

# **PENEGAKAN HUKUM DALAM MENANGGULANGI PUNGUTAN LIAR TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**

**Wahyu Ramadhani**

*Fakultas Hukum, Universitas Sains Cut Nyak Dhien, Jl. Jend. A. Yani no. 218 Langsa,  
Aceh*

wahyu\_ramadhani95@yahoo.com

**Abstract**, *Illegal charges are acts committed by a person or a Civil Servant or State Official by requiring payment of an unsuitable amount of money based on regulations relating to the payment. This is often equated with extortion. In fact, illegal levies are all unofficial charges, which have no legal basis, so the levies are called illegal levies. Illegal levies in most cases that occur there is an element of abuse of authority. Is there an element of error and criminal responsibility of the act of illegal levies. Abuse of authority of the official in his position to commit the illegal charges partly from the core of offense. Elements against the law is needed to determine a person has committed a crime. Is the element against the law in illegal charges in line with the principle of legality or not. The author is aware of the limitations of the author's ability in completing this writing. However, the author hopes with what the author gives in the writing of this law can be beneficial to the author's self and the whole reader.*

*Keywords: illegal levies and public services*

**Abstrak**, Pungutan liar merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau Pegawai Negeri atau Pejabat Negara 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. Sesungguhnya, pungli adalah sebutan semua bentuk pungutan yang tidak resmi, yang tidak mempunyai landasan hukum, maka tindakan pungutan tersebut dinamakan sebagai pungutan liar (pungli). Pungutan liar di sebagian besar kasus yang terjadi terdapat unsur penyalahgunaan wewenang. Apakah terdapat unsur kesalahan dan pertanggung jawaban pidana dari perbuatan pungutan liar. Penyalahgunaan wewenang pejabat dalam jabatannya melakukan perbuatan pungutan liar sebagian dari inti delik. Unsur melawan hukum sangat di perlukan untuk menentukan seseorang telah melakukan tindak pidana. Apakah unsur melawan hukum dalam pungutan liar sejalan dengan prinsip asas legalitas atau tidak. Penulis menyadari keterbatasan kemampuan penulis dalam menyelesaikan penulisan ini. Namun, penulis berharap dengan apa yang penulis berikan dalam penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi diri pribadi penulis dan seluruh pembaca.

Kata Kunci : pungutan liar (pungli) dan pelayanan publik

## **Pendahuluan**

Pelayanan publik di Indonesia secara umum masih sangat buruk. Berbagai peraturan yang dibuat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik seolah tidak memberi dampak apapun kepada masyarakat. Berbagai tindakan menyimpang dari aparat pelayan publik (*public servant*) tidak juga berkurang, bahkan cenderung menjadi-jadi. Pelayanan publik itu sendiri pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada

masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Namun kondisi yang terjadi di masyarakat menunjukkan bahwa pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi kependudukan belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan masih ditemuinya hambatan.

Secara umum, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi politik untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara yang memerlukan berbagai jenis pelayanan, mulai dari urusan sosial dan politik, berupa pembuatan Akte Lahir, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, kemudian aspek ekonomi dan bisnis, seperti izin berusaha atau berinvestasi, izin mendirikan bangunan, maupun melakukan kegiatan bisnis untuk alasan dan tujuan-tujuan tertentu, sampai kepada berbagai jenis pelayanan publik lainnya.<sup>1</sup>

Setiap warga Negara tidak pernah bisa menghindari dari berhubungan dengan birokrasi pemerintah. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki *legitimasi* untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan yang menyangkut masyarakat dan setiap warga negara. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah menuntut tanggung jawab yang tinggi.

Setiap individu agar diakui keberadaannya sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), maka mereka berkewajiban untuk memiliki dokumen resmi seperti Kartu tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, Akte Kelahiran dan lainnya. Seperti telah disebutkan sebelumnya, yaitu diperlakukan sebagai kartu identitas diri dan menjalankan aktivitas sehari-hari. Untuk mendapatkan kartu identitas atau sejenisnya merupakan kewajiban dari pihak kelurahan sebagai instansi pemerintah yang berada dibawah kecamatan dan langsung berhadapan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang baik dan maksimal dalam rangka pengurusan dokumen ( surat menyurat atau produk hukum).

