

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

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. *Good Governance* sebagai norma pemerintahan, adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergitas antara *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa.¹

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.² 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.³

¹ Dwi Andayani Budisetyowati, Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik, *Jurnal Al-Qisth Law Jurnal*, Vol.1 No. 1, 2017 tersedia pada <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/al-qisth-old/article/view/1700/pdf>

² Suparto Wijoyo et al., *Pelayanan Publik Dari Dominasi Ke Partisipasi*, Surabaya: AirlanggaUniversity Press, 2006. hlm. 14.

³ Tim Media Saber Pungli, "Laporan Saber Pungli Agustus 2020", <https://saberpungli.id/laporan-saber-pungli-agustus-2020/> diakses pada tanggal 27 November 2023

Keberadaan pungutan liar (Pungli) sekarang ini tidak terlepas dari sejarah masa lalu yang kelabu, bahkan pungli menjadi suatu kebudayaan yang telah melembaga, dan dalam digolongkan sebagai jenis tindak kriminalitas berat karena tuntutan dan situasi yang memang mendukung pada masa itu. Menelaah pengertian pungli, Soedjono menyatakan bahwa menurut istilah dalam kamus bahasa cina, “Li” artinya keuntungan dan “Pung” artinya persembahan, sehingga kata “Pungli” memiliki arti mempersembahkan keuntungan.⁴ Melihat dari latar belakang sejarahnya, pemberian (persembahan) keuntungan ini telah 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 pula harus dihindari karena dapat dianggap sebagai bentuk tindak pidana korupsi yaitu gratifikasi.⁵ 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.⁶ Pratkiknya biasa dilakukan dengan pemberian pelayanan dengan prosedur yang tidak transparan, berbelit-belit dan tidak ada kepastian waktu dalam penyelesaiannya.⁷ 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.⁸

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, pemberian uang tambahan menjadi kebiasaan umum untuk mempermudah proses

⁴ Soedjono D, *Pungli Analisa Hukum dan Kriminologi*, (Bandung: Sinar Baru), 2003, hlm. 35

⁵ Gustitia Aarleta, “Upaya Penindakan Pemberantasan Pungli Oleh Satgas Saber Pungli”, *Jurnal Litigasi*, Vol. 20, No. 1, 2019, hlm. 153

⁶ Ibrahim Hot, *Rahasia Dibalik Sapu Bersih Pungli*, (Yogyakarta: Deepublish), 2017, hlm. 1

⁷ Gustitia Arleta, *Op. Cit.*, hlm. 154

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

itu.⁹ Faktor-faktor penyebab seseorang melakukan pungutan liar, antara lain adalah sebagai berikut:

- (1) Penyalahgunaan wewenang, jabatan atau kewenangan. Seseorang dapat melakukan pelanggaran disiplin melalui oknum yang melakukan pungutan liar;
- (2) Faktor mental, karakter atau kelakuan daripada 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 pungutan liar;
- (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.¹⁰

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 terhadap 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

⁹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia), 2014, hlm. 67

¹⁰ *Ibid*

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

Praktik “pungutan liar” merupakan sebuah tindakan yang merusak sendi kehidupan berbangsa dan bernegara serta menimbulkan keresahan, oleh karena itu di masa Orde Baru melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1977 tentang Operasi Tertib, dilancarkan sebuah operasi tertib dengan maksud menanggulangi Pungli. Dalam upayanya, tujuan operasi tertib adalah mewujudkan keadaan pemerintah yang diidamkan, yang mencerminkan pelayanan masyarakat.¹¹

Selanjutnya, sasaran dilancarkannya operasi tertib agar terwujud internasionalisasi hukum yang mapan termasuk pematuhan terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1977 agar menjauhi Pungli, namun yang terjadi pada operasi tertib (Opstib) pada masa itu adalah penanggulangan yang telah dilakukan bukan untuk mencari kesalahan, tetapi karena hal ini dikhawatirkan dapat melahirkan pungli gaya baru yang tidak mustahil dapat dibuat oleh si pelaksana tersebut. Pungutan Liar (Pungli) merupakan penyakit masyarakat yang telah membudaya dalam setiap lapisan masyarakat.¹²

Pemberantasan terhadap praktik Pungli harus dilakukan secara terpadu yang dilakukan dengan cara moralistik (pembinaan mental dan moral manusia), dan cara abolisionistik (cara penanggulangan gejala) sebagai bentuk tindakan *preventif*. Melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan sekaligus mengadilinya sebagai bentuk tindakan represif berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang terkait dan para pelakunya dijatuhi sanksi pidana.¹³ Pungutan liar menjadi salah satu tindak pidana yang sudah akrab di telinga masyarakat. Walaupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak satupun

¹¹ *Ibid.*, hlm. 36-37

¹² *Ibid.*, hlm. 38

¹³ *Ibid.*, hlm. 39

ditemukan mengenai tindak pidana pungutan liar atau delik pungli secara spesifik, namun secara tersirat dapat ditemukan dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001. Delik mengenai Pungli berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 dan Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Praktik pungli sesungguhnya merupakan bagian dari pekerjaan rumah yang belum selesai.¹⁴

Sebagai upaya penanggulangan tindakan Pungutan Liar yang seringkali menimbulkan keresahan, maka dianggap perlu untuk dibentuk suatu unit khusus yang menangani tindak pidana ini secara efektif, efisien dan mampu menimbulkan efek jera kepada pelaku. Berdasarkan pertimbangan ini, maka dibentuklah “Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar” (Satgas Saber Pungli). Dasar hukum berdirinya Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Perpres ini dikeluarkan dengan pertimbangan maraknya praktik pungutan liar yang telah merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Warsito Hadi Utomo sebagaimana dikutip oleh Edi Saputra Hasibuan dalam bukunya *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum* mengatakan bahwa setiap negara hukum memiliki aparat penegak hukum yang secara universal memiliki tugas dan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan.¹⁵ Oleh karena ini menurut Perpres ini, Satgas Saber Pungli mempunyai tugas 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.

