



KONSTRUKSI PENGAWASAN INDEPENDEN UNTUK MENCEGAH TINDAK PIDANA PUNGUTAN LIAR DALAM PELAYANAN PUBLIK

Pandji Ndaru Sonatra, Widodo Tresno Novianto, dan Agus Riewanto

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jl. Ir. Sutami No.36A, Jebres, Kota Surakarta, Jawa Tengah, 57126
lord.sonatra@gmail.com

Abstract

This conceptual idea aims to conduct a study of the prevention of criminal acts of illegal levies to realize good governance. This conceptual idea examines issues regarding what are the factors that lead to the ineffectiveness of the surveillance system in preventing illegal acts of crime in public services. The ineffectiveness of the supervision system is due to the lack of direct supervision during the transaction process between service users and the apparatus, the absence of special laws governing criminal acts of illegal levies, and the existing supervisory system has not been built integrally. In order to prevent criminal acts of illegal levies, the construction of an independent supervisory institution model is needed, whose main task and function is to provide witnesses in all transactional activities for the effectiveness of public services.

Keywords: *Illegal Levies; Legal Reform; Governance*

Abstrak

Gagasan konseptual ini bertujuan untuk melakukan suatu kajian tentang pencegahan tindak pidana pungutan liar untuk mewujudkan *good governance*. Gagasan konseptual ini mengkaji permasalahan mengenai apa saja faktor yang menyebabkan tidak efektifnya sistem pengawasan dalam pencegahan tindak pidana pungutan liar di dalam pelayanan publik. Tidak efektifnya sistem pengawasan dikarenakan tidak adanya pengawasan langsung pada saat proses transaksi antara pengguna jasa dengan aparatur, tidak adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang tindak pidana pungutan liar, dan sistem pengawasan yang ada saat ini belum terbangun secara integral. Guna mencegah tindak pidana pungutan liar maka diperlukan konstruksi model lembaga pengawas independen yang tugas pokok dan fungsinya adalah memberi saksi administrasi dalam semua kegiatan transaksional guna efektifitas pelayanan publik.

Kata Kunci : Pungutan Liar; Pembaruan Hukum; Penyelenggaraan Pemerintahan

A. Pendahuluan

Korupsi, di Indonesia telah menjadi suatu penyakit di dalam sistem pemerintahan dan merupakan gambaran dari betapa buruknya tata pemerintahan. Salah satu permasalahan korupsi di negeri ini adalah korupsi di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan dan buruknya sektor pelayanan publik. Tindak pidana korupsi yang sering terjadi di dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah praktek pungutan liar (Pungli).

Pungutan liar adalah pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut. Kegiatan pungutan liar (pungli) bukanlah hal baru. Pungutan liar berasal dari frasa pungutan liar yang secara etimologis dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang memungut bayaran/meminta uang secara paksa (Sinambela, 2006). Jadi pungutan liar merupakan praktek kejahatan dan termasuk dalam golongan perbuatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999). Dalam ranah penyelenggaraan pemerintahan



maka praktek 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 dan kejahatan dalam jabatan (Sinambela, 2006).

Ketentuan mengenai tindak pidana pungutan liar sebagai kejahatan jabatan diatur di dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 20 Tahun 2001) yang berasal dari Pasal 423 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang dirujuk dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada UU No. 20 Tahun 2001. Definisi pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan 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 (Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001). Bahwa dalam hal ini 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 pada umumnya dilakukan petugas layanan publik dari kategori birokrat kelas rendah hingga pada unsur pimpinan. Adanya kesempatan, lemahnya pengawasan dan rendahnya etika birokrat menjadi faktor pendorong suburnya perilaku korupsi melalui pungutan liar (Ramadhani, 2017). Tingginya tingkat ketidakpastian pelayanan sebagai akibat adanya prosedur pelayanan yang panjang dan melelahkan juga menjadi penyebab dari semakin banyaknya

masyarakat yang menyerah ketika berhadapan dengan pelayanan publik yang korupsi. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat cenderung semakin toleran terhadap praktik pungutan liar dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2002).