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya yaitu memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menetapkan dirinya sebagai penguasa dari pada sebagai pelayanan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal seperti ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik.<sup>2</sup>

Seperti diketahui bahwa birokrasi pemerintah mempunyai fungsi mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan supaya kepentingan-kepentingan umum pelayanan administrasi dapat

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm.52

<sup>2</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 2

dipenuhi melalui serangkaian aturan-aturan yang sama bagi semua pihak.<sup>3</sup> Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka dalam sistem birokrasi telah diatur suatu struktur yang dimaksudkan untuk memberikan solusi yang paling mendukung dan mempermudah kinerja para pejabat pemerintah dalam mencapai struktur ini mencakup adanya pembagian kerja, pelimpahan wewenang, dan prinsip impersonalitas yang tidak berbeda-beda dalam pemberian layanan. Salah satunya yaitu mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Pelayanan publik merupakan proses pemberian layanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat atau publik tanpa membedakan golongan tertentu dan diberikan secara sukarela atau dengan biaya tertentu sehingga kelompok yang paling tidak mampu sekalipun dapat menjangkaunya. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya tidak berorientasi pada profit yaitu pelayanan yang dilakukan sebenarnya untuk kepuasan dari pada masyarakat sebagai pelanggan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah.

Keberadaan pungutan liar (pungli) sekarang ini tidak terlepas dari sejarah masa lalu yang penuh kelabu, bahkan pungutan liar (pungli) menjadi satu kebudayaan yang telah melembaga, pungutan liar (pungli) merupakan penyakit masyarakat yang telah membudaya dari tingkat eselon tertinggi sampai tingkat eselon masyarakat kecil.

Pemberantasan pungutan liar (pungli) harus dilakukan secara terpadu dilakukan dengan cara moralistik (pembinaan mental dan moral manusia) dan cara *abolisionistik* (cara penanggulangan gejala) sebagai tindakan *prevektif*. Pemerintah pusat dalam hal ini sudah membentuk satuan tugas sapu bersih pungutan liar yang diatur dalam peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016. Pemerintah menyiapkan tiga cara pelaporan untuk masyarakat agar terlibat aktif melaporkan tindakan pungli di lapangan, baik melalui internet, SMS maupun telepon.<sup>4</sup>

Hasil survei beberapa masyarakat terhadap pelayanan publik di beberapa instansi pemerintahan yang bertugas melayani langsung kepada masyarakat menemukan bahwa praktek pungutan liar (pungli) masih tumbuh subur di berbagai instansi pemerintahan. Sering sekali muncul masalah dalam pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, yang mencerminkan ketidakpuasan terhadap pelayanan publik, antaranya pelayanan yang berbelit-belit, sikap dan tindakan aparat, pelayanan yang suka meminta imbalan, kurang ramah, lamban dalam fasilitas layanan.

Masalah praktek pungutan liar (pungli) terhadap pelayanan publik pun pada proses penyelidikan dan penyidikan mulai dari salah tangkap, melepaskan tersangka tanpa dasar, penanganan kasus yang tidak benar menurut aturan, pemberian suap, pemberian fasilitas sebagai bentuk intervensi yang dapat mengganggu independensi proses hukum yang berjalan. Lebih jauh lagi banyak terjadi relasi kolusif antara konglomerat hitam dan pengacara hitam. Sudah menjadi pengetahuan publik, bahwa dua aktor ini kerap memberikan bantuan material maupun jasa kepada pejabat dan aparat

---

<sup>3</sup> Ghuffan, Ahmad, dan Sudarsono. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hlm. 37

<sup>4</sup> <http://majalahkartini.co.id/berita/peristiwa/saber-pungli-program-pemerintah-sapu-bersih-pungli/>

penegak hukum untuk mengintervensi sebuah proses hukum. Relasi ini yang akhirnya membuat aparat penegak hukum terjebak dalam loyalitas ganda kepada pemberi – pemberi bantuan dan lembaga penegak hukum dengan adanya praktek pungutan liar (pungli) ini, banyak pihak yang dirugikan bahkan kepastian hukum dan keadilan sulit untuk diwujudkan.

Pungutan liar (pungli) sebagai salah satu bentuk kejahatan pemerasan adalah merupakan satu gejala sosial yang bersifat abadi sehingga senantiasa mewarnai sisi kehidupan umat dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu apapun bentuk dan upaya mustahil karena kejahatan itu lahir disebabkan oleh permasalahan yang multi kompleks khususnya permasalahan manusia dalam melakukan pemenuhan kebutuhan hidup sempurna serta kepentingan dari tiap-tiap individu yang berbeda-beda.