Selanjutnya, dengan mempedomani Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 Pasal 8 ayat (2) tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar dalam memberantas pungutan liar, Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah membentuk Unit Pemberantasan Pungutan Liar (UPP) guna mencegah, menindak dan memberantas kegiatan pungutan liar agar

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 40

¹⁵ Edi Saputra Hasibuan, *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum*, Edisi 1, Cetakan 1, Depok: Rajawali, 2021, hlm. 4

terciptanya suasana pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di setiap daerah, khususnya Provinsi Banten.

Unit Pemberantasan Pungli (UPP) Provinsi Banten merupakan gabungan anggota dari Kementerian/Lembaga Pemerintah Daerah dalam Provinsi Banten sebagaimana yang disebutkan dalam Keputusan Gubernur Banten nomor 700.05/Kep.54-Huk/2022, yang terdiri dari Gubernur Banten, Kapolda Banten, Kajati Banten, Danrem 064 Banten, BIN daerah Banten serta Ombudsman Perwakilan Provinsi Banten. Adapun tujuan pembentukan dari Unit Pemberantasan Pungli adalah melakukan melakukan Pemberantasan, Pembinaan dan Pencegahan sebagai berikut:

- a. Pemberantasan Pungli harus dilakukan secara terpadu dengan cara bekerjasama dari para anggota UPP untuk melaksanakan Operasi Tangkap Tangan (OTT);
- b. Pembinaan dilakukan secara moralistik (pembinaan mental dan moral manusia) dan secara abolistik (cara penanggulangan gejala);
- c. Pencegahan sebagai tindakan preventif yaitu melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan sekaligus mengadilinya, sebagai tindakan represif berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang terkait dan para pelakunya mendapatkan sanksi pidana.

Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Satgas Saber Pungli) menilai bahwa Provinsi Banten merupakan salah satu daerah yang masih rawan terjadinya pungutan liar dalam lembaga-lembaga yang memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat.¹⁶

Sepanjang 2021, Ombudsman Banten menerima 106 pengaduan terkait pelayanan publik di Banten di mana 7 persen dari jumlah total laporan/pengaduan terkait pelayanan di kelurahan/desa. Dalam pengaduan yang masuk, Ombudsman Banten tersebut menerima laporan di antaranya mengenai pungutan liar (pungli), penyimpangan prosedur hingga pelayanan berlarut-larut.¹⁷ Praktek pungutan liar

¹⁶ <https://www.antaranews.com/berita/657936/saber-pungli-banten-rawan-pungutan-liar> diakses pada tanggal 27 November 2023

¹⁷ <https://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--proses-lambat-hingga-pungli-ombudsman-banten-terima-ratusan-pengaduan-soal-pelayanan-kelurahan-dan-desa> diakses pada tanggal 27 November 2023

(pungli) telah menjadi permasalahan yang serius di Provinsi Banten, karena dapat memicu terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan asas hukum *Equality before the law*¹⁸ seharusnya setiap perbuatan hukum yang berkaitan dengan Saber Pungli diberlakukan sama dan tidak tebang pilih, penerapan sanksi yang berbeda-beda oleh satgas saber pungli di Provinsi Banten seperti ada yang dituntut pidana bahkan tindak pidana korupsi ada pula yang justru hanya mendapatkan teguran walaupun sama sama dibuktikan melakukan pungli, sehingga efektivitas keberadaan satgas saber pungli dalam penegakan hukum perlu juga untuk dipertanyakan. Berdasarkan uraian di atas, maka akan dilakukan penelitian guna mengkaji **Penegakan Hukum Oleh Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Satgas Saber Pungli) Provinsi Banten Dalam Menindaklanjuti Penanganan Perkara Pungutan Liar Pada Pelayanan Publik Di Provinsi Banten.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah penerapan peraturan perundang-undangan terhadap penanganan pungutan liar pada pelayanan publik oleh satgas saber pungli di Provinsi Banten?
2. Bagaimanakah implementasi penegakan hukum terhadap pelaku pungutan liar oleh satgas saber pungli pada pelayanan publik di Provinsi Banten ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁸ Asas 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*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2016, hlm. 22.

1. Untuk menganalisis bagaimana penerapan peraturan perundang-undangan terhadap penanganan pungutan liar pada pelayanan publik yang ditangani oleh satgas saber pungli di Provinsi Banten serta memberikan saran dan masukan kepada satgas saber pungli Provinsi Banten dalam melakukan penegakan hukum terhadap perkara pungli dapat berjalan maksimal.
2. Untuk menganalisis bagaimana implementasi penegakan hukum terhadap pelaku pungutan liar oleh satgas saber pungli pada pelayanan publik di Provinsi Banten serta memberikan saran dan masukan kepada Satgas Saber Pungli agar lebih efektif dalam menekan terjadinya pungli.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoretis
Secara teoretis, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan hukum pidana terutama mengenai penerapan peraturan perundang-undangan dalam penanganan pungutan liar oleh satgas saber pungli di Provinsi Banten serta penegakan hukum terhadap pelaku pungutan liar oleh satgas saber pungli di Provinsi Banten.
2. Kegunaan Praktis
Secara praktis, penulis berharap penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi masyarakat umum dan aparat penegak hukum lainnya, terutama aparat penegak hukum mengenai upaya penegakan hukum serta faktor-faktor dalam mencegah perilaku pungli pada pelayanan publik di Provinsi Banten.