Segala upaya telah dilakukan pemerintah dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pungutan liar dan korupsi, dengan berbagai langkah seperti menerbitkan peraturan perundang-undangan, membuat sistem pengawasan intern maupun ekstern pada instansi pemerintah, dan melakukan pembenahan dan pembaharuan sistem administrasi dalam pelayanan publik. Namun tindak pidana pungutan liar masih terus saja terjadi, fakta ini dapat dilihat pada fenomena kasus pungutan liar yang melibatkan pejabat pemerintahan, tersangka yang diduga melakukan pungutan liar di Kementerian Perhubungan ditangkap Kepolisian Daerah Metro Jaya bersama Markas Besar Polri melalui sebuah operasi tangkap tangan pada 11 Oktober 2016 (www.bbc.com/indonesia, "Dugaan Pungli Miliaran Rupiah Di Kemenhub, Presiden Jokowi Datangi Lokasi," https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/10/161011_indonesia_kemenhub_suap, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017).

Sebagai respon atas kondisi pungutan liar yang semakin meresahkan, kemudian Presiden Republik Indonesia Joko Widodo mengeluarkan Perpres No. 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar sebagai landasan pembentukan Satuan Tugas Sapu Bersih (Saber) Pungutan liar (www.nasional.tempo.co, "Setelah OTT Di Kemenhub Jokowi Bentuk Satgas Saber Pungutan Liar," <https://nasional.tempo.co/read/811672/setelah-ott-di-kemenhub-jokowi-bentuk-satgas-saber-pungli>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017). Urgensi pembentukan Satgas Saber Pungutan liar ini dilakukan sebagai langkah tegas dan nyata dari pemerintah untuk memberantas pungutan liar serta

memulihkan kepercayaan publik, memberikan keadilan dan kepastian hukum kepada masyarakat.

Setelah dibentuknya Satgas Saber Pungli upaya pemberantasan pungutan liar menunjukkan hasil yang begitu signifikan, selama 10 bulan (20 Oktober 2016 – 19 Juli 2017) Satgas Saber Pungli terbentuk, Satgas Saber Pungli telah melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) sebanyak 1.002 kali. Dalam beberapa kasus, sektor pelayanan publik hingga pendidikan disebut paling banyak melakukan praktik pungutan liar. Seperti di Jawa Tengah terdapat sejumlah kepala desa di Jawa Tengah ditangkap tim saber pungli terkait kepengurusan sertifikat program nasional (prona) pertanahan (www.regional.kompas.com, “sejumlah kades ditangkap tim saber pungli ganjar lapor jokowi,” <https://regional.kompas.com/read/2017/03/01/22470011/sejumlah.kades.ditangka.p.tim.saber.pungli.ganjar.lapor.jokowi>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2018), dan ditemukan juga adanya oknum pejabat yang diduga terlibat kasus pungutan liar retribusi parkir, seperti tarif parkir yang dikenakan untuk sepeda motor sebesar Rp 5 ribu dan mobil Rp 10 ribu. Padahal sesuai Perda seharusnya tarif parkir yang dikenakan hanya Rp 1.000 untuk sepeda motor dan mobil Rp 2 ribu (www.metrojateng.com, “dewan minta kasus pungli retribusi parkir diusut tuntas,” <https://metrojateng.com/dewan-minta-kasus-pungli-retribusi-parkir-di-usut-tuntas/>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2018). Seperti yang di sampaikan oleh Ketua Satgas Saber Pungli, Komjen Pol Dwi Priyatno khusus di Jawa Tengah terdapat 35 kasus OTT Pungli dengan jumlah tersangka 69 orang. Dari 35 kasus tersebut, 9 di antaranya kasus pungli program nasional, 15 kasus pungli pengurusan izin, 7 kasus pungli parkir, dan 4 kasus modus lain (www.news.detik.com, “Selama 2017 Satgas Saber Pungli Lakukan 1.201 OTT,” <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3707887/selama-2017-satgas-saber-pungli-lakukan-1201-ott>, diakses pada tanggal 26 Mei 2018).

Dilihat dari banyaknya pelaku pungli yang tertangkap dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT), dalam upaya pemberantasan pungutan liar ini masih terlihat dalam upaya pencegahan masih sangat dominan dilakukan dengan cara penegakan hukum (represif). Pada dasarnya dilakukannya OTT oleh Satgas Saber Pungli ini juga berdasarkan pada laporan dari masyarakat dan intelijen. Gencarnya OTT ini menunjukkan bahwa fungsi pencegahan, khususnya fungsi sistem pengawasan yang ada untuk melakukan tugas pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan saat ini belum terlihat efektif, hal ini terlihat dari banyaknya laporan dari masyarakat yang melaporkan kepada Satgas Saiber Pungli terkait dengan pungutan liar (www.pikiran-rakyat.com, “satgas saber pungli terima 32.671 laporan,” <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2017/10/03/satgas-saber-pungli-terima-32671-laporan-jawa-barat-tertinggi-410747>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017).