Maka dengan demikian pelayanan publik dapat ditafsirkan sebagai tanggung jawab pemerintah atas kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan publik atau masyarakat yang mengandung adanya unsur-unsur perhatian dan kesediaan serta kesiapan dari pelaksana pelayan tersebut. Untuk itu aparat pemerintah tentunya lebih meningkatkan keterampilan atau keahlian dan semangat yang tinggi sebagai public service (pelayan publik), sehingga pelayanan yang diberikan dapat secara maksimal diterima dan memberikan kepuasan kepada masyarakat.<sup>5</sup>

Dari uraian diatas, pungutan liar (pungli) menjadi salah satu fakta yang menghambat kepercayaan masyarakat kepada penegak hukum dalam hal ini pemerintah. Tentunya pemerintah harus optimis untuk merubah situasi tersebut sehingga perlunya adanya langkah - langkah agar bagaimana dapat mengoptimisasi penegak hukum dalam menanggulangi pungutan liar (pungli) agar harapan pemerintah untuk membentuk penegak hukum yang profesional, modern, terpercaya dapat terwujud.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan yang akan di teliti dan dibahas secara lebih mendalam pada penelitian ini adalah Apa faktor yang menyebabkan kurang maksimalnya Penegakan Hukum terhadap pungutan liar (pungli) terhadap pelayanan publik ?

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Empiris*. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dan data yang terdiri dari Studi Kepustakaan (*Liberary Research*). Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *kualitatif* dan disajikan secara deskriptif.

## **Gambaran Umum Pelayanan Publik Di Indonesia**

Berbicara mengenai pelayanan publik, tidak akan ada habisnya untuk dibahas. Banyak pandangan miring manakala kata pelayanan publik itu dibahas. Pelayanan publik sering dikaitkan dengan hal-hal yang kotor, korup, berbelit-belit, dan petugas yang kurang ramah. Mungkin hal ini bisa saja tidak terjadi tetapi inilah realita yang dirasakan penulis

---

<sup>5</sup> Kumorotomo, Wahyu. *Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi Organisasi Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm 78

terjadi di Negara kita. Seharusnya pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Contoh dari pelayanan publik ini banyak sekali. Sebagai contoh pembuatan SIM, E-KTP, jasa listrik (PLN), PDAM, PT KAI, pelayanan pajak, pengurusan paspor dan segala bentuk perizinan.

Pada penulis ini menuliskan kasus pelayanan yang tidak seharusnya terjadi di lingkungan pemerintahan di Indonesia. Mengenai proses pembuatan KTP di Indonesia. Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah identitas kependudukan. Kartu ini wajib dimiliki oleh warga negara Indonesia yang berusia di atas 17 tahun atau sudah menikah. Batas pembuatannya adalah 14 hari semenjak menikah atau berusia 17 tahun dengan biaya gratis atau tanpa uang sepeserpun. Sebagai sampling kasus, terdapat beberapa fakta yang menunjukkan sebaliknya dimana calon pembuat KTP dikenakan semacam charge atau bolehlah secara kasar kita sebut uang sogok. Di kecamatan X sebut saja begitu, ketika proses pembuatan KTP yang sedianya harus mengantri berjam-jam akibat banyaknya yang mengurus KTP dalam sesi foto cukup membayar Rp 20.000 maka akan dipercepat alias tanpa antri dan keesokan harinya KTP sudah siap di tangan. Itulah sekelumit fakta bahwa pembuatan KTP yang sedianya gratis tanpa sepeser uang pun menjadi ajang mencari sampingan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Saya pikir tidak semua instansi baik di kecamatan, atau kelurahan atau RT seperti itu tetapi paling tidak, dari beberapa instansi atau bahkan mungkin banyak instansi, mengingat hal itu sudah menjadi rahasia umum, terjadi hal yang kurang patut seperti itu.

