengangkut barang. Sebuah kajian dibawah program Konflik dan Pembangunan (C&D) menemukan bahwa penarikan pasukan selama enam bulan setelah perjanjian perdamaian telah mengurangi pungli, namun proporsinya lebih kecil dibandingkan dengan pengurangan jumlah pos keamanan. Pengurangan 80 persen jumlah pos-pos keamanan selama periode studi hanya mengurangi 51 persen jumlah pungli yang dibayarkan di pos-pos keamanan.

Perbedaan tersebut dapat dijelaskan dengan pemikiran bahwa pungli di pos-pos keamanan tersebut merupakan pasar korupsi, dimana setiap pos dengan bebas menetapkan jumlah pungli yang diberlakukan. Saat pasukan keamanan ditarik, yang mengubah struktur pasar korupsi, pos-pos yang tersisa masing-masing menyesuaikan dengan menaikkan harga, namun kenaikan ini tidak cukup untuk menutupi keseluruhan perolehan pungli yang diakibatkan oleh pengurangan jumlah pos keamanan. Seandainya jumlah pembayaran pungli yang ditarik oleh pos-pos keamanan tersebut ditetapkan secara terpusat, misalkan di tingkat propinsi, harga diperkirakan akan naik sedemikian rupa di masing-masing pos agar tingkat keseluruhan perolehan dari pungli tetap seperti semula.

Ada dua implikasi terhadap keberlanjutan komitmen Pemerintah Indonesia untuk memerangi korupsi dan dalam menerapkan upaya anti-korupsi di wilayah lain. Pertama, ada kesan bahwa dalam banyak hal, suatu kebijakan sederhana dengan mengurangi jumlah pos keamanan pinggir jalan dapat mengurangi korupsi. Kedua, kasus ini menggambarkan bahwa menangani korupsi dengan sasaran jajaran teratas suatu organisasi malah dapat mengakibatkan penguasaan pungli yang lebih tinggi, apabila hal ini mengakibatkan skema pungli yang terpusat menjadi terdesentralisasi.

### KATA PENGANTAR

Perjanjian perdamaian Helsinki tahun 2005 antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka mensyaratkan pemerintah menarik semua personel pasukan keamanannya yang tidak ditugaskan secara tetap di Aceh. Alhasil, 31.690 personel militer dan polisi – lebih dari setengah jumlah personel keamanan dalam propinsi pada saat perjanjian perdamaian ditandatangani – ditarik dalam empat gelombang antara September 2005 dan Januari 2006.

Personil yang ditarik sedianya bertanggung jawab untuk menangani sejumlah besar titik pemeriksaan keamanan sepanjang jalan-jalan di Aceh. Seperti halnya di daerah konflik lainnya di Indonesia, pos-pos demikian secara teratur menarik pungutan liar dari supir-supir truk. Di Aceh, pembayaran pungli tersebut terbagi dalam empat bentuk: pasukan di titik pemeriksaan keamanan boleh memungut pembayaran, truk-truk dapat membayar biaya perlindungan bulanan atau membayar untuk perlindungan konvoi oleh polisi, atau truk-truk dengan beban angkutan lebih dapat

Gambar 1: Rute Perjalanan Truk ke dan dari Aceh



membayar suap kepada pejabat yang menangani pengangkutan propinsi di pos penimbangan. Jumlah pembayaran yang ditarik pada akhir tahun 2005 dan pertengahan pertama tahun 2006 cukup besar: studi C&D yang diringkas dalam tulisan ini menemukan bahwa, rata-rata, pembayaran pungli mencapai hingga 13 persen dari biaya pengoperasian sebuah truk setiap perjalanan, lebih dari jumlah upah yang diterima oleh supir truk dan kenek (asisten sopir) nya.