Meskipun sudah menjadi kesadaran kolektif bahwa korupsi harus diberantas, namun kesadaran kolektif itu tidak sebanding dengan realitas korupsi yang masih saja terus dan terus terjadi di tengah-tengah kehidupan masyarakat disekitar kita (Kristiana, 2016). Sanksi saja ternyata tidak efektif untuk menghentikan atau membuat jera para pelaku tindak pidana pungutan liar. Dengan demikian diperlukan suatu pembaruan dalam sistem pengawasan sebagai kekuatan pemberantasan perilaku koruptif, karena faktor utama terjadinya praktek pungutan liar adalah karena lemahnya sistem pengawasan disaat proses transaksi antara pengguna jasa dengan petugas, serta dalam prakteknya tindak pidana pungutan liar dilakukan secara terstruktur dan melembaga dari petugas dengan pangkat rendah hingga atasan melakukan penyalahgunaan kewenangan (Solahuddin, 2016). Konsep pembaharuan sistem pengawasan ini berupa lembaga negara independen selanjutnya disebut sebagai Lembaga Pengawas Independen yang dalam melaksanakan tugasnya bebas dari kekuasaan manapun, dengan tugas

pokok dan fungsi sebagai saksi administrasi pada saat transaksi, serta mengawal jalannya penyelenggaraan pemerintahan.

Bertitik tolak dari pokok-pokok pemikiran tersebut di atas, maka gagasan konseptual ini bermaksud melakukan suatu kajian mengenai apa faktor penyebab tidak efektifnya sistem pengawasan dalam upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar dan memberikan solusi bagaimana seharusnya membuat suatu sistem pengawasan dalam upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar untuk mewujudkan *good governance* di dalam pelayanan publik.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Faktor Penyebab Tidak Efektifnya Sistem Pengawasan dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Pungutan Liar Di Dalam Pelayanan Publik

Pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah tidak saja dimaksudkan sebagai upaya menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik sengaja maupun tidak disengaja. Namun juga sebagai upaya untuk memperbaikinya manakala sudah terjadi kekeliruan. Sistem pengawasan internal maupun eksternal sudah dibentuk, peraturan perundang-undangan sudah diciptakan untuk mendukung langkah mengawal dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), namun persoalan pungutan liar masih saja terus terjadi dan ada. Mempertimbangkan terhadap lemahnya dan kurang efektifnya upaya pencegahan pungutan liar di dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka sebagai realisasi kebijakan reformasi hukum, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo membentuk Satuan Tugas Sapu Bersih (Saber) Pungutan Liar melalui Perpres No. 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (www.nasional.tempo.co, "*Setelah OTT Di Kemenhub Jokowi Bentuk Satgas Saber Pungutan Liar*," [saber-pungli, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017\).](https://nasional.tempo.co/read/811672/setelah-ott-di-kemenhub-jokowi-bentuk-satgas-</p></div><div data-bbox=)

Setelah dibentuknya Satgas Saber Pungli upaya pemberantasan pungutan liar menunjukkan hasil yang begitu signifikan, selama 10 bulan (20 Oktober 2016 – 19 Juli 2017) Satgas Saber Pungli terbentuk, Satgas Saber Pungli telah melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) sebanyak 1.002 kali. Dalam beberapa kasus, sektor pelayanan publik, perizinan di pemerintahan daerah hingga pendidikan disebut paling banyak melakukan praktik pungutan liar (www.nasional.kompas.com, "*Sektor Pelayanan Publik Hingga Pendidikan Disebut Paling Banyak Pungutan Liar*," <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/17/09505371/sektor-pelayanan-publik-hingga-pendidikan-disebut-paling-banyak-pungli>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017). Upaya pencegahan dan pemberantasan pungutan liar yang dilakukan oleh pemerintah masih cenderung menggunakan cara-cara penindakan (*represif*), dalam hal ini kinerja yang dilakukan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Satgas Saber Pungli) menunjukkan progres atau kemajuan dalam pemberantasan tindak pidana pungutan liar, namun jika ditinjau lebih jauh lagi, hal ini justru menunjukkan bahwa semakin banyaknya Aparatur Sipil Negara yang ditangkap dalam Operasi Tangkap Tangan, menunjukkan praktek pungutan liar ini masih terus terjadi, dan belum optimalnya sistem pengawasan dalam upaya pencegahan (*preventif*). Penindakan terhadap tindak pidana pungutan liar memang identik dengan Operasi Tangkap Tangan (OTT) seperti halnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan penyuapan yang berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan oleh aparatur sipil negara, karena dalam pembuktiannya, tindak pidana pungutan liar ini cenderung sulit untuk dibuktikan seperti halnya tindak pidana korupsi dan penyuapan, karena modus operandinya dilakukan secara diam-diam dan tidak terlihat (*invisible crime*), sehingga dalam tindak pidana pungutan liar ini, aparat penegak hukum



menggunakan langkah penindakan dengan cara operasi tangkap tangan.