## **Kualitas Pelayanan Publik**

Tujuan pelayanan publik adalah memuaskan dan bisa sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelayanan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik setidaknya mengandung sendi-sendi :

1. Kesedarhanaan, dalam arti prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan yang mencakup:
  - rincian biaya atau tarif pelayanan public
  - prosedur/tata cara umum, baik teknis maupun administratif
3. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Kemudahan akses, yaitu bahwa tempat lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
5. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yakni member pelayananan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
6. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
7. Kesedarhanaan, dalam arti prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
8. Kejelasan yang mencakup:
  - rincian biaya atau tarif pelayanan public
  - prosedur/tata cara umum, baik teknis maupun administratif
9. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
10. Kemudahan akses, yaitu bahwa tempat lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
11. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yakni member pelayananan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
12. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila yang diberikan kepada masyarakat atau pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan ini bukan dari aparatur tetapi dari masyarakat atau pelanggan. Dengan adanya tata cara pelayanan yang jelas dan terbuka, maka masyarakat dalam pengurusan kepentingan dapat dengan mudah mengetahui prosedur ataupun tata cara pelayanan yang harus dilalui. Sehingga pelayanan itu sendiri akan dapat memuaskan masyarakat.

Ada beberapa dimensi yang sangat penting diperhatikan dalam mengukur pelayanan yang berkualitas yaitu :<sup>6</sup>

#### 1. *Tangibility*

---

<sup>6</sup> Zeithaml, dan Bitner. *Service Marketing Integrating Customer Across the Firm 2nd ed.* (Boston: Mc Graw Hill. 2000), hlm.45

Dapat berupa tampilan fisik, peralatan, penggunaan alat bantu yang dimiliki pemberi layanan. Hal ini sangat penting sekali mengingat masyarakat akan merasa lebih nyaman berada dalam sarana fisik yang bersih, rapi dan nyaman serta mudah dalam mengidentifikasi antara pembeli pelayanan dengan orang lain.

#### 2. *Reabili*

Kesesuaian antara kenyataan pelayanan yang diberikan dengan pelayanan yang dijanjikan. Hal ini penting karena akan mempengaruhi perencanaan usaha dan kepastian dari masyarakat dalam mendapatkan pelayanan

#### 3. *Responsiveness*

Kemampuan dalam pemberian pelayanan secara tepat dan cepat. Pemberi layanan harus bertanggung jawab dalam memberikan penyelesaian masalah- masalah yang dihadapi masyarakat.

#### 4. *Assurance*

Keahlian yang diperlukan dalam memberikan pelayanan sehingga pelanggan atau masyarakat merasa terbebas dari resiko atau kerugian karena gagalnya pelayanan.

#### 5. *Empathy*

Adanya kedekatan dan pemahaman baik antara pemberi pelayanan dengan masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan memuat akses komunikasi yang dapat memudahkan komunikasi antar pemberi pelayanan dapat mengenal masyarakat dengan baik dan keinginan masyarakat dalam proses pelayanan dapat dimengerti.

#### 6. *Responsiveness*

Kemampuan dalam pemberian pelayanan secara tepat dan cepat. Pemberi layanan harus bertanggung jawab dalam memberikan penyelesaian masalah- masalah yang dihadapi masyarakat.

#### 7. *Assurance*

Keahlian yang diperlukan dalam memberikan pelayanan sehingga pelanggan atau masyarakat merasa terbebas dari resiko atau kerugian karena gagalnya pelayanan.

#### 8. *Empathy*

Adanya kedekatan dan pemahaman baik antara pemberi pelayanan dengan masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan memuat akses komunikasi yang dapat memudahkan komunikasi antar pemberi pelayanan dapat mengenal masyarakat dengan baik dan keinginan masyarakat dalam proses pelayanan dapat dimengerti.

### **Bentuk-bentuk Pelayanan Publik**

Pemerintah melalui lembaga dan segenap aparaturnya bertugas

menyelenggarakan dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat.<sup>7</sup>

Menurut Moenir bentuk pelayanan ada tiga macam yaitu :

1. Pelayanan dengan lisan

Pelayanan dengan lisan ini dilakukan oleh petugas-petugas bidang hubungan masyarakat (humas), bidang layanan informasi dan bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada masyarakat mengenai berbagai fasilitas layanan yang tersedia.

Agar pelayanan lisan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan, adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku pelayanan, yaitu :

- Memahami benar masalah-masalah yang termasuk kedalam bidang tugasnya
- Mampu memberikan penjelasan apa-apa saja yang perlu dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- Bertingkah laku sopan dan ramah tamah
- Harus dalam keadaan sepi, tidak berbincang, dan berbicara dengan sesama pegawai, karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas.

2. Pelayanan dengan tulisan

Dalam bentuk tulisan, pelayanan yang diberikan dapat berupa pemberian penjelasan kepada masyarakat dengan penerangannya berupa tulisan suatu informasi mengenai hal atau masalah yang sedang terjadi.