Sejak tahun 1990-an, para pengamat telah mulai membuat model sistem korupsi seperti pos-pos pengamanan tersebut sebagai pasar komersial konvensional (Shleifer dan Vishny 1993). Pejabat korup bertindak sebagai perusahaan yang memaksimalkan keuntungan dan tingkat korupsi ditetapkan melalui tiga faktor: struktur pasar suap, permintaan untuk jasa pejabat korup yang bervariasi berdasarkan perubahan harga, dan tingkat koordinasi antar pejabat korup. Sama seperti dalam pasar lainnya, ‘monopoli’ setempat mungkin saja terjadi; apabila masing-masing pejabat bebas untuk menetapkan harganya sendiri, ada kemungkinan mereka tidak sepenuhnya mempertimbangkan dampak penenaan harga yang lebih tinggi dari yang dikenakan oleh pejabat korup lainnya. ‘Marjinalisasi ganda’ demikian berarti semua pihak mengalami kerugian. Dalam

hal Aceh, harga penggunaan jalan menjadi sangat tinggi, membebani perusahaan pemilik truk dan para konsumen. Dan pos-pos demikian sebenarnya memperoleh lebih sedikit uang dibandingkan dengan apa yang mereka bisa peroleh apabila mereka berkoordinasi, dikarenakan sangat sedikit orang yang menggunakan jalan tersebut.

Oleh karena korupsi berkedok rahasia, sangat sulit untuk melihat apakah pos-pos keamanan bekerja secara terkoordinasi (misalnya, apakah sebuah pihak yang berwenang di pusat yang menetapkan satu harga untuk keseluruhan jalan). Penarikan pasukan dari Aceh memberikan kesempatan untuk mengamati apakah marjinalisasi ganda telah terjadi:

- Apabila model suatu pasar korupsi tidak layak, maka harga suap dapat diperkirakan akan menurun sejalan dengan pengurangan jumlah pos.
- Apabila penetapan harga untuk pembayaran pungli terpusat, maka biaya keseluruhan pungli untuk menggunakan jalan tidak akan berkurang sama sekali, oleh karena masing-masing pos akan menaikkan jumlah pungli secukupnya untuk mengkompensasi penarikan pasukan.
- Apabila harga terdesentralisasi, dan marjinalisasi ganda terjadi, pungli yang lebih tinggi akan dikenakan di masing-masing pos keamanan

sebagai akibat perubahan dalam struktur pasar (karena adanya jumlah pos yang lebih sedikit), namun biaya keseluruhan penggunaan jalan juga akan berubah karena ketiadaan koordinasi antar pos.

Tulisan ini membahas dua pertanyaan kunci:

- Apa dampak penarikan pasukan terhadap pola dan jumlah keseluruhan pembayaran pungli yang dilakukan oleh truk pada dua rute yang diteliti?
- Strategi anti-korupsi yang bagaimanakah yang paling sesuai untuk memerangi pemerasan terhadap angkutan truk dalam konteks paska-konflik seperti di Aceh?

## METODOLOGI

Untuk mengumpulkan data mengenai pungutan liar, program C&D telah merekrut enumerator dari Aceh untuk mendampingi para supir truk pada rute tetapnya ke dan dari Aceh. Dikarenakan hampir semua supir truk memiliki paling tidak satu kenek, para pelaku survei dapat membaur dan pihak yang menangani titik-titik pemeriksaan dapat diasumsikan tidak menyadari kehadirannya. Survei berjalan dari November 2005 hingga Juli 2006. Sejumlah 304 perjalanan ke dan dari Aceh dilakukan dan lebih dari 6.000 pembayaran pungutan liar diamati.

Survei meliputi dua rute:

- Perjalanan 637 km dari Meulaboh di pesisir barat Aceh menuju ke Medan, ibukota Sumatra Utara;
- Perjalanan 560 km sepanjang pesisir timur Sumatera dari ibukota propinsi Aceh yakni Banda Aceh, ke Medan.

Para enumerator ditempatkan pada truk-truk, milik beberapa perusahaan truk yang bersedia bekerjasama, di masing-masing rute dengan

sepengetahuan masing-masing supir. Para enumerator mencatat jumlah dan frekuensi terjadinya suap serta konteks masing-masing transaksi. Cara ini dilakukan untuk sejauh mungkin memperoleh keterwakilan perjalanan yang dilakukan masing-masing perusahaan, namun survei tidak selalu mewakili semua truk yang melakukan perjalanan di masing-masing rute. Khususnya, truk khusus yang mengangkut beberapa barang tertentu seperti balok kayu tidak termasuk dalam survei ini.