Faktor penyebab tidak efektifnya sistem pengawasan dalam upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar sangat beragam dan saling mengait dan mempengaruhi antara faktor yang satu dengan faktor yang lain, dan faktor-faktor penyebab tersebut merupakan satu kesatuan yang berdampak pada tidak efektifnya sistem pengawasan dalam upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar.

Tidak efektifnya sistem pengawasan di dalam penyelenggaraan pemerintahan dipengaruhi oleh beberapa kendala, seperti yang disampaikan oleh Anggota Kelompok Kerja Unit Penindakan Satgas Saber Pungli Kabupaten Sragen & Kanit IDIK II Sat Reskrim Polres Sragen yaitu Bapak Ipda Suparno, S.H., (Wawancara dengan Ipda Suparno, S.H., Anggota Kelompok Kerja Unit Penindakan Satgas Saber Pungli Kabupaten Sragen, tanggal 27 April 2018 di Polres Sragen), Kepala Subbag Administrasi Umum dan Keuangan Inspektorat Kabupaten Sragen & Anggota Administrasi Umum Satgas Saber Pungli Kabupaten Sragen yaitu Bapak R. Triyono Putro, S.H., M.Si., (Wawancara dengan R. Triyono Putro, S.H., M.Si, Kepala Subbag Administrasi Umum dan Keuangan Inspektorat Kabupaten Sragen, tanggal 27 April 2018 di Inspektorat Kabupaten Sragen), dan Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yaitu Ibu Tri Lindawati, S.Pi, S.S, M.A., (Wawancara dengan Tri Lindawati, S.Pi, S.S, M.A, Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, tanggal 25 April 2018 di Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah) bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi tidak efektifnya sistem pengawasan dalam upaya mencegah terjadinya tindak pidana pungutan liar yaitu sebagai berikut, pertama adanya faktor kelemahan pada mekanisme pengawasan, yaitu dalam sistem pengawasan yang ada belum terbangun secara integral dan berkesinambungan antara lembaga-lembaga pengawas internal maupun eksternal seperti Inspektorat, Ombudsman, dan Satgas Saber

Pungli. Belum adanya mekanisme pengawasan langsung pada saat transaksi pada tempat pelayanan publik antara aparatur dan masyarakat pengguna jasa juga dapat memberi kesempatan pada oknum aparatur untuk melakukan pungutan liar, dan selanjutnya tidak tersedianya tempat pengaduan langsung di tempat-tempat pelayanan publik di dalam penyelenggaraan pemerintahan hal ini dapat berdampak pada sulitnya masyarakat untuk melakukan pengaduan langsung apabila mengalami permasalahan yang timbul terkait dengan pelayanan publik. Kedua, adanya faktor kelemahan pada struktur sistem pengawasan, yaitu kurang terkoordinirnya pembagian kerja antara lembaga, badan dan satuan tugas khusus dalam fungsi pengawasan. Masih muncul konflik kepentingan antara oknum aparatur penyelenggara pemerintahan dengan petugas pengawasan (*conflict of interest*) sehingga proses pengawasan dan penindakan tidak berjalan sesuai dengan prosedur. Ketiga, adanya faktor kelemahan substansi atau peraturan, yaitu kurang komprehensifnya regulasi yang mengatur khusus tentang tindak pidana pungutan liar, tidak adanya undang-undang yang mengatur khususnya tentang tindak pidana pungutan liar ini berimplikasi pada sulitnya aparat yang menjalankan sistem pengawasan mengklasifikasi mana saja perbuatan yang dikategorikan termasuk di dalam tindak pidana pungutan liar. Keempat, adanya faktor kelemahan di dalam budaya hukum pada masyarakat, yaitu pembiaran pungutan liar karena takut tidak mendapat pelayanan dengan baik, buruknya integritas dari penyelenggara pemerintahan, dan masih adanya beberapa aparat penegak hukum yang tidak bekerja secara profesional.