Pelayanan dalam bentuk tulisan terdiri dari dua macam yaitu :

- Layanan yang berupa petunjuk, informasi yang sejenis yang dilakukan kepada orang-orang yang berkepentingan agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga.
- Pelayanan yang berupa reaksi tertulis atau permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan dan sebagainya.

3. Pelayanan bentuk perbuatan

Layanan dalam bentuk perbuatan adalah pelayanan yang diberikan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar kesanggupan atau penjelasan secara lisan.

## **Peran Pemerintah dalam Pelayanan Publik**

Peran pemerintah atau dengan kata lainnya birokrasi memiliki peranan

---

<sup>7</sup> Moenir, HAS. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Edisi V, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 160-166



kedudukan, dan fungsi yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang tidak dapat digantikan fungsinya oleh lembaga-lembaga lainnya. Birokrasi ini tidak hanya menyangkut kepada birokrasi tetapi akan sangat terkait dengan organisasi dan manajemen pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan publik.

Suatu pemerintahan akan berjalan dengan baik apabila dikontrol oleh kekuatan-kekuatan politik atau organisasi massa. Namun, bila kekuatan-kekuatan politik dan organisasi massa tersebut kurang mampu menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agresi kepentingan masyarakat, apalagi bila tidak ditunjang dengan adanya proses pengambilan keputusan (*rule making*) dan pengontrolan pelaksanaan keputusan yang baik, maka hal ini bias mengakibatkan kekuasaan birokrasi menjadi besar. Bila kekuasaan birokrasi lebih besar, akan memungkinkan aparat birokrasi dapat dengan leluasa mengendalikan lingkungan luar birokrasi, sehingga dapat mengokohkan kedudukannya dalam tatanan organisasi pemerintahan Negara.

Penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat mengakibatkan pemerinta gagal untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan gagal merealisasikan program-program yang telah diputuskan. Dalam situasi demikian, maka aparat birokrasi mengakibatkan menyusutnya *sense of responsibility* (rasa tanggung jawab). Menyusutnya rasa tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan. Inilah yang diduga menjadi pangkal tolak kurang sigapnya aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kejadian-kejadian tersebut lebih disebabkan karena paradigma pemerintahan yang masih belum mengalami perubahan mendasar. Paradigma lama tersebut ditandai dengan perilaku aparatur Negara di lingkungan birokrasi yang masih menempatkan dirinya untuk dilayani bukannya untuk melayani. Padahal pemerintahan seharusnya melayani bukannya dilayani. Seharusnya, dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku melayani bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit, sederhana bukan berbelit-belit, terbuka untuk setiap orang bukan segelintir orang.

### **Pengertian Pungutan Liar (Pungli)**

Pungutan liar atau pungli adalah pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut dilokasi atau pada kegiatan tersebut tidak sesuai ketentuan. Sehingga dapat diartikan sebagai kegiatan memungut biaya atau meminta uang secara paksa oleh seseorang kepada pihak lain dan hal tersebut merupakan sebuah praktek kejahatan atau perbuatan pidana. Kegiatan pungutan liar (selanjutnya disebut pungli) bukanlah hal baru. Pungli berasal dari frasa pungutan liar yang secara

etimologis dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang memungut bayaran/meminta uang secara paksa. Jadi pungli merupakan praktek kejahatan.<sup>8</sup>

Pungutan liar merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau Pegawai Negeri atau Pejabat Negara 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.

Sesungguhnya, pungli adalah sebutan semua bentuk pungutan yang tidak resmi, yang tidak mempunyai landasan hukum, maka tindakan pungutan tersebut dinamakan sebagai pungutan liar (pungli). Dalam bekerjanya, pelaku pungli selalu diikuti dengan tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap pihak yang berada dalam posisi lemah karena ada kepentingannya.

Dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e UU Nomor 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c UU Nomor 3 Tahun 1971, dan Pasal 12 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada UU Nomor 20 Tahun 2001 (Memahami untuk membasmi), Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, Pengertian pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri. Penulis berkesimpulan bahwa pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau aparatur Negara yang memiliki dan menyalahgunakan suatu kewenangan tertentu dengan mengharap sebuah imbalan dengan menyalahi aturan hukum sehingga menimbulkan akibat moril dan materil bagi orang lain.

