

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dijalankan sesuai dengan isi pasal 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang salah satu parameternya adalah bagaimana pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat, apabila pelayanan yang diberikan kepada masyarakat buruk maka hal tersebut menandakan bahwa kinerja instansi pemerintah belum baik. Prinsip *good governance* tersebut dapat terwujud apabila pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, non diskriminasi, akuntabel dan memiliki visi yang strategis, apabila pemerintah tidak menjalankan prinsip tersebut maka akan terjadi penyimpangan, penyalahgunaan wewenang atau maladministrasi.¹

Pada faktanya praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini menyebabkan semakin maraknya kasus Pungutan liar (selanjutnya disebut Pungli) yang dilakukan oleh oknum-oknum Lembaga pemerintahan yang tidak bertanggung jawab, pada bulan Agustus tahun 2020 kasus pungli dapat mencapai angka 651 kasus.²

¹Suparto Wijoyo et al., *Pelayanan Publik Dari Dominasi Ke Partisipasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 2006. h. 14.

²Tim Media Saber Pungli, “Laporan Saber Pungli Agustus 2020”, <https://saberpungli.id/laporan-saber-pungli-agustus-2020/>, 15 September 2020, diakses pada 12 Oktober 2020.

Melihat dari latar belakang sejarahnya, pemberian-pemberian sudah terjadi sejak masa kerajaan, adanya kebiasaan untuk memberikan upeti oleh masyarakat sebagai bentuk rasa cinta dan loyalitasnya kepada seorang raja yang berkuasa kemudian terdapat pula upeti yang diberikan oleh raja-raja kecil kepada raja besar sebagai tanda ketertundukan. Pada kehidupan masyarakat sekarang sering terjadi pula pemberian secara sukarela dan ikhlas sebagai bentuk terima kasih dengan tanpa paksaan, namun demikian hal tersebut perlu dihindari karena dapat dianggap sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi yaitu gratifikasi.³ Berbeda hal dengan pungli, pungli merupakan pemberian sesuatu baik berupa uang maupun benda serta fasilitas tertentu terhadap oknum-oknum pemerintah maupun oknum yang bernaung di bawah suatu organisasi.⁴ Pratiknya biasa dilakukan dengan pemberian pelayanan dengan prosedur yang tidak transparan, berbelit-belit dan tidak ada kepastian waktu dalam penyelesaiannya.⁵ Ada pula dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini sering disamakan dengan perbuatan pemerasan.⁶

Maraknya praktik pungli berdampak pada kehidupan masyarakat yang jauh dari kata sejahtera, hasil penelitian dari *Governance Assessment Survey* menunjukkan bahwa akses masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, perizinan masih rendah, ketika masyarakat membutuhkan pelayanan yang maksimal memberikan uang

³Gustitia Arleta, "Upaya Penindakan Pemberantasan Pungli Oleh Satgas Saber Pungli", *Jurnal Litigasi*, Vol. 20, No 1, 2019, h. 153.

⁴Ibrahim Hot, *Rahasia Dibalik Sapu Bersih Pungli*, Deepublish, Yogyakarta, 2017. h. 1.

⁵Gustitia Arleta, *Op.Cit.*, h. 154.

⁶Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori Kebijakan dan Implementasi*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2006. h. 96.

tambahan menjadi kebiasaan umum untuk mempermudah proses itu.⁷ Pungli yang terjadi di masyarakat telah merusak esensi dari pegawai pelayanan publik karena ketidakmampuannya dalam mengemban wewenang sebagai mana mestinya. Hal tersebut membuat citra pelayanan publik yang terjadi di Indonesia menjadi negatif. Dengan berbagai pembaharuan dan undang-undang yang mengatur tentu diharapkan agar masyarakat dapat memiliki sisi baru atau melihat perubahan pelayanan publik yang terkesan negatif, nyatanya kasus pungutan liar semakin marak terjadi pada pelayanan publik di Indonesia.