Kelima, adanya faktor kelemahan teknis, saat ini pemerintah belum sepenuhnya fokus pada satu tujuan untuk peningkatan sarana pada lembaga pengawasan, karena anggaran harus dibagi menjadi beberapa bagian untuk seluruh lembaga maupun badan yang melakukan fungsi sistem pengawasan baik internal maupun eksternal, hal ini menyebabkan

tidak efisien dan efektifnya pada pencapaian tujuan pengoptimalan sistem pengawasan, sehingga hal ini menyebabkan fungsi pengawasan yang ada saat ini masih jauh dari ideal.

Beberapa faktor tersebut merupakan kendala dan kelemahan yang mempengaruhi tidak efektifnya sistem pengawasan. Sehingga menyebabkan aparatur yang bertugas menjalankan fungsi pengawasan kesulitan untuk melakukan pencegahan tindak pidana pungutan liar di dalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu untuk memperbaiki tidak efektifnya sistem pengawasan, maka seharusnya dibutuhkan suatu pembaruan hukum dan sistem pengawasan agar permasalahan maupun kendala dalam melakukan fungsi pengawasan pada pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat diatasi agar dapat berjalan secara optimal dan efektif.

2. Sistem Pengawasan dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Pungutan Liar Untuk Mewujudkan *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik.

Sistem pengawasan dalam pencegahan tindak pidana pungutan liar di dalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan yang ada saat ini belum menunjukkan hasil yang efektif dan optimal, masih ditemukan beberapa faktor kendala di dalam menjalankan fungsi pengawasan baik pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektorat maupun pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Ombudsman, yaitu seperti dalam menjalankan kinerjanya aparatur pengawas tidak di dukung dengan adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang tindak pidana pungutan liar, tidak disediakannya mekanisme sistem pengawasan langsung pada saat transaksi antara aparatur dengan masyarakat, tidak diciptakannya tempat pengaduan langsung di tempat-tempat pelayanan publik sehingga berdampak pada kurangnya kepastian hukum kepada masyarakat yang mengalami maladministrasi maupun pungutan liar.

Faktor-faktor tersebut yang menyebabkan tidak efektifnya penanggulangan tindak pidana pungutan liar di dalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan, sehingga perlu di buat suatu konstruksi mekanisme sistem pengawasan dan landasan hukum yang baru yang lebih komprehensif dan sistematis agar tindak pidana pungutan liar di dalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan ini bisa dihilangkan, sehingga *Good Governance* dapat diwujudkan.

Ditinjau dari sisi efektivitas hukum (Arief, 2013), sektor pengawasan sebagai upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar masih terlihat tidak begitu berperan secara efektif, hal ini dapat dilihat dalam upaya pemberantasan pungutan liar yang cenderung masih menggunakan cara-cara dalam bentuk penegakan hukum (represif), banyaknya pelaku yang tertangkap Operasi Tangkap Tangan (OTT) ini menunjukkan bahwa praktek pungutan liar masih terus terjadi. Selama praktek pungutan liar ini tidak ada yang melaporkan, maka pungutan liar ini akan terus terjadi.

Memperhatikan berbagai langkah kebijakan penanggulangan pungutan liar di Indonesia, bahwa strategi kebijakan pemerintah lebih fokus pada upaya melakukan “pembaharuan perundang-undangan” (*law reform*). Upaya melakukan pembaharuan undang-undang merupakan langkah yang sepatutnya dilakukan di satu sisi, namun di sisi lain masalah korupsi dan pungutan liar sarat dengan berbagai kompleksitas masalah. Dalam hal ini menekankan untuk menggunakan pendekatan integral. Tidak hanya menggunakan “*law reform*,” tetapi juga seyogianya disertai dengan “*social, economic, political, cultural, moral, and administrative reform*” (Arief, 2003). Maka dari itu pembaruan sistem pengawasan untuk memperbaiki tidak efektifnya sistem pengawasan sangat diperlukan untuk mencegah permasalahan pungutan liar, karena sistem pengawasan yang sudah ada tidak efektif lagi dalam mencegah terjadinya

tindak pidana pungutan liar di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perlu di rancang suatu konstruksi pengawasan baru untuk memberikan solusi tersebut, sehingga perlu dibuat melalui suatu konsep Lembaga negara independen. Lembaga ini bisa disebut sebagai *auxiliary state organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Para pakar hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini, ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen, komisi negara independen, dan lembaga negara mandiri (Asshiddiqie, 2010). Pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi atas beberapa hal penting, salah satunya yakni tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistematis, mengakar dan sulit untuk diberantas (Sirajuddin & Winardi, 2015).