1.5. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep

merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.¹⁹ Kerangka konseptual adalah rumusan konsep-konsep dari variabel yang diteliti, yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pungutan Liar

Pungutan liar termasuk dalam kategori kejahatan jabatan, di mana dalam konsep kejahatan jabatan dijabarkan 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. Secara umum terjadinya pungli disebabkan:

- a. Adanya ketidakpastian pelayanan sebagai akibat adanya prosedur pelayanan yang panjang dan melelahkan sehingga masyarakat menyerah ketika berhadapan dengan pelayanan publik yang korup.
- b. Penyalahgunaan wewenang, Jabatan atau kewenangan yang ada/melekat pada seseorang.
- c. Faktor ekonomi. Penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidup atau tidak sebanding dengan tugas/ jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong untuk melakukan pungli.
- d. Faktor kultural & Budaya Organisasi, yang terbentuk dan berjalan terus menerus di suatu lembaga agar pungutan liar dan penyyuapan, dapat menyebabkan pungutan liar sebagai hal biasa.
- e. Terbatasnya sumber daya manusia.
- f. Lemahnya sistem kontrol dan pengawasan oleh atasan.²⁰

Jauh sebelum kita mengenal istilah pungli KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) telah mengidentifikasi transaksi haram ini ke dalam beberapa istilah, seperti: pemerasan (pasal 368), gratifikasi/hadiah (pasal 418), melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang (pasal 423). Tahun 1977, yaitu saat Kaskopkamtib yang bertindak selaku Kepala Operasi Tertib bersama Menpan dengan gencar melancarkan Operasi

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-PRESS), 2010, hlm. 132.

²⁰ https://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sulsel/files/paraikatte/26_paraikatte_edisi_26_1_web.pdf diakses pada tanggal 27 November 2023

Tertib (OPSTIB), yang sasaran utamanya adalah pungutan liar, maka istilah pungli menjadi terkenal, dan penertiban pungli pun disertai penertiban Usil (uang siluman), yaitu merujuk kepada mobilisasi uang yang diparkir dalam jangka waktu tertentu untuk dana taktis kantor. Setelah itu populer pula uang–uang pungli yang dilakukan oleh oknum atau lembaga/LSM tertentu, apakah dalam bentuk uang pengamanan, uang beking, uang koordinasi, dan sebagainya. Terungkap pula istilah-istilah Susu Ibu (sumbangan sukarela iuran bulanan), susu tekan (sumbangan sukarela tanpa tekanan) yang menunjukkan adanya praktek pungli secara terstruktur dan melembaga. Istilah pelesetan (akronim) susu ibu, susu tekan tersebut dieuphemiskan oleh petugas pungutnya ketika melakukan penagihan/pengumpulan uang.

2. Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Satgas Saber Pungli)

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Satgas Saber Pungli mempunyai tugas 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. Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Satgas Saber Pungli menyelenggarakan fungsi:

- a. intelijen;
- b. pencegahan;
- c. penindakan; dan
- d. yustisi.

Disebutkan lebih lanjut dalam Pasal 4 bahwa Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3, Satgas Saber Pungli mempunyai wewenang:

- a. membangun sistem pencegahan dan pemberantasan pungutan liar;

- b. melakukan pengumpulan data dan informasi dari kementerian/lembaga dan pihak lain yang terkait dengan menggunakan teknologi informasi;
- c. mengoordinasikan, merencanakan, dan melaksanakan operasi pemberantasan pungutan liar;
- d. melakukan operasi tangkap tangan;
- e. memberikan rekomendasi kepada pimpinan kementerian/lembaga serta kepala pemerintah daerah untuk memberikan sanksi kepada pelaku pungli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. memberikan rekomendasi pembentukan dan pelaksanaan tugas unit Saber Pungli di setiap instansi penyelenggara pelayanan publik kepada pimpinan kementerian/lembaga dan kepala pemerintah daerah; dan
- g. melaksanakan evaluasi kegiatan pemberantasan pungutan liar.

3. Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan umum menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum adalah “segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat maupun Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan mahasiswa maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.6. Kerangka Teoritis

1.6.1. Teori Efektivitas Hukum

Peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara

masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dianggap sama di depan hukum (*equality before the law*), namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan tersebut tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik, maka undang-undang itu dikatakan efektif. Hans Kelsen meyajikan defnisi tentang efektivitas hukum. Efektivitas hukum adalah:

“apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”²¹

Konsep efektivitas dalam definisi Hans Kelsen difokuskan pada subyek dan sanksi. Subyek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyinya norma hukum. Bagi orang-orang yang dikenai sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak. Anthony Allot dalam Feliks Thadeus Liwupung mengemukakan tentang efektivitas hukum. Ia mengemukakan bahwa:

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.”²²

Konsep Anthony Allot tentang efektivitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

²¹Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2006, hlm. 39

²² Feliks Thadeus Liwupung, *Eksistensi dan Efektivitas Fungsi Du'a Mo'ang (Lembaga Peradilan Adat) dalam Penyelesaian Sengketa Adat Bersama Hakim Perdamaian Desa di Sikkan Flores NTT*, TT, hlm. 80