Untuk mengamati dampak dari penarikan pasukan, studi C&D membandingkan data penyuaipan di Aceh dan Sumatra Utara. Pasukan hanya ditarik dari Aceh akan tetapi truk-truk ke dan dari Medan juga harus melalui jalan Sumatra Utara. Dengan demikian, perubahan yang diamati dalam pembayaran yang dilakukan di Sumatra Utara dapat diatribusikan kepada pengurangan

pasukan pada bagian rute yang melalui propinsi Aceh.

Sebagai tambahan, dengan mengambil kesempatan adanya penarikan pasukan di Aceh yang diatur secara bergiliran, studi melihat bagaimana biaya melalui daerah-daerah berubah saat pasukan ditarik dari daerah tersebut. Dengan demikian, dampak perubahan harga menurut kurun waktu dapat dihitung.

Ini merupakan studi berskala besar pertama yang berupaya mengamati secara langsung suap yang nyata terjadi di lapangan. Pengamatan langsung memungkinkan studi dapat mencatat data atas masing-masing pembayaran yang dilakukan, untuk setiap titik pemeriksaan, dan menghindari masalah di mana para supir membesar-besarkan jumlah pungli yang dibayarkan dalam

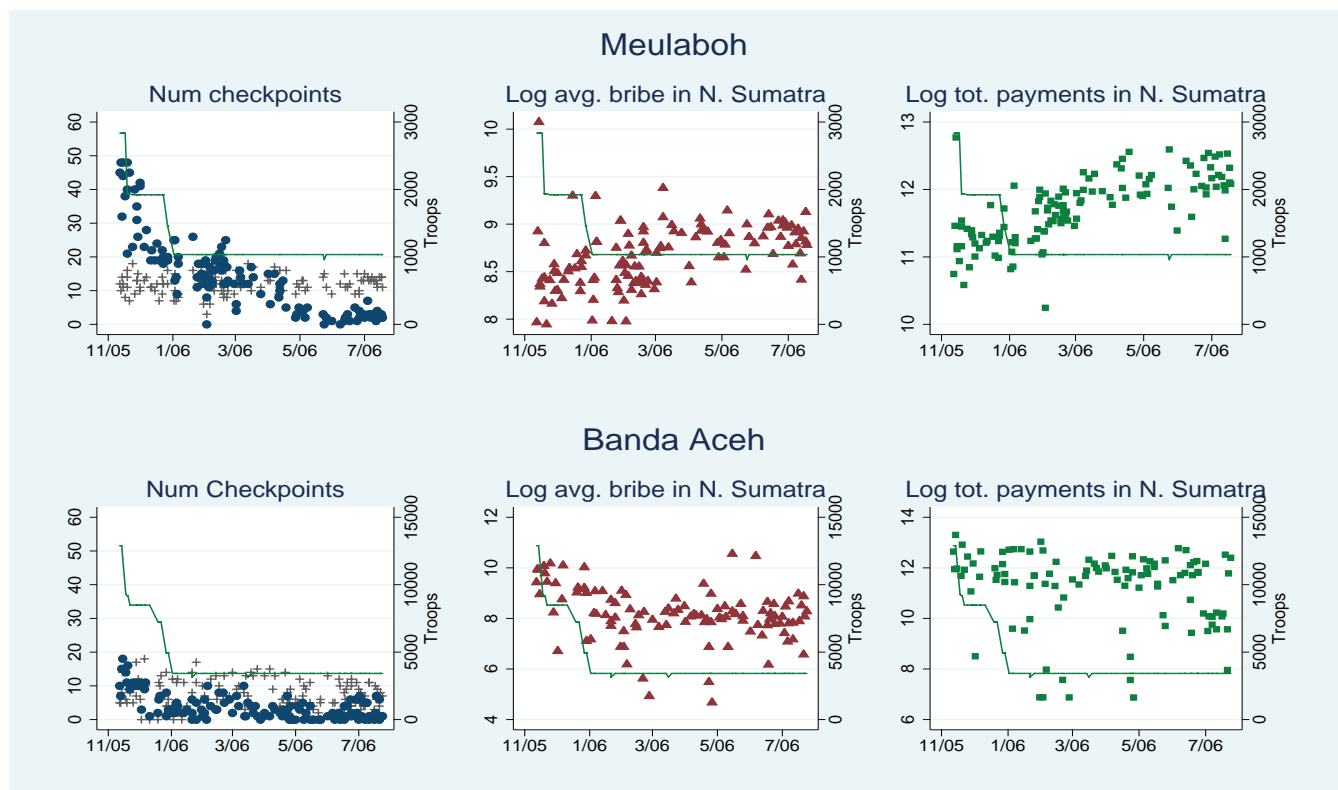
wawancara paska-perjalanan. Sebuah studi Asia Foundation sekarang telah mengadaptasikan metodologi C&D untuk sebuah studi biaya sembilan rute truk dalam negeri di Indonesia (Sudjana dan Hergesell 2008).