Penegakan hukum Pungli telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) namun tidak dijelaskan secara langsung mengenai pungli akan tetapi dapat dimaknai sebagai kegiatan pungli terdapat pada Pasal 368 KUHP dan Pasal 423 KUHP. Perbuatan yang dilarang dalam Pasal 368 KUHP apabila aksi pungli ini dilakukan dengan cara kekerasan secara paksa (Premanisme) dapat dipidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun. Selanjutnya perbuatan yang dilarang dalam Pasal 423 KUHP ini adalah Pegawai Negeri yang menyalahgunakan kekuasaannya untuk melakukan suatu pembayaran dengan sebuah paksaan untuk menguntungkan dirinya sendiri atau orang lain dengan cara melawan hukum dapat dipidana penjara paling lama 6 (enam) tahun. Selain itu terdapat juga pada Pasal 12 huruf e Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, Pegawai Negeri yang terbukti melakukan pungli dapat dipidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling

⁷Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014. h. 67.

sedikit RP. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Untuk meningkatkan efektifitas pemberantasan pungli, Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2016 tanggal 20 Oktober 2016 tentang Satgas Saber Pungli.⁸ Satgas Saber Pungli ditugaskan untuk melaksanakan pemberantasan pungutan liar secara efektif dan efisien dengan mengoptimalkan pemanfaatan personil, satuan kerja, dan sarana prasarana, baik yang berada di kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah. Satgas Saber Pungli ini dibentuk sebagai langkah tegas dan nyata untuk memulihkan kembali kepercayaan publik, memberikan keadilan dalam rangka menindaklanjuti kebijakan reformasi birokrasi yang direncanakan Presiden Joko Widodo.

Praktik pungli tentu membawa kerugian bagi masyarakat yang telah menjadi korban oleh karena itu, untuk memberantas pungutan liar dalam Pemerintahan Daerah dan menciptakan wilayah Kabupaten Sidoarjo yang bersih pungutan liar maka dibentuklah Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Kabupaten Sidoarjo melalui Surat Keputusan Bupati Nomor 188/235/438.1.1.3/2018 Tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor 188/678/404.1.1.3/2017 Tentang Unit Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Sidoarjo sebagai bentuk implementasi dari Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016.

Bentuk tindakan yang dilakukan oleh Satgas Saber pungli sidoarjo adalah adanya operasi tangkap tangan (OTT) terhadap salah satu oknum di pemerintahan

⁸Satuan Tugas Saber Pungli, “Tentang Saber Pungli”, <https://saberpungli.id/profil>, diakses pada 31 Agustus 2020.

Kabupaten Sidoarjo yang kini sedang dilakukan persidangan dengan Nomor Perkara 33/pidsus/tpk/2020/pnsurabaya dengan didakwa Pasal 12 huruf (e) juncto Pasal 12 huruf (a) Undang-Undang No 20 Tahun 2001 tentang tindak pidana korupsi, bahwa terdakwa diduga meminta sejumlah uang kepada seorang modin atau kepala urusan kesejahteraan rakyat yang hendak meminta tanda tangan untuk surat perintah pemindahbukuan ke setiap rekening daftar penerima honorium atau jasa tenaga sosial modin kelurahan siring, agar permintaan tersebut bisa terealisasi maka terdakwa meminta uang sejumlah Rp.3.500.000 (Tiga juta lima ratus ribu rupiah) yang akan dibayarkan sebanyak dua kali pembayaran, pada termin pertama Rp.1.500.000 (Satu juta lima ratus ribu rupiah) dan termin ke dua Rp.2.000.000 (Dua juta rupiah) namun pada saat penyerahan pembayaran ke dua dilakukan penangkapan oleh pihak kepolisian.⁹

Namun demikian terdapat pula pekerja honorer dishub sidoarjo terkena OTT Saber pungli dengan barang bukti uang senilai Rp.234.000 (dua ratus tiga puluh empat ribu rupiah) dikenai pemberhentian tidak dengan hormat.¹⁰ Seharusnya pegawai tersebut juga dapat ditindak sesuai dengan UU PTPK, Terdapat pula kasus juru parkir liar yang terkena OTT Saber pungli dengan barang bukti senilai Rp 759.800 (tujuh ratus lima puluh sembilan ribu delapan ratus rupiah) tetapi tidak dikenai denda sesuai Pasal 33 Peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Parkir di Kabupaten Sidoarjo. Tidak adanya kepastian yang mengatur mengenai pungli ini berdampak pada sulitnya menjatuhkan pidana atau

⁹Arief, 'Perkara Kasus Pungli Camat Porong Disidangkan di Pengadilan Negeri Tipikor Surabaya', *Memo Jatim (online)*, 4 Juni 2014, dalam <http://www.memojatim.com/2020/06/perkara-kasus-pungli-camat-porong.html>, diakses pada 31 Agustus 2020.