Bronislaw Malinowski (1884-1942) dalam Koentjaraningrat menyajikan teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum. Ia menyajikan teori efektivitas hukum dengan menganalisa tiga masalah berikut ini, yang meliputi:

1. Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum; untuk melaksanakannya, hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara;
2. Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada; dan
3. Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum?²³

Bronislaw Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat. Masyarakat dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a. masyarakat modern; dan
- b. masyarakat primitif

Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya. Masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana. Masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

Pandangan lain tentang efektivitas hukum dikemukakan oleh Clearence J. Dias. Ia mengemukakan lima syarat bagi efektif atau tidaknya suatu sistem hukum, kelima syarat itu meliputi:

1. mudah tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap;
2. luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan;
3. efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan:
 - a. aparat administrasi yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan dirinya ke dalam usaha mobilisasi yang demikian;

²³ Koentjaraningrat, *Sejarah Teori Antropologi*, Jakarta: UI Press, 1987, hlm. 167-168

- b. para warga masyarakat yang merasa terlibat dan merasa harus berpartisipasi di dalam proses mobilisasi hukum;
4. adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi juga harus cukup efektif menyelesaikan sengketa; dan
5. adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat, bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.²⁴

Soerjono Soekanto berpendapat tentang efektivitas hukum, beliau menyatakan ada empat faktor yang menyebabkan seseorang berperilaku tertentu, yaitu:

1. Memperhatikan untung rugi;
2. Menjaga hubungan baik dengan sesamanya atau penguasa;
3. Sesuai dengan hati nuraninya; dan
4. Ada tekanan-tekanan tertentu.

Di samping faktor-faktor tersebut di atas, efektivitas berlakunya hukum juga dipengaruhi oleh dimensi kaedah hukum, yaitu berdasarkan penyampaian hukum itu sendiri. Mengenai hal ini ada beberapa dimensi yang menjadi indikator, yaitu.²⁵

- Dimensi pertama, yaitu bahwa semakin langsung komunikasi tersebut, makin tepat pesan yang ingin disampaikan kepada pihak-pihak tertentu.
- Dimensi kedua, mencakup ruang lingkup dari kaedah hukum tertentu, semakin luas ruang lingkup suatu kaedah hukum, semakin banyak warga masyarakat yang terkena kaidah hukum tersebut.
- Dimensi ketiga, adalah masalah dan relevansi suatu kaidah hukum. Semakin khusus ruang lingkup suatu kaidah hukum, semakin efektif kaidah hukum tersebut dari sudut komunikasi. Apalagi bila kekhususan tersebut disertai dengan dasar-dasar relevansinya bagi golongan-golongan tertentu dalam masyarakat.

²⁴ Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisasi dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008, hlm. 71-72

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo, 2008

Efektivitas berfungsinya hukum dalam masyarakat, erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari warga masyarakat itu sendiri. Ide tentang kesadaran warga-warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis yang dapat diketahui dari ajaran-ajaran tentang *Rechtsgeful* atau *Rechtsbewustzijn*, di mana intinya adalah tidak ada hukum yang mengikat warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum. Hal tersebut merupakan suatu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum seringkali dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum dan efektivitas hukum. Aspek-aspek ini erat kaitannya dengan anggapan bahwa: hukum itu tumbuh bersama-sama dengan tumbuhnya masyarakat, dan menjadi kuat bersamaan dengan kuatnya masyarakat, dan akhirnya berangsur-angsur lenyap manakala suatu bangsa kehilangan kepribadian nasionalnya.

1.6.2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah upaya aparat penegak hukum untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum. Pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moral sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab. Sebagai suatu proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam kerangka pencapaian tujuan, adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai sistem peradilan pidana.²⁶

Menurut Joseph Goldstein dalam Teori Penegakan Hukum (*law enforcement*) penegakan hukum sendiri, harus diartikan dalam kerangka tiga konsep:

- (1) Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.

²⁶ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia. Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi*, Jakarta: Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hlm. 76

- (2) Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
- (3) Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-pra sarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangan dan kurangnya partisipasi masyarakat.²⁷

Inti dari penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan serta sikap tindak sebagai rangkaian dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁸

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan namun juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.²⁹ Soerjono Soekanto mengemukakan ada 5 faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- (1) Faktor hukumnya sendiri;
- (2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- (3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- (4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- (5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁰

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum yang juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas

²⁷ *Ibid.*, hlm. 78

²⁸ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum*, Jakarta: Naskah Lengkap pada paper Seminar Hukum Nasional ke IV, 1979

²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 7

³⁰ *Ibid.*, hlm. 8

penegakan hukum.³¹ Efektifitas perundang-undangan tergantung pada beberapa faktor, antara lain:

- (1) Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan;
- (2) Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut;
- (3) Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya;
- (4) Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat) yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.³²

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku yang tidak terarah yang mengganggu pergaulan.³³

1.6.3. Teori Pidanaan

Dalam konteks pidana (*straf*) dan tindakan (*maatregels*) terhadap narapidana perlu dibedakan antara pengertian pidana dan tindakan. Secara teoritik, pidana lebih mengandung penderitaan, meskipun unsur pendidikan dan pembimbingan serta pendampingannya menjadi tujuan utama, sedangkan tindakan lebih mengarah pada kegiatan perlindungan, pendidikan dan pendampingan meski kadang dalam penjatuhan tindakan juga mengandung unsur penderitaan.³⁴ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa antara pidana dan tindakan ada perbedaan yang sangat mendasar yaitu bentuk dan tujuannya, sedangkan persamaannya adalah keduanya sama-sama merupakan sanksi pidana atas pelanggaran hukum, dijatuhkan oleh negara dan mendatangkan penderitaan.