### TEMUAN STUDI

**Besarnya suap yang diberlakukan di setiap pos keamanan yang tersisa berubah seiring dengan berkurangnya jumlah pos.** Hal ini memperlihatkan bahwa perilaku personil pasukan keamanan yang korup sepanjang jalan Aceh-Sumatra Utara dapat dijadikan model sebuah pasar komersial, di mana perubahan terhadap struktur pasar (dalam hal ini, berkurangnya jumlah pos) mempengaruhi perilaku dari semua pelaku yang tersisa.

**Pengurangan jumlah pos pemeriksaan telah mengurangi jumlah pembayaran pungli secara keseluruhan**

**Gambar 2: Dampak pengurangan titik pemeriksaan terhadap suap yang dibayar**



Catatan: Setiap observasi adalah perjalanan. Titik-titik pada kolom sebelah kiri menunjukkan jumlah titik pemeriksaan yang ditemui selama perjalanan. Segitiga di kolom tengah menunjukkan rata-rata harga yang dibayarkan di titik-titik pemeriksaan yang ditemui dalam perjalanan di Propinsi Sumatra Utara. Kotak-kotak di kolom sebelah kanan menunjukkan catatan jumlah pembayaran yang dilakukan di Propinsi Sumatra Utara, termasuk pembayaran di pos-pos penimbangan. Panel teratas menunjukkan perjalanan di jalan di wilayah Meulaboh; panel paling bawah menunjukkan perjalanan di wilayah Banda Aceh. Garis tebal menunjukkan jumlah pasukan dan polisi yang ditempatkan di Propinsi Aceh pada waktu perjalanan dimulai.



di setiap perjalanan, namun keseluruhan pengurangan ini digantikan sebagian oleh setiap pos pemeriksaan yang tersisa yang memberlakukan harga lebih tinggi. Pengurangan 80 persen pos-pos antara Meulaboh-Medan (dari 90 menjadi 18 pos) menyebabkan pengurangan sebesar 51 persen rata-rata keseluruhan jumlah pembayaran di titik-titik pemeriksaan. Pada rute Banda Aceh – Medan, di mana tidak terjadi penarikan pasukan yang signifikan selama kurun waktu survei, tidak terdapat kenaikan harga di masing-masing pos (Gambar 2). Dengan demikian dampak yang diamati pada rute Meulaboh-Medan adalah disebabkan oleh penarikan pasukan sepanjang jalan di wilayah Aceh, dan bukan hasil pengamatan dampak waktu.

**Pola kenaikan pembayaran di pos-pos di wilayah Sumatera Utara dalam rute Meulaboh-Medan sesuai dengan model penetapan harga yang terdesentralisasi.** Apabila seluruh jumlah pembayaran ditetapkan oleh pihak berwenang secara terpusat, maka seluruh jumlah pembayaran pungli seharusnya tidak berkurang pada waktu jumlah pos berkurang. Perilaku pos-pos Sumatra Utara, di mana masing-masing pos menaikkan harganya namun kenaikan tidak cukup untuk sepenuhnya menutupi pemasukan yang hilang di seluruh rute, mengesankan bahwa setiap pos bebas menetapkan harganya masing-masing. Pos-pos ini menjalankan marjinalisasi ganda.

**Pola kenaikan pembayaran di pos-pos yang tersisa di wilayah Aceh pada rute Meulaboh-Medan memberi kesan bahwa penetapan harga juga terdesentralisasi di masing-masing kabupaten.** Penetapan harga di masing-masing pos di Aceh disesuaikan dengan jumlah pos yang berkurang, namun porsi suap yang dikumpulkan di masing-masing kabupaten juga berubah. Apabila penetapan harga

terpusat di tingkat kabupaten—tentunya dengan hipotesis bahwa komando militer dan polisi diatur di tingkat kabupaten – maka bagian suap yang dikumpulkan di masing-masing kabupaten seharusnya tidak berubah meskipun jumlah pos di kabupaten tersebut berkurang.