¹⁰Data Inspektorat Kabupaten Sidoarjo.

sanksi sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan sanksi Saber Pungli.¹¹

Berdasarkan asas hukum *Equality before the law*¹² seharusnya setiap perbuatan hukum yang berkaitan dengan Saber Pungli diberlakukan sama dan tidak tebang pilih, penerapan sanksi yang berbeda-beda oleh satgas saber pungli sidoarjo seperti ada yang dituntut pidana bahkan tindak pidana korupsi ada pula yang justru hanya mendapatkan teguran walaupun sama sama dibuktikan melakukan pungli, sehingga subyektifitas anggota saber pungli dalam penegakan hukum perlu juga untuk dipertanyakan.

Tidak dipungkiri bahwa pembentukan Satgas Saber Pungli menimbulkan Pro dan Kontra di masyarakat. Pihak yang setuju sangat mengapresiasi pembentukan Satgas Saber Pungli ini, tetapi di sisi lain pembentukan Satgas Saber Pungli ini hanya akan menambah pengeluaran anggaran negara karena barang bukti yang diperoleh rata-rata hanya berkisar Rp 10 juta sampai Rp20 juta tidak sebanding dengan biaya perkara yang dikeluarkan.¹³ Oleh karena itu apakah penerapan sanksi dalam program Saber Pungli sudah dirasa lebih efektif dan efisien serta bersifat adil, hal inilah yang kemudian menjadi alasan penulis mengangkat tema ini untuk membahas Kepastian Hukum Pemberian Sanksi Dalam Penegakan Program Sapu Bersih Pungli.

¹¹Sudarman, "Penegakan Hukum Terhadap Pungutan Liar Pada Pengujian Kendaraan Bermotor (Pkb) Di Dinas Perhubungan Kabupaten Agam Oleh Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar", *Unes Law Review*, Vol 1, Isu 2, 2018, h.218.

¹²Asas semua orang diberlakukan sama di depan hakim sesuai dengan Undang-undang kekuasaan kehakiman Pasal 5 ayat (1) dan penjelasan umum KUHAP butir 3a. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 22.

¹³Arie Widiarto, "Pungli Sebabkan Ekonomi Biaya Tinggi", *AyoSemarang (online)*, 31 Oktober 2019, h.1 dalam <https://www.ayosemarang.com/read/2019/10/31/46587/pungli-sebabkan-ekonomi-biaya-tinggi>, diakses pada 1 September 2020

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Sanksi Pungutan Liar Oleh Satgas Saber Pungli Dalam Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Bagaimana ketidakpastian hukum pemberlakuan sanksi Saber Pungli ditinjau dari prespektif hukum Administrasi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan kepastian hukum pemberian sanksi terhadap pungutan liar yang terdapat di kabupaten Sidoarjo.
2. Untuk menganalisis kepastian hukum sanksi Saber Pungli dengan menggunakan prespektif hukum administrasi.

1.4 Manfaat Penelitian

A. Manfaat teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan harapan pembaca dapat menambah bahan kajian dan memahami penerapan sanksi hukum Saber Pungli yang lebih efektif dan efisien.

B. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan hukum untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan memberi manfaat bagi pembaca agar dapat tumbuh kepedulian sosial pembaca terhadap permasalahan – permasalahan hukum yang terjadi di Indonesia.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe penelitian hukum

Dalam penelitian skripsi ini menggunakan tipe penelitian doktrinal (*doctrinal research*), Menurut Terry Hutchinson mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut : “*doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules goverming a particular legal katogory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficullty and, perhaps, predicts future development.*”¹⁴

Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa penelitian doktrinal memberikan uraian secara tersistem peraturan mengenai pengkategorian hukum tertentu, membuat analisa keterkaitan antar aturan yang dalam penelitian ini dilakukan analisis pada permasalahan penerapan sanksi Saber Pungli yang dipadukan dengan norma-norma, kaidah-kaidah, asas, dalam peraturan perundang-undangan terkait pungli, doktrin, perjanjian, dan putusan pengadilan.