³¹ *Ibid.*, hlm. 9

³² Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), 2009, hlm. 204

³³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 7

³⁴ Widodo, *Perspektif Hukum Pidana dan Kebijakan Pidanaan*, (Yogyakarta: Azwaja Pressindo), 2005, hlm. 26

Pemidanaan adalah penjatuhan pidana oleh negara melalui organ-organnya terhadap seseorang yang terbukti secara sah dan menyakinkan melakukan tindak pidana.³⁵ Pidana merupakan rasa tidak nyaman karena pembatasan-pembatasan, pemenuhan kewajiban tertentu yang dijatuhkan oleh negara melalui peradilan pidana karena seseorang atau badan hukum yang dijatuhi pidana tersebut melanggar hukum secara sah dan meyakinkan dengan bersalah. Menurut Sudarto,³⁶ bahwa pidana adalah penderitaan yang sengaja dikenakan kepada seseorang yang melakukan perbuatan yang memenuhi persyaratan tertentu, yaitu melakukan tindak pidana secara bersalah. Pidana tersebut dijatuhkan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran secara sengaja terhadap ketentuan undang-undang agar dirasakan sebagai nestapa. Secara garis besar ada 3 (tiga) aliran dalam hukum pidana yang mengkaji sistem pemidanaan. Aliran tersebut adalah aliran klasik, aliran neoklasik dan aliran modern. Adapun ketiga aliran dalam pengembangan teori pemidanaan adalah sebagai berikut:

- a. Aliran Klasik dalam pemidanaan lahir sebagai reaksi keras terhadap *ancien regime*. Saat masyarakat kalangan bawah menganggap bahwa *ancien regime* banyak menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidaksamaan hukum, yang berakibat pada ketidakadilan. Menurut Jhon Locke dan Rousseau, pemikiran dalam aliran klasik dikembangkan dari perlunya perlindungan hak-hak dasar manusia, persamaan di muka hukum, perlindungan hak hidup, kebebasan dan harta benda.³⁷ Melalui penjatuhan pidana kepada seseorang yang terbukti melakukan pelanggaran hukum dengan bersalah maka kehidupan masyarakat akan tenang, namun pidana yang dijatuhkan tidak boleh bersifat kejam dan berlebihan yaitu melebihi batas kepatutan sebagai konsekuensi dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh terpidana. Aliran klasik mempunyai ciri-ciri bahwa pendefinisian kejahatan sesuai dengan ketentuan peraturan tertulis, yaitu:³⁸
 - (1) penjatuhan pidana sebagai satu-satunya alat pemberantasan kejahatan;
 - (2) doktrin kebebasan kehendak manusia dalam bertindak laku;

³⁵ Sri Sutatiek, *Rekonstruksi Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana Anak di Indonesia*, (Yogyakarta: Azwaja Pressindo), 2013, hlm. 13

³⁶ Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni), 1981, hlm. 109

³⁷ Sri Sutatiek, *Op. Cit.*, hlm. 15

³⁸ Masruchin Ruba'i, *Pidana dan Pemidanaan*, (Malang: IKIP), 1994, hlm. 2

- (3) penjatuhan pidana disamakan atau setimpal dengan tingkatan perbuatan atau pelanggaran;
- (4) tidak memperhatikan hasil penelitian dan penafsiran empiris;
- (5) pidana ditentukan secara pasti oleh pembuat undang-undang.

Berpijak dari penjabaran ciri-ciri tersebut, dapat dipahami bahwa aliran klasik berpijak pada 3 (tiga) asas, yaitu:

- (1) Asas Legalitas, yaitu tiada pidana tanpa undang-undang, tiada tindak pidana tanpa undang-undang dan tiada penuntutan tanpa undang-undang;
- (2) Asas Kesalahan (*culpabilitas*), yaitu orang hanya dapat dipidana untuk tindak pidana yang dilakukannya dengan kesengajaan atau kealpaan; dan
- (3) Asas Pengimbangan (pembalasan) yang sekuler, yaitu pidana secara konkret tidak dijatuhkan dengan maksud untuk mencapai hasil yang bermanfaat, melainkan dijatuhkan setimpal dengan berat atau ringannya perbuatan.

b. Aliran Neoklasik

Aliran Neoklasik melakukan pembenahan terhadap kelemahan aliran klasik sebelumnya, antara aliran klasik dan aliran neoklasik mempunyai prinsip yang sama, tetapi dalam aliran neoklasik terdapat modifikasi pada doktrin kebebasan kehendak dari manusia. Aliran neoklasik mengajarkan bahwa kebebasan berkehendak dan berbuat manusia dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:³⁹

- (1) Patologi, ketidakmampuan, penyakit jiwa atau keadaan-keadaan lain;
- (2) Penerimaan atas keberlakuan keadaan-keadaan yang meringankan terdakwa baik dari segi fisik, lingkungan maupun mental;
- (3) Modifikasi doktrin pertanggungjawaban (*responsibility doctrine*) pidana untuk menetapkan peringanan pidana dengan pertanggungjawaban sebagian dari tindak pidana; dan

³⁹ Sri Sutatiek, *Op. Cit.*, hlm. 19

(4) Diperkenalkannya saksi ahli untuk menentukan pertanggungjawaban pidana.