## KESIMPULAN

Penarikan pasukan dari Aceh terkait perjanjian perdamaian Helsinki memberi peluang untuk menyelidiki apakah pungutan liar terhadap transportasi darat sepanjang rute utama ke dan dari Aceh dilakukan secara terpusat atau terdesentralisasi. Studi dengan jelas memperagakan bahwa personel militer dan polisi melakukan marjinalisasi ganda – dengan berupaya memaksimalkan keuntungannya sendiri tanpa memandang permintaan akan penggunaan jalan.

Penarikan pasukan memperlihatkan suatu hasil yang tidak lazim sehubungan dengan marjinalisasi ganda. Berdasarkan model pasar korupsi yang klasik, tingkat suap akan lebih rendah apabila wewenang pusat menetapkan tingkatannya, karena wewenang pusat mencari keseimbangan yang ideal antara tingkat suap dan tingkat permintaan untuk menggunakan jalan. Namun di Aceh, kurang adanya wewenang pusat justru menguntungkan para pemakai jalan ketika jumlah pasukan dikurangi. Wewenang pusat diperkirakan akan menahan harga penggunaan jalan secara konstan, meskipun ada pengurangan pos. Sesuai dengan pola desentralisasi terhadap pungutan liar, pos yang tersisa memberlakukan pungli yang lebih tinggi, namun tidak menaikkan harga yang cukup untuk memelihara biaya penggunaan jalan secara konstan.

Ada dua implikasi kebijakan yang dapat ditarik dari kasus Aceh. Kasus ini menegaskan manfaat penggunaan

model pasar korupsi sehingga memberi kesan bahwa upaya pemberantasan korupsi dengan sasaran jajaran tertinggi suatu organisasi sebenarnya dapat menyebabkan pemberlakuan suap yang lebih tinggi apabila sistem penetapan harga yang diberlakukan secara terpusat digantikan oleh marjinalisasi ganda.

Di sisi lain, kasus ini memberi kesan bahwa dalam beberapa hal pengurangan yang sederhana terhadap jumlah pos keamanan pinggir jalan dapat menjadi kebijakan yang efektif untuk memerangi pungutan liar.

## REKOMENDASI:

- Menyelidiki bagaimana perilaku para pejabat yang korup berubah seiring dengan perubahan keadaan, seperti penarikan pasukan, dapat memberi pemahaman yang lebih baik mengenai bagaimana pasar pungutan liar beroperasi.
- Khususnya, untuk memahami bagaimana caranya memerangi pungutan liar dalam konteks paska-konflik, perlu memahami tingkat koordinasi dan mekanisme koordinasi yang sudah ada.
- Pengamatan langsung atas pembayaran pungutan liar merupakan strategi yang patut dilakukan untuk memahami pertanyaan-pertanyaan ini. Para peneliti harus mencari cara untuk mengembangkan strategi yang kreatif untuk mengukur bentuk lain pungutan liar paska-konflik.

## DAFTAR PUSTAKA

Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny (1993). "Corruption (Korupsi)." *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599-617.

Sudjana, Brasukra and Alexa Hergesell (2008). "The Cost of Moving Goods: Road Transportation, Regulations and Charges in Indonesia (Biaya Memindahkan Barang: Transportasi Darat, Peraturan, dan Pungutan/Biaya)." Jakarta: Asia Foundation.

For further information, please contact:

[info@conflictanddevelopment.org](mailto:info@conflictanddevelopment.org)

Conflict and Development Team  
PSF - The World Bank Satellite Office  
Jl. Diponegoro No. 72, Menteng  
Jakarta 10310 - INDONESIA  
Phone: +62-21-314 8175  
Fax: +62-21-3190 3090  
email: [info@conflictanddevelopment.org](mailto:info@conflictanddevelopment.org)

Jl. Peurada Utama No. 11A,  
Gampong Peurada, Banda Aceh  
Phone: +62-651 755 1176  
Fax: +62-651 755 1178

Please visit our website:  
<http://www.conflictanddevelopment.org>