1.5.2 Pendekatan masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini mengacu pada 3 pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*conceptual Approach*), dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan untuk memecahkan isu hukum yang sedang di tangani dengan mempelajari semua peraturan perundang-undangan

¹⁴Terry Hutchinson, ‘The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law’, *Erasmus Law Review*, doi: 10.5553/ELR.000055, No. 3, Desember 2015, h. 131.

dan regulasi yang berkaitan.¹⁵ Kemudian pendekatan konsep (*Conceptual approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di bidang ilmu hukum. kemudian pendekatan kasus (*Case Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang dihadapi yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.¹⁶ Pada penelitian ini kasus yang diambil adalah OTT Saber Pungli di Kabupaten Sidoarjo.

1.5.3 Sumber bahan hukum

Dalam sebuah penelitian untuk memecahkan suatu isu hukum diperlukan sumber-sumber hukum. Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) sumber bahan hukum yaitu :

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan adalah perundang-undangan, perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

¹⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi), Prenada Media, Jakarta, 2017. h.136.

¹⁶*Ibid*, h.158.

¹⁷*Ibid*, h.184.

2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Lembaran (Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890).
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).
4. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899).
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135).
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

- Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5041).
10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungli (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 202).
 11. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135).
 12. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Parkir di Kabupaten Sidoarjo (Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2012 Nomor 1 Seri C, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 31).
 13. Keputusan Bupati Nomor 188/235/438.1.1.3/2018 Tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor 188/678/404.1.1.3/2017 Tentang Unit Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Sidoarjo.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi serta jurnal-jurnal hukum.¹⁸ Dalam penelitian

¹⁸*Ibid*, h.196.

ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku literatur, pendapat para ahli, artikel, konsep dan teori hukum yang terkait dengan sanksi administrasi, satuan tugas sapu bersih pungli, pelayanan publik, korupsi, suap, pungutan liar khususnya terkait sanksi yang diberikan oleh Satgas Saber Pungli yang berkaitan dengan pembahasan pada rumusan masalah yang turut menunjang bahan hukum primer.

1.5.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai atau berkaitan dengan pokok permasalahan yang sedang dikaji.¹⁹

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi terhadap buku literatur atau jurnal hukum yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum kemudian dipelajari berdasarkan relevansi-relevansinya dengan pokok permasalahan yang diteliti selanjutnya dilakukan pengkajian hingga menjadi satu kesatuan yang utuh.

1.5.5 Analisis bahan hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan kemudian disusun dan dianalisis secara sistematis berdasarkan teori dan aturan hukum yang berkaitan dengan penerapan hukum pemberian sanksi dalam

¹⁹ *Ibid*, h. 237.

penegakan saber pungli serta dilakukan interpretasi terhadap aturan-aturan terkait sehingga dapat menemukan jawaban atas rumusan masalah yang dikemukakan.

Pertanggungjawaban Sistematika

Agar pembahasan dalam penelitian ini mudah dipahami maka sistematikanya disusun seperti halnya di bawah ini :

- Bab I memberikan gambaran materi secara umum yang akan dibahas secara menyeluruh sehingga akan meningkatkan minat pembaca untuk membaca secara mendalam mengenai permasalahan yang sedang dibahas. Dalam Bab I berisi mengenai latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat penelitian, Metode penelitian serta sistematika penelitian.
- Bab II menjelaskan tentang rumusan masalah yang pertama yaitu bagaimana pengaturan sanksi pungutan liar oleh satgas saber pungli dalam peraturan perundang-undangan ? dengan membandingkan perbedaan suap, pungli, dan gratifikasi dalam peraturan perundang-undangan kemudian membahas mengenai Satgas Saber Pungli Sidoarjo beserta implemtasi penerapan sanksinya dan mekanisme dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi dengan nilai kecil yang digunakan di Belanda dan Inggris.
- Bab III menjelaskan rumusan masalah kedua yaitu bagaimana ketidakpastian hukum pemberlakuan sanksi Saber Pungli ditinjau dari prespektif hukum Administrasi ? yang mana akan membahas mengenai pemberian sanksi yang dikenakan oleh Satgas Saber Pungli Sidoarjo beserta contoh kasusnya, kemudian dijelaskan terkait penyalahgunaan wewenang

yang dilakukan oleh ASN dalam Hukum Administrasi dan pada akhir bab dijelaskan mengenai *Restorative Justice*.

- Bab IV merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran, berisi ringkasan tentang hasil dari penelitian.