c. Aliran Modern

Aliran Modern dibangun berdasarkan pandangan bahwa manusia adalah makhluk yang tidak bebas dalam menentukan tingkah lakunya (deterministik). Menurut Vrij, aliran modern meninjau kegunaan dan tujuan pidana (*punishment*), yaitu untuk melindungi masyarakat terhadap sifat berbahaya kejahatan dan mencegah pengulangan tindak pidana. Menurut Muladi maupun Barda Nawawi Arief, pada si pembuat (pelaku tindak pidana) perbuatan jahat seseorang dipengaruhi oleh watak pribadinya, selagi masih dapat diperbaiki dan/atau disembuhkan maka upaya pemidanaannya ditujukan sebagai upaya penyembuhan (rehabilitas).⁴⁰

Dalam sejarah perkembangan hukum pidana, dapat diuraikan adanya 3 (tiga) macam teori yang mengemukakan tujuan pemidanaan, yaitu teori pembalasan (*absolut theory*), teori prevensi (*relative theory*), dan teori gabungan (*mix theory*). Adapun penjelasan dalam teori-teori tersebut adalah:

a. Teori Pembalasan (*absolute theory*), penjatuhan pidana ada pada pembalasan yang diberikan kepada penjahat sehingga siapa saja yang berbuat jahat harus dipidana tanpa melihat akibat-akibat apa saja yang dapat timbul karena penjatuhan pidana. Faktor yang dipertimbangkan hanya masa lalu pelaku tindak pidana, tidak melihat masa depan terpidana. Tujuan pemidanaan adalah menjadikan si penjahat menderita.⁴¹ Tujuan pemidanaan adalah membalas penjahat dengan pidana yang setimpal dengan perbuatannya. Pembalasan tersebut dipandang sebagai suatu reaksi keras yang bersifat emosional karena mempunyai sifat yang irasional.⁴² Pembalasan atau *vergelding* dijadikan alasan pembenar untuk memidana pelaku tindak pidana, maka yang dikejar adalah kepuasan hati belaka, karena itu menurut Nigel Walker memberi 3 (tiga) pengertian mengenai pembalasan

⁴⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni), 1998, hlm. 32

⁴¹ Made Sadhi Astuti, *Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana*, (Malang: IKIP), 1997, hlm. 32

⁴² J. E. Sahetapy, *Kriminologi*, (Jakarta: Rajawali), 1998, hlm. 11

(*retribution*), yaitu *relatiatory retribution*, *distributive retribution*, dan *quantitative retribution*. Pendukung teori pembalasan diantaranya Van Bemmelen, Van Hattum, Krannenberg, Immanuel Kant, Hegel.⁴³

- b. Teori Prevensi (*relative theory*), teori ini terbagi dalam 2 (dua) yaitu *special prevention* dan *general prevention*. Andi Hamzah dan Siti Rahayu berpendapat bahwa tujuan pemidanaan diarahkan agar kejahatan yang pernah terjadi tidak diulangi lagi. Menurut prevensi khusus, tujuan pemidanaan adalah memperbaiki narapidana agar tidak melakukan tindak pidana lagi di kemudian hari, sedangkan menurut teori prevensi umum, tujuan pemidanaan adalah agar masyarakat tidak melakukan tindak pidana serupa atau tindak pidana lainnya di kemudian hari.⁴⁴ Teori prevensi bukan merupakan perbaikan atau pengembangan atas ketidakberhasilan teori pembalasan.⁴⁵
- c. Teori Gabungan (*mix theory*), menurut pendapat Made Sadhi Astuti, teori gabungan dalam pemidanaan terbagi ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:⁴⁶
- (1) Teori gabungan yang menitikberatkan pada pembalasan tetapi pembalasan tersebut tidak boleh melampaui batas dan cukup untuk dapat mempertahankan tata tertib;
 - (2) Teori gabungan yang menitikberatkan pada upaya mempertahankan tata tertib masyarakat. Tujuan pemidanaan adalah mempertahankan tata tertib masyarakat, namun penderitaan yang dijatuhkan tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan oleh terpidana;
 - (3) Teori gabungan yang menganggap bahwa pidana memenuhi keharusan pembalasan dan keharusan melindungi masyarakat, memberikan titik berat yang sama antara pembalasan dengan perlindungan masyarakat. Tujuan pemidanaan bertalian erat

⁴³ Masruchin Ruba'i, *Op. Cit.*, hlm. 6

⁴⁴ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, (Jakarta: Akademi Presindo), 1983, hlm. 26