Konsep Lembaga Pengawas Independen ini dibentuk berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam konsep undang-undang tentang sistem pengawasan di dalam pencegahan tindak pidana pungutan liar yang bersifat khusus (*lex specialis*) sebagai solusi terhadap kelemahan di dalam aspek regulasi. Supaya sistem pengawasan ini dapat berjalan dengan efektif, efisien, dan tanpa adanya konflik kepentingan di lingkungan intern instansi pemerintah, serta tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, maka sistem pengawasan yang sudah ada baik internal maupun eksternal ini perlu dileburkan menjadi satu, menjadi sebuah satu kesatuan sistem, yang kewenangan dan kinerjanya dapat sekaligus menjangkau tugas dan kewenang dari kedua sistem pengawasan tersebut baik dalam ranah intern maupun dibidang kegiatan pelayanan. Karena hal ini didasarkan pada nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) tiga elemen dasar dalam teori *law and economic* (Posner, 1997), dalam hal ini jika penggunaan sarana membutuhkan lebih

sedikit biaya yang harus dikeluarkan dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai, maka hal itu dikatakan efisien (Ali, 2008). Dan hal tersebut juga didasarkan pada sifat kekhususan dari Lembaga Pengawas Independen yang berpedoman pada konsep Undang-undang khusus tentang sistem pengawasan dalam pencegahan tindak pidana pungutan liar di dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga menganut asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* yaitu asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

Lembaga Pengawas Independen dalam upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar ini memiliki visi untuk mewujudkan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), bebas dari budaya koruptif dan praktek KKN. Dari visi tersebut maka misi yang akan dilakukan oleh Lembaga Pengawas Independen ini adalah dengan menjadikan pelayanan publik yang profesional, efektif, efisien, dan bermoral. Sehingga tujuan dalam membangun penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan mempercepat pembangunan dan kemajuan perekonomian negara dapat segera diwujudkan.

Sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan dan mencegah pungutan liar Lembaga Pengawas Independen ini akan melakukan pengawasan administrasi secara langsung dalam bentuk Saksi Administrasi. Lembaga Pengawas Independen ini memiliki tugas untuk menjadi Pengawas dalam segala kegiatan Administrasi, Pengawas Administrasi ini berfungsi sebagai pengawas terhadap segala kegiatan transaksional antara pengguna jasa dan petugas. Pengawas Administrasi ini kemudian berwenang mengeluarkan Surat Keterangan Administrasi yang di dalamnya memuat tentang standar pelayanan yang meliputi persyaratan, target waktu penyelesaian/proses, dan tarif biaya yang harus dibayar masyarakat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Apabila dalam kegiatan transaksional tidak

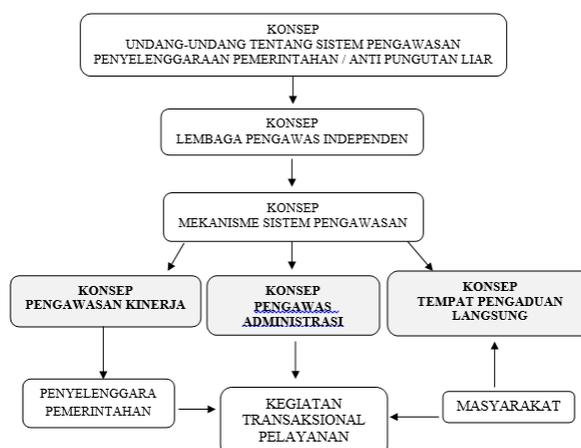
dilakukan didepan Pengawas Administrasi dan tidak mendapatkan Surat Keterangan Administrasi, maka proses yang berkaitan dengan pelayanan perizinan dan jasa yang berkaitan dengan pelayanan publik dinyatakan tidak dapat diproses ke tahap selanjutnya, atau dinyatakan Batal Demi Hukum, dan dapat dikategorikan sebagai maladministrasi. Pengawas Administrasi dalam Lembaga Pengawas Independen akan melaksanakan pengawasan yang mencakup segala proses pelayanan jasa dari awal hingga selesai dalam bentuk sebuah perizinan maupun layanan jasa. Jadi segala proses tanpa disaksikan dan tanpa adanya Surat Keterangan Administrasi yang dikeluarkan oleh Lembaga Pengawas Independen tidak dapat dilaksanakan dan di proses, hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik dalam bentuk jasa maupun perizinan melalui transparansi, kepastian, akuntabilitas dan mencegah praktik pungutan liar antara pengguna jasa dengan petugas.