## **Pungutan Liar dalam Pandangan Hukum**

Pungutan liar (Pungli) merupakan suatu tindakan pelanggaran hukum. Dimana dalam KUHP sudah diatur mengenai pungutan liar tersebut. Adapun penjelasan beberapa pasal di dalam KUHP yang dapat mengakomodir perbuatan pungutan liar adalah sebagai berikut :

- Pasal 368 KUHP

“Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa orang lain dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, untuk memberikan sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian adalah milik orang lain, atau supaya memberikan hutang maupun menghapus piutang, diancam, karena pemerasan, dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun.”

---

<sup>8</sup> Lijan Poltak Sinambela. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2006), hlm 96.

- Pasal 415 KUHP

"Seorang pegawai negeri atau orang lain yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum terus-menerus atau untuk sementara waktu, yang dengan sengaja menggelapkan uang atau surat-surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga itu diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau menolong sebagai pembantu dalam melakukan perbuatan tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun".

- Pasal 418 KUHP:

"Seorang pegawai negeri yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau sepatutnya harus diduganya, bahwa hadiah atau janji itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji itu ada hubungan dengan jabatannya, diancam dengan pidana penjara paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah".

- Pasal 423 KUHP

"Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa orang lain untuk menyerahkan sesuatu, melakukan suatu pembayaran, melakukan pemotongan terhadap suatu pembayaran atau melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi sendiri, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun."

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kejahatan yang diatur dalam Pasal 423 KUHP merupakan tindak pidana korupsi, sehingga sesuai dengan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 12 huruf e dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, pelakunya dapat dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau dengan pidana penjara paling singkat empat tahun dan paling lama dua puluh tahun dan pidana denda paling sedikit dua puluh juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah.

Berdasarkan ketentuan pidana tersebut di atas, kejahatan pungutan liar dapat dijerat dengan tindak pidana di bawah ini:

a. Tindak pidana penipuan

Penipuan dan pungutan liar adalah tindak pidana yang mana terdapat unsur-unsur yang sama dan saling berhubungan, antara lain untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan rangkaian kebohongan untuk atau agar orang lain menyerahkan barang atau sesuatu kepadanya.

b. Tindak pidana pemerasan

Penipuan dan pungutan liar adalah tindak pidana yang mana terdapat unsur-unsur yang sama dan saling berhubungan, antara lain untuk menguntungkan diri sendiri atau

orang lain secara melawan hukum dengan rangkaian kekerasan atau dengan ancaman agar orang lain menyerahkan barang atau sesuatu kepadanya.

c. Tindak pidana korupsi

Tindak pidana korupsi yang sangat erat kaitannya dengan kejahatan jabatan ini, karena rumusan pada pasal 415 pasal penggelapan dalam KUHP diadopsi oleh UU No. 31 tahun 1999 yang kemudian diperbaiki oleh UU No. 20 tahun 2001, yang dimuat dalam pasal 8.

## **Unsur-unsur Pungutan Liar**

Pungutan liar terdiri atas unsur- unsur obyektif dan unsur-unsur subjektif antara lain, yaitu:

a. Unsur-unsur Obyektif

Pada pungutan liar yang menjadi unsur-unsur obyektif dalam hal ini diatur dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e UU Nomor 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP adalah :

1. Pegawai negeri atau penyelenggara negara (deambtenaar)
2. Menyalahgunakan kekuasaan (misbruik van gezag);
3. Memaksa seseorang (iemand dwigen om) untuk :
  - Memberikan sesuatu (iets af geven);
  - Membayar (uitbetaling);
  - Menerima pembayaran dengan potongan, atau (eene terughouding genoegen nemen bij eene uitbetaling);
  - Mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri (een persoonlijken dienst verrichten).

b. Unsur-unsur Subyektif

Pada pungutan liar yang menjadi unsur-unsur subjektif dalam hal ini diatur dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e UU Nomor 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP adalah :

1. Atau dengan maksud untuk (met het oogmerk om) menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum (zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen);
2. Menguntungkan secara melawan hukum (wederrechtelijk te bevoordelen)

## **Faktor Penyebab Pungutan Liar**

Pada umumnya, pungutan liar dilakukan petugas layanan publik kategori birokrat kelas rendah. Motifnya adalah untuk menambah penghasilan akibat gaji resmi para birokrat rata-rata masih tergolong rendah. Bila birokrasi tingkat tinggi bisa melakukan korupsi untuk menambah penghasilannya, maka birokrasi tingkat rendah melalui

pungutan liar. Adanya kesempatan, lemahnya pengawasan dan rendahnya etika birokrat menjadi faktor pendorong suburnya perilaku korupsi melalui pungutan liar.