⁴⁵ Made Sadhi Astuti, *Op. Cit.*, hlm. 13

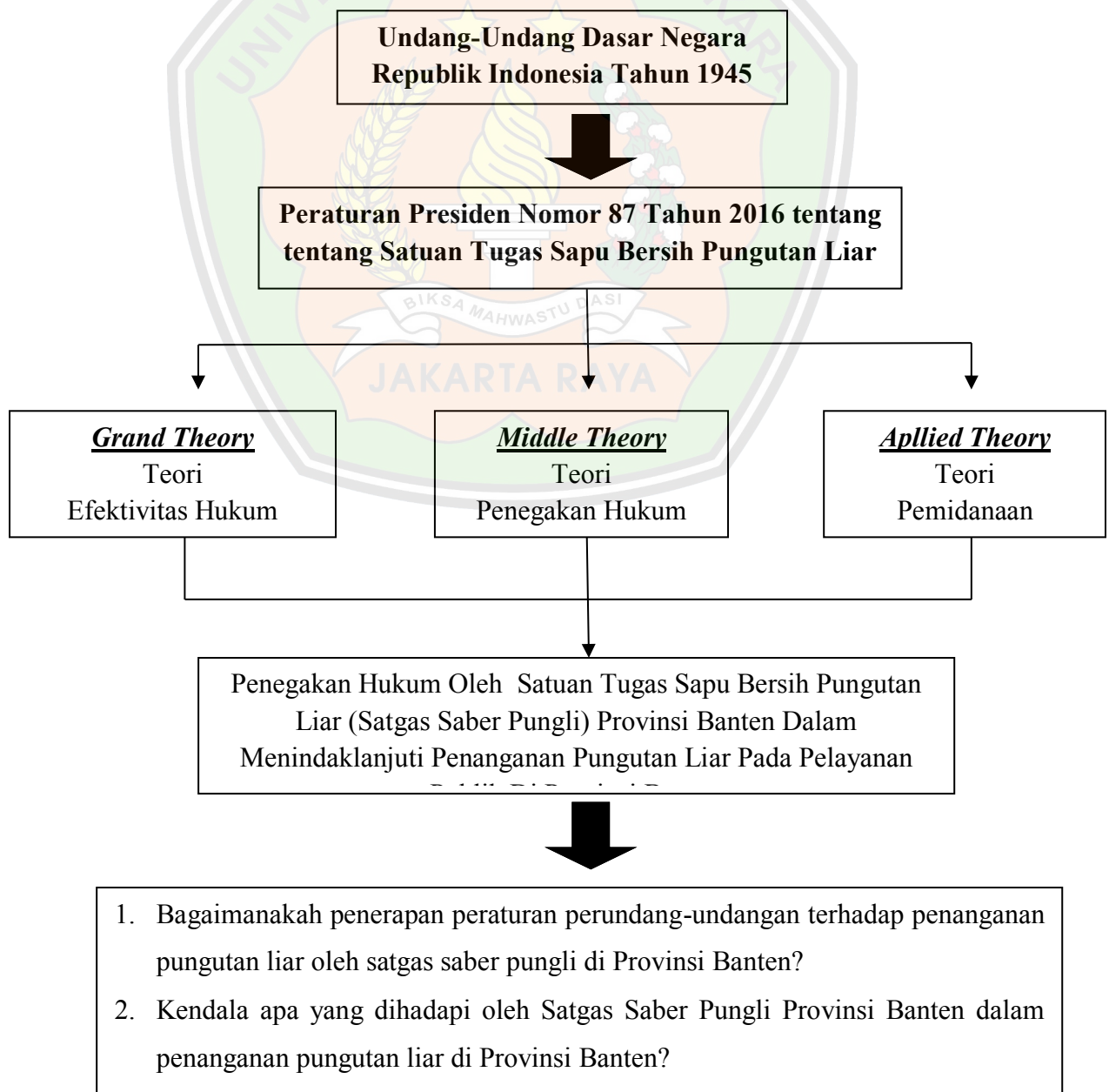
⁴⁶ *Ibid.*

dengan jenis kejahatan yang dilakukan dan nilai-nilai budaya bangsa yang bersangkutan; dan

- (4) Teori gabungan merupakan sintesis antara teori pembalasan dengan teori prevensi, sehingga aspek pembalasan dan aspek mempertahankan tata tertib masyarakat diakumulasikan dalam bentuk kebijakan pemidanaan. Konsepsi ini mengilhami sistem pemasyarakatan di Indonesia sebagai pengganti penjara.

Teori pidana dan pemidanaan dalam penelitian tesis ini akan digunakan untuk menguraikan mengenai penerapan dan praktik di lapangan terkait bentuk dan proses pembinaan narapidana yang ditempatkan di luar lembaga pemasyarakatan.

1.7. Kerangka Pemikiran



1.8. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis baik di Perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya maupun dari penelusuran di situs internet, bahwa topik penelitian yang akan dibahas oleh penulis belum pernah dibahas dan diteliti oleh orang lain sehingga tesis ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya secara ilmiah. Berikut beberapa penelitian terdahulu dengan topik bahasan yang serupa:

Penulis	Judul Karya Ilmiah	Hasil Penelitian
Niken Wahyuning Retno	Satgas Saber Pungli dalam Penanggulangan Pungutan Liar di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Keberadaan Satgas Saber Pungli belum diatur secara khusus namun sudah diatur secara tersirat dalam KUHP dan Undang-Undang, seperti Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Khusus di wilayah Provinsi DIY, dibentuknya satuan tugas saber pungli sebagai bagian dari upaya pencegahan (preventif), sehingga mencegah bentuk-bentuk pungutan liar yang terjadi pada internal instansi pemerintahan, dan bilamana ada temuan maka akan dilakukan upaya represif.
Nyoman Trisna Sari Indah Pratiwi	Pemberantasan Pungutan Liar (Pungli) Sebagai Bentuk Kebijakan Kriminal di Indonesia	Hasil penelusuran jurnal ini Perpres No. 87 Tahun 2016 guna memberantas kejahatan atau pelanggaran oleh petugas negara melalui penyalahgunaan wewenang secara tidak sah dan merugikan masyarakat serta pihak yang bertugas memberantas pungutan liar tersebut adalah pejabat negara dari tingkat pusat hingga daerah di tiap instansi sesuai diamanatkan dalam Perpres tersebut.
Kadek Agus Purnadi Putra	Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Pungutan Liar di	Hasil penelitian yang diperoleh adalah Peran pemerintah dalam