Sebagai bentuk upaya meningkatkan profesionalitas dan integritas petugas, Lembaga Pengawas Independen ini akan bertugas mengawal jalannya kinerja dengan melakukan penilaian kinerja secara langsung di dalam instansi-instansi pemerintah dan pelayanan publik untuk meningkatkan profesionalitas dan integritas petugas. Untuk kewenangan penegakan hukum Lembaga Pengawas Independen dapat memberikan peringatan dan penjatuhan sanksi. Mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggung jawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaan dari Badan Pengawas Independen diatur dengan tetap mendasarkan pada prinsip kemandirian, independensi, dan tanggung jawab.

Konstruksi diciptakannya konsep lembaga pengawas independen yang terbentuk dari konsep undang-undang khusus tentang sistem pengawasan di dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, diharapkan mampu memperbaiki kendala dan faktor yang menyebabkan tidak efektifnya sistem pengawasan, dengan diperbaikinya sistem pengawasan maka

tujuan untuk mencegah terjadinya tindak pidana pungutan liar dan mewujudkan *Good Governance* dapat terwujud. Dengan menerapkan sistem pengawasan langsung di saat kegiatan transaksional antara petugas dengan masyarakat dalam bentuk konsep Pengawas Administrasi diharapkan mampu menekan dan mempersempit ruang gerak kesempatan penyelenggara pemerintahan yang akan melakukan kecurangan, tidak profesional maupun praktek pungutan liar. Selain itu dibentuknya konsep Pengawasan Kinerja diharapkan mampu meningkatkan profesionalitas penyelenggara pemerintahan dan dapat menjaga integritas serta kedisiplinan penyelenggara pemerintahan. Diciptakannya konsep Tempat Pengaduan Langsung juga diharapkan dapat memberikan akses yang mudah dan membantu masyarakat yang merasa kurang puas terhadap layanan di dalam pelayanan publik di dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mudahnya akses dan respon yang cepat maka masyarakat yang merasa di rugikan atau kurang puas akan segera mendapatkan penanganan sehingga permasalahan yang di hadapi oleh masyarakat segera terselesaikan dan mendapat solusi dengan tepat, jelas, dan pasti.

Berikut adalah skema atau gambaran dari konsep mengenai lembaga pengawas independen di dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai solusi terhadap permasalahan tidak efektifnya sistem pengawasan :





C. Simpulan

Faktor-faktor penyebab tidak efektifnya sistem pengawasan, yaitu pada intinya seperti faktor kelemahan dalam mekanisme sistem pengawasan, faktor substansi, faktor budaya hukum, faktor-faktor teknis, maka perlu diciptakan suatu konsep lembaga pengawas independen yang terbentuk dari konsep Undang-undang khusus tentang tindak pidana pungutan liar di dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal tersebut merupakan solusi untuk memperbaiki kendala dan faktor yang menyebabkan tidak efektifnya sistem pengawasan, dengan diperbaikinya sistem pengawasan maka tujuan untuk mencegah terjadinya tindak pidana pungutan liar dan mewujudkan *Good Governance* dapat terwujud. Upaya menanggulangi tindak pidana pungutan liar dalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan ini seharusnya tidak perlu menggunakan lagi cara-cara yang cenderung represif, sebisa mungkin penjatuhan pidana adalah merupakan suatu langkah terakhir (*ultimum remedium*), lebih baik fokus untuk memperbaiki sistem pengawasan yang belum berjalan dengan efektif, tidak hanya fokus pada penjatuhan sanksi pidana saja, karena dalam penegakan hukum juga harus mempertimbangkan biaya operasional yang harus dikeluarkan untuk menuju negara yang sejahtera (*welfare state*) dan masyarakat yang sejahtera (*social welfare*). Lembaga pengawas Independen ini diperlukan agar dalam melaksanakan fungsi pengawasan tidak ada intervensi dari pihak manapun sehingga dapat menghindari adanya penyalahgunaan wewenang (*Abuse Of Power*) dan konflik kepentingan (*Conflict Of Interest*), sehingga tujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang jauh dari budaya koruptif bisa terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Nawawi Arief, Barda, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ke-1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- _____, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ke-3, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Adji, Indriyanto Seno, 2006, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Friedman, Lawrence, 2009, *Sistem Hukum; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System; A Social Science Perspective)*, Bandung: Nusa Media.
- Sinambela, Lijan Poltak, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Reksodiputro, Mardjono, 1997, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Harahap, M. Yahya, 2002, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Posner, Richard A., 1997, *Economic Analysis of Law*, 5th Edition, New York, U.S.A.: Aspen Publishers.
- Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Kristiana, Yudi, 2016, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media.