Dalam proses pelayanan publik, posisi masyarakat sangat rentan menjadi korban pungutan liar karena daya tawar yang rendah. Masyarakat "dipaksa" menyerahkan sejumlah uang tambahan karena ketiadaan lembaga pengawasan yang efektif untuk memaksa birokrat yang kerap melakukan pungutan liar. Masyarakat juga tidak mendapatkan lembaga pengaduan yang bonafid karena rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap citra para birokrat. Selain itu, pengaduan masyarakat kerap kali tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari inspektorat sebagai pengawas internal.

Pada sisi lain, masyarakat pun kerap menyumbang kontribusi terhadap tumbuh suburnya praktek pungutan liar dengan cara membiasakan memberi uang tanpa mampu bersikap kritis melakukan penolakan pembayaran diluar dari biaya resmi. Budaya "memberi" masyarakat untuk memperlancar urusan dengan birokrat susah untuk dihilangkan karena telah berlangsung selama berabad-abad. Sejak zaman feodal, masyarakat terbiasa "memberi" kepada upeti kepada raja dan aparat kerajaan.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan seseorang melakukan pungutan liar, yaitu:<sup>9</sup>

1. Penyalahgunaan wewenang, Jabatan atau kewenangan seseorang dapat melakukan pelanggaran disiplin oleh oknum yang melakukan pungutan liar.
2. Faktor mental, Karakter atau kelakuan dari pada seseorang dalam bertindak dan mengontrol dirinya sendiri.
3. Faktor ekonomi, Penghasilan yang bisa dikatakan tidak mencukupi kebutuhan hidup tidak sebanding dengan tugas/jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong untuk melakukan pungli.
4. Faktor kultural dan Budaya Organisasi. Budaya yang terbentuk di suatu lembaga yang berjalan terus menerus terhadap pungutan liar dan penyuaipan dapat menyebabkan pungutan liar sebagai hal biasa.
5. Terbatasnya sumber daya manusia.
6. Lemahnya sistem kontrol dan pengawasan oleh atasan.

## **Penutup**

Berdasarkan ulasan yang telah dijelaskan di atas. Telah jelas bahwa "Wajah Pelayanan di Indonesia" masih terlihat buruk, masih banyak hal-hal yang perlu diperbaiki terkait masalah pelayanan terhadap publik. Gambaran umum pelayanan di Indonesia masih di nodai dengan adanya tindakan Pungutan Liar, Pelayanan yang berbelit-belit, penyelenggara pelayanan yang tidak ramah dan praktek korupsi yang masih sering ditemukan.

---

<sup>9</sup> Wijayanto, dkk, *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 36.

Secara umum pungli diartikan sebagai pungutan yang dilakukan secara tidak sah atau melanggar aturan, oleh dan untuk kepentingan pribadi. Menurut KPK pungli termasuk gratifikasi yang merupakan kegiatan melanggar hukum dimana pelakunya dapat dikenakan pidana penjara maupun pidana denda. Pungutan liar (pungli) adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau Pegawai Negeri atau Pejabat Negara dengan meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Pungutan liar (pungli) adalah jenis pelanggaran hukum yang masuk kategori korupsi. Pungutan liar juga termasuk dalam kategori kejahatan jabatan, di mana dalam konsep kejahatan jabatan di jabarkan bahwa pejabat demi menguntungkan diri sendiri atau orang lain, menyalahgunakan kekuasaannya untuk memaksa seseorang untuk memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

## **Daftar Pustaka**

- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Ghuffan, Ahmad, dan Sudarsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991
- Kumorotomo, Wahyu, *Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi Organisasi Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006
- Moenir, HAS., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Edisi V, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Poltak Sinambela, Lijan, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2006.
- Wijayanto, dkk. *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010
- Zeithaml, dan Bitner, *Service Marketing Integrating Customer Across the Firm 2nd ed.* Boston: Mc Graw Hill, 2000
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Kitap Undang-Undang Hukum Pidana
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016
- <http://majalahkartini.co.id/berita/peristiwa/saber-pungli-program-pemerintah-sapu-bersih-pungli/>