<p>dan Kadek Julia Mahadewi</p>	<p>Pelayanan Publik Provinsi Bali</p>	<p>mengatasi pungutan liar dipelayanan publik dengan mengeluarkan Keputusan Gubernur Bali Nomor : 221/02-B/HK/2022, tanggal 16 Pebruari 2022 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Di Provinsi Bali yang berdasarkan keputusan Presiden mengeluarkan Perpres No. 87 Tahun 2016 adalah untuk memberantas kejahatan atau pelanggaran oleh petugas negara yang tidak sah dan merugikan masyarakat. Dalam pemberantasan pungutan liar pemerintah mengeluarkan Peraturan Gubernur Bali Nomor 54 Tahun 2021 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat Di Lingkungan Pemerintah Provinsi sebagai salah satu dasar hukum yang digunakan untuk memonitoring keberhasilan satgas pungli Provinsi Bali.</p>
<p>Gustitia Arleta</p>	<p>Upaya Penindakan Pemberantasan Pungli Oleh Satgas Saber Pungli</p>	<p>Artikel ini mengulas urgensi dari pembentukan Satgas Saber Pungli tersebut sebagai satu satuan tugas khusus, serta kedudukan Satgas Saber Pungli sebagai satuan khusus dalam ruang lingkup lembaga eksekutif, layaknya kejaksaan dan kepolisian. Terbentuknya Saber Pungli ini menjadi harapan dalam memberantas pungli dan menjadikan Negara Indonesia bebas dari pungli. Dibentuknya Satgas Saber Pungli untuk memberikan kepercayaan publik, keadilan, kepastian hukum, efek jera serta sanksi yang tegas bagi para pelaku pungli dan perbaikan kinerja perekonomian ke depan. Satgas Saber Pungli dengan kedudukannya yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, mempunyai kedudukan yang setara</p>

<p>Pandji Ndaru Sonatra, Widodo Tresno Novianto, dan Agus Riewanto</p>	<p>Konstruksi Pengawasan Independen Untuk Mencegah Tindak Pidana Pungutan Liar Dalam Pelayanan Publik</p>	<p>dengan kementerian negara</p> <p>Gagasan konseptual dalam penelitian 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.</p>
--	--	--

1.9. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan metode yang akan diterapkan dalam penelitian yang akan dilakukan. Sebuah penelitian ilmiah diwajibkan adanya metode tertentu untuk menjelaskan objek yang menjadi kajian. Supaya mendapatkan hasil yang tepat sesuai dengan rumusan masalahnya. Hal ini dimaksudkan untuk membatasi gerak dan batasan dalam pembahasan ini agar tepat sasaran. Untuk mendapatkan hasil yang optimal dan obyektif dalam penelitian ini, penulis mencoba menggunakan beberapa metode penelitian yang dianggap sesuai dengan tipe penelitian yang akan dibahas, mengingat tidak semua metode bisa digunakan dalam satu bahasan. Adapun penelitian ini menggunakan teknik sebagai berikut:

1.9.1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian skripsi ini menggunakan tipe penelitian doktrinal (*doctrinal research*), Menurut Terry Hutchinson mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut : “*doctrinal research: research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development.*”⁴⁷ 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 peran Satgas Saber Pungli dalam upaya mencegah pungutan liar pada layanan umum di Provinsi Banten, serta penerapan sanksi Saber Pungli yang dipadukan dengan norma-norma, kaidah-kaidah, asas, dalam peraturan perundang-undangan terkait pungli.

1.9.2. Pendekatan Penelitian

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 dan regulasi yang berkaitan.⁴⁸ 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.⁴⁹

1.9.3. Sumber Bahan Hukum

⁴⁷ Terry 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. Diakses pada tanggal 27 November 2023

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Prenada Media), 2017. h.136

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 158

Adapun sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui Penelitian Kepustakaan (*Library Reseach*). Penelitian kepustakaan ini merupakan langkah awal yang digunakan untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan pembahasan. Dalam data sekunder yang diteliti dengan bahan hukum yaitu:

1) 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.⁵⁰

Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- b. Undang-Undang Nomor Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi
- d. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungli (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 202).

2) 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.⁵¹ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku literatur, pendapat para ahli, artikel, konsep dan teori hukum yang terkait dengan sanksi adminstasi, satuan tugas sapu bersih pungli, pelayanan publik, korupsi, suap, pungutan liar khususnya terkait efektivitas

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 184

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 196

keberadaan satgas saber pungli dalam mencegah pungutan liar pada layanan publik di Provinsi Banten serta aturan perundang-undangan yang mengatur sanksi bagi pelaku Pungli yang kasusnya ditangani oleh satgas saber pungli.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu dengan mempelajari, mengkaji dan menelaah kamus-kamus umum dan kamus hukum.

1.9.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teknik Studi Dokumen. Studi dokumen atau biasa disebut dengan kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subyek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait obyek penelitian. Dalam studi dokumen, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis obyek penelitian serta melihat sejauh mana proses yang berjalan telah terdokumentasikan dengan baik.

1.9.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis data dilakukan setelah semua data dari hasil penelitian ini dikumpulkan maka data dikelompokkan menjadi jenis dan sumbernya. Adapun teknik penganalisaan yang digunakan adalah teknik deskriptif, yaitu menggambarkan keadaan sesungguhnya sesuai dengan gejala-gejala dan permasalahan yang timbul dilapangan kemudian dilakukan interpretasi sehingga memperoleh sebuah kesimpulan.⁵²

⁵² *Ibid.*