Artikel Jurnal

- Ali, Mahrus, *Penegakan Hukum Pidana Yang Optimal (Prespektif Analisis Ekonomi Atas Hukum)*, Jurnal Hukum, Vol. 15, No. 2, April 2008, hlm. 230.
- Wahyu Ramadhani, *Penegakan Hukum Dalam Menanggulangi Pungutan Liar*



Terhadap Pelayanan Publik, (Jurnal Hukum Samudera Keadilan, Volume 12, Nomor 2, Juli-Desember, 2017, hlm. 274-275).

Makalah/Pidato

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2002, *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan Pelayanan Masyarakat*, Jakarta: Tim Pengkajian Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Republik Indonesia.

Menkopolkam, 2017, *Dampak Pungutan Liar dalam pelayanan publik*, Disampaikan Pada Acara Workshop “Peran Apip Dalam Pencegahan Pungutan Liar Pada Layanan Publik”, Jakarta: Satgas Saber Pungli.

Solahuddin, Moh Toha, 2016, *Pungutan Liar Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Majalah Parakatte (Volume 26, Triwulan III).

Kurnianingrum, Trias Palupi, 2016, *Pembentukan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan liar*, (Majalah Info Singkat Hukum, Vol. VIII, No. 20/II/P3DI/Oktober).

Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 13 November 1998, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Menteri Negara Sekretariat Negara Republik Indonesia, 19 Mei 1999, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani Di Lingkungan Kementerian/Lembaga Dan Pemerintah Daerah. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 10 April 2012, Jakarta.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 221.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 202.

Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pemberantasan Praktek Pungutan Liar dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Instansi Pemerintah. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 17 Oktober 2016, Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 76 tahun 2016 tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017. Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan



Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 20 Oktober 2016, Jakarta.

Wawancara

Wawancara dengan Ipda Suparno, S.H., Anggota Kelompok Kerja Unit Penindakan Satgas Saber Pungli Kabupaten Sragen, tanggal 27 April 2018 di Polres Sragen.

Wawancara dengan R. Triyono Putro, S.H., M.Si, Kepala Subbag Administrasi Umum dan Keuangan Inspektorat Kabupaten Sragen, tanggal 27 April 2018 di Inspektorat Kabupaten Sragen.

Wawancara dengan Tri Lindawati, S.Pi, S.S, M.A, Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, tanggal 25 April 2018 di Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah.

Internet

www.bbc.com/indonesia, “*Dugaan Pungli Miliaran Rupiah Di Kemenhub, Presiden Jokowi Datangi Lokasi*,” https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/10/161011_indonesia_kemenhub_suap, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017.

www.nasional.tempo.co, “*Setelah OTT Di Kemenhub Jokowi Bentuk Satgas Saber Pungutan Liar*,” <https://nasional.tempo.co/read/811672/setelah-ott-di-kemenhub-jokowi-bentuk-satgas-saber-pungli>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017.

www.nasional.kompas.com, “*Sektor Pelayanan Publik Hingga Pendidikan Disebut Paling Banyak Pungutan Liar*,” <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/17/09505371/sektor-pelayanan-publik-hingga-pendidikan-disebut-paling-banyak-pungli>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017.

www.metrojateng.com, “*dewan minta kasus pungli retribusi parkir diusut tuntas*,” <https://metrojateng.com/dewan-minta-kasus-pungli-retribusi-parkir-di-usut-tuntas/>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2018.

www.news.detik.com, “*Selama 2017 Satgas Saber Pungli Lakukan 1.201 OTT*,” <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3707887/selama-2017-satgas-saber-pungli-lakukan-1201-ott>, diakses pada tanggal 26 Mei 2018.

www.pikiran-rakyat.com, “*satgas saber pungli terima 32.671 laporan*,” <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2017/10/03/satgas-saber-pungli-terima-32671-laporan-jawa-barat-tertinggi-410747>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017.

www.pikiran-rakyat.com, “*satgas saber pungli terima 32.671 laporan*,” <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2017/10/03/satgas-saber-pungli-terima-32671-laporan-jawa-barat-tertinggi-410747>